

Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet u Zagrebu

Marin Novak
Pravni fakultet u Zagrebu
Novo stvarnopravno uređenje plaža

Zagreb, 2023. godina

Ovaj rad izrađen je pod vodstvom prof. dr. sc. Hana Ernsta s katedre za Građansko pravo pri Pravnom fakultetu u Zagrebu i predan je na natječaje za dodjelu Rektorove i Dekanove nagrade u akademskoj godini 2022./2023.

Sadržaj rada:

1.	Uvod.....	1
1.1.	Hipoteza te opći i specifični ciljevi rada.....	1
1.2.	Materijal, metode i plan rada	2
2.	Ekonomski i sociološki aspekti uređenja iskorištavanja plaža	2
3.	Postojeće stvarnopravno uređenje.....	7
3.1.	Dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, opća i javna dobra.....	7
3.2.	Pomorska dobra i plaže	12
3.3.	Stečena prava na pomorskim dobrima.....	15
3.4.	Koncesije i koncesijska odobrenja.....	17
3.4.1.	Subjekti, objekti, trajanje i evidencije.....	21
3.4.2.	Postupak davanja	23
3.4.3.	Prestanak i zaštita.....	25
3.4.4.	Posebno založnopravno uređenje.....	28
4.	Novo stvarnopravno uređenje	31
4.1.	Pomorska dobra i plaže	31
4.2.	Stečena prava na pomorskim dobrima.....	33
4.3.	Koncesije na pomorskom dobru, posebna upotreba i dozvole	33
4.3.1.	Subjekti, objekti, trajanje i evidencije.....	34
4.3.2.	Postupak davanja	36
4.3.3.	Prestanak i zaštita.....	37
4.3.4.	Posebno založnopravno uređenje.....	38
5.	Zaključci	38
6.	Zahvale.....	41
7.	Popis literature	41
7.	Sažetak	46
8.	Summary	46

1. Uvod

Pitanje zasebne i zajedničke uporabe općih dobara proizlazi iz same biti tog pravnog instituta čiji korijeni u kontinentalnoj europskoj pravnoj tradiciji sežu do antičko rimskog pojma *res communes omnium*.¹ Pomorska su dobra, pritom, osobito važna vrsta općih dobara² te su u polje šireg društvenog interesa ponovno došla krajem 2022. godine uslijed novog prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama³ (dalje: Prijedlog ZPDML/22) koji je izazvao široku i vrlo negativnu reakciju javnosti. Među kritikama tog zakonskog prijedloga ističu se one na račun njegova uređenja koncesija na plažama te su se često u javnosti mogle čuti tvrdnje da se njome omogućuje *de facto* privatizacija obale u interesu (stranih) privatnih investitora i otvara daljnji rizik gubitka javnog pristupa moru, obali i plažama, a ultimativno i rizik devastacije same morske obale.

Stoga, bit navedene problematike predstavljaju pitanja stvarnopravne nesposobnosti, uporabe i iskorištavanja morske obale i plaža kao vrste općih (pomorskih) dobara, dok posebno mjesto u tom kontekstu zauzima ambivalentan institut koncesija koji omogućuje uporabu tih dobara u javnom ili u privatnom interesu.⁴ Međutim, budući da režim općih dobara nazivom implicira njihovu široku i načelno besplatnu opću uporabu⁵, a da se koncesijama ipak prvenstveno teži njihovom privatnom i naplatnom iskorištavanju, nameće se i pitanje usklađenja tih pravnih instituta, osobito uzme li se u obzir i da su subjektivna prava iz koncesija na pomorskim dobrima čak podobna i za založna prava. Stoga je, s obzirom na osobitu vrijednost pomorskih dobara i težinu iznesenih kritika, utoliko bitno istražiti međuodnos tih pravnih instituta te analizom prethodnog, važećeg i predloženog stvarnopravnog uređenja otkloniti ili potvrditi istaknute kritike.

1.1. Hipoteza te opći i specifični ciljevi rada

Temeljna hipoteza ovog rada jest da se predloženim zakonskim uređenjem iz Prijedloga ZPDML/22 suštinski nastavlja postojeće i dugotrajno stvarnopravno uređenje plaža kao

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

² Gavella, N. *et al.*, V. *ibid.*, str. 137. Konkretno za RH, ta važnost proizlazi prije svega iz njezinih osobitih ekonomskih i geografskih okolnosti: RH je država je s trećom najdužom obalnom crtom na Sredozemlju (1777 km, a 5835 km ubroje li se i otoci), 1244 otoka, otočića i hridi unutar teritorija, te značajnim udjelom turizma u BDP-u (tako npr. 2020. godine 9.6%, 2021. 15.9%) – v. Jadransko more i otoci, <https://t.ly/zm8a> (19. ožujka 2023.) i Turizam u brojkama 2021., <https://t.ly/9SWe> (19. ožujka 2023.).

³ Hrvatski Sabor, Klasa: 022-02/22-01/202, URBROJ: 65-22-02, od 30. prosinca 2022. Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. Tekst prijedloga zakona dostupan je na <https://t.ly/ZdWk>.

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

⁵ V. *ibid.*

posebne kategorije pomorskih dobara te osnažuje zaštita samih dobara i njihove javne dostupnosti, ali da se manjkom pravnih instrumenata direktne zaštite koncesionarovih subjektivnih prava i propisanom zabranom ograđivanja plaža slabi njegova pravna pozicija i umanjuje interes potencijalnih budućih koncesionara za ugovaranje koncesije.

Među općim ciljevima ovog izlaganja bit će koncizno i u bitnome izložiti stvarnopravno uređenje općih, tj. pomorskih dobara te koncesija u domaćem zakonodavstvu kako bi se stekla osnova za ostvarenje posebnog cilja što objektivnije argumentacije za i protiv odabrane hipoteze, odnosno kako bi se potvrdilo ili otklonilo postojanje istaknutih opasnosti za morsku obalu, plaže i interese zainteresiranih pravnih subjekata.

1.2. Materijal, metode i plan rada

Prije svega, definirani ciljevi nastojat će se ostvariti analizom relevantnih pravnih propisa i znanstvenih izvora, dok će se od metoda istraživanja pritom koristiti normativna i poredbenopravna metoda: iznijet će se stavovi o utvrđenom pravnom uređenju i predložiti rješenja za eventualno poboljšanje istog, dok će se poredbenopravnom metodom domaće uređenje kontekstualizirati u odnosu na relevantna inozemna uređenja. Tako će se u prvom dijelu izlaganja definirati temeljni pojmovi koncesija, općih i pomorskih dobara i plaža te će se njihov razvoj u zakonodavstvu Republike Hrvatske sumarno prikazati s osvrtom na socio-ekonomske aspekte stvarnopravnog uređenja plaža i relevantne pravne izvore međunarodnog i europskog karaktera. S druge strane, u središtu drugog dijela izlaganja bit će tomu sukladna analiza uređenja sadržanog u Prijedlogu ZPDML/22 te će se na temelju uočenih činjenica i provedene usporedbe izvesti konačni zaključci.

2. Ekonomski i sociološki aspekti uređenja iskorištavanja plaža

Duljina i razvedenost obale RH oduvijek imaju mnogostruku gospodarsku, a time i društvenu ulogu⁶ pa je utoliko nužno osvrnuti se i na izvanpravne aspekte stvarnopravnog uređenja pomorskih dobara. Naime, budući da često privlače velik broj posjetitelja, plaže su često od esencijalnog gospodarskog značaja za lokalnu zajednicu⁷, što vrijedi i za RH. Stoga je mjerodavnim uređenjem plaža kao pomorskih dobara nesumnjivo potrebno pomiriti mnoštvo različitih interesa: pored ekonomskog interesa iskorištavanja morske obale koji se

⁶ Npr. promet, iskorištavanje prirodnih bogatstava, ribarstvo, upotreba morske vode kao industrijske sirovine, turizam, thalasoterapija i dr. medicinsko-terapeutska upotreba mora i sl. – tako Turina, Ante Z., *More i njegova važnost*, Naše more, vol. 9, br. 1, 1962., str. 62.

⁷ Wolch, J.; Zhang, L., *Beach Recreation, Cultural Diversity and Attitudes toward Nature*, Journal of Leisure Research, vol. 36, br. 3, 2004., str. 415.

kod naglašeno turističkih zemalja često naglašava⁸, ističemo interese očuvanja morske obale i okoliša⁹, pravne sigurnosti tj. zaštite stečenih prava na njezinim dijelovima i interes opće dostupnosti morske obale različitim kategorijama osoba (uključujući i osobama smanjene pokretljivosti i nižeg socioekonomskog statusa) za svrhe javnog zdravlja, rekreacije i sl..¹⁰

Većina tih interesa utemeljena je u izričitim odredbama Ustava RH¹¹ (dalje: Ustav), uz iznimku interesa opće dostupnosti morske obale. Tako Ustav svrstava morsku obalu u kategoriju dobara od interesa za RH koja uživaju njezinu osobitu zaštitu¹², a očuvanje prirode i čovjekova okoliša proglašeno je jednom od najviših vrednota i temeljem za tumačenje Ustava.¹³ Interes pravne sigurnosti, tj. interes zaštite stečenih prava u predmetnom smislu također je ustavna kategorija: Ustavom je propisano da se u interesu RH može ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti, odnosno da se vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi,¹⁴ premda je nepovredivost vlasništva je uzdignuta na razinu jedne od najviših vrednota, odnosno jednog od temelja za tumačenje Ustava.¹⁵

Suprotno tomu, interes opće dostupnosti morske obale različitim kategorijama ljudi ne proizlazi neposredno iz Ustava, već iz Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹⁶ (dalje: ZV) koji kategoriju općih dobara (a time i interesa njihove široke dostupnosti pod zakonom propisanim uvjetima) konstruira unutar ustavno definiranog pojma dobara od interesa za

⁸ Macleod, Pereira da Silva i Cooper zapažaju da je među anketiranom populacijom iz Portugala, naglašeno obalno-turističke zemlje, većina plaže promatrala kao ekonomski resurs, u odnosu na anketiranu populaciju Irske koja je plaže češće percipirala kao izvor užitka i prirodnu pogodnost – v. MacLeod, M.; Pereira da Silva, C., Cooper, J.A.G., *A Comparative Study of the Perception and Value of Beaches in Rural Ireland and Portugal: Implications for Coastal Zone Management*, Journal of Coastal Research, vol. 18, br. 1, 2004., str. 17-18.

⁹ Schlacher i dr. ističu kako su osobitom antropogenom pritisku izložene pješčane plaže kojima je (usprkos čestom isticanju njihova društveno-ekonomskog potencijala) svojstvena i osobita bioraznolikost: konkretno, podizanjem razine mora uslijed globalnog zatopljenja, konstantnom neposrednom upotrebom te širenjem obalne gradnje prema moru – v. Schlacher, T.A.; Dugan, J.; Schoeman, D.S.; Lastra, M.; Jones, A.; Scapini, F.; McLahan, A.; Defeo, O., *Sandy beaches at the brink*, Diversity and Distributions, vol. 13, 2007., str. 556-557.

¹⁰ Wolch i Zhang utvrđuju kako se osobe nižeg nižeg socioekonomskog statusa rjeđe upuštaju u rekreativne aktivnosti na plaži od osoba višeg statusa. U tom smislu, držimo da je za očekivati da bi daljnje naplatno ograničavanje ili isključenje pomorskog dobra iz opće upotrebe uzrokovalo daljnju negativnu društvenu diferencijaciju – v. Wolch, *op.cit.* (bilj. 7), str. 421. i 437.

¹¹ Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

¹² V. *ibid.*, čl. 52. st. 1.

¹³ V. *ibid.*, čl. 3.

¹⁴ V. *ibid.*, čl. 50. st. 1-2.

¹⁵ V. *ibid.*, čl. 3.

¹⁶ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, pročišćeni tekst, Narodne novine, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 143/2012, 152/2014, 81/2015, 94/2017.

RH.¹⁷ Preciznije, proglašavanjem morske obale općim dobrom i propisivanjem kako je ista namijenjena uporabi svih, zakonodavac je zapravo definirao i pravni interes opće, odnosno široke dostupnosti morske obale.¹⁸ No, pristup morskoj obali osobama smanjene pokretljivosti specifičnost je unutar dotične kategorije i zasniva se na ustavnoj zabrani diskriminacije, tj. odredbi o jednakosti i pravima čovjeka kao jednim od najviših vrednota i temelja za tumačenje Ustava.¹⁹ Sukladno tomu, zabrana je diskriminacije potom precizirana Zakonom o suzbijanju diskriminacije²⁰ (dalje: ZSD) kojom se *expressis verbis* zabranjuje diskriminacija po osnovi dobi i invaliditeta, dvaju nedvojbeno najčešćih uzroka smanjene pokretljivosti.²¹

Utoliko se primjerenost i svrsishodnost (važeceg, ali i predloženog) stvarnopravnog uređenja plaža kao posebne vrste pomorskih, odnosno općih dobara može procjenjivati i u odnosu na njezin doprinos ostvarivanju svakog od tih i tako definiranih pravnih interesa: konkretno, traženjem odgovora na pitanja ostvaruje li se dotičnim uređenjem ustavno proklamirana osobita zaštita plaža, ustavno jamstvo (valjano stečenih) stvarnih prava i zakonska zabrana diskriminacije u općoj uporabi plaža. Samim time, bit rasprave svodi se na pitanje međuodnosa odabrane regulatorne politike i metoda namijenjenih njenu ostvarenju.

Korisnu referentnu točku u tako koncipiranom razmatranju važeceg stvarnopravnog uređenja plaža predstavljaju i stvarnopravna uređenja drugih obalnih zemalja, s obzirom na to da se, u bitnome, jednaka problematika ostvarenja dotičnih pravnih interesa može očekivati i u njihovim slučajevima. U tom kontekstu, iz dostupnih izvora proizlaze tri osnovna modela stvarnopravnog uređenja: prvi dozvoljava privatno vlasništvo nad morskom obalom, drugi dozvoljava samo javno vlasništvo nad morskom obalom, a treći sasvim izuzima morsku obalu iz vlasničkopravnog režima, ali nad njom uspostavlja *imperium* države.

Za pravne sustave anglosaksonske (eng. *common law*) tradicije karakteristični su, pritom, model javnog trusta – koji morsku obalu svrstava u kategoriju resursa koji pripadaju svima i ne mogu se imati u vlasništvu niti kontrolirati zbog svoje inherentne važnosti za svakog pojedinca i zajednicu u cjelini²² – te sasvim suprotan model koji i nekretnine na samoj morskoj obali podvrgava vlasničkopravnom režimu.²³ Prvi od njih, model javnog trusta, u bitnome je

¹⁷ V. *ibid.*, čl. 3. st. 2. i čl. 4. st. 1-2.

¹⁸ V. *ibid.*, čl. 3. st. 2.

¹⁹ Ustav, čl. 3.

²⁰ Zakon o suzbijanju diskriminacije, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 85/2008, 112/2012.

²¹ V. *ibid.*, čl. 1-3.

²² Cartlidge, N., Whose beach is it anyway?, <https://t.ly/P2Ag-> (19. travnja 2023.), str. 1.

²³ Alterman, R.; Pellach, C., Beach Access, Property Rights, and Social-Distributive Questions: A Cross-National Legal Perspective of Fifteen Countries, *Sustainability*, vol. 14, br. 7:4237, 2022., str. 5 i 7.

gotovo identičan spomenutom antičkom rimskom uređenju postavljenom za *res communes omnium* do mjere da ima autora koji ih i poistovjećuju.²⁴ Ipak, istovremeno se drugi i također značajan dio anglosaksonskog pravnog kruga priklanja režimu u kojem je privatno vlasništvo nad morskom obalom dozvoljeno, uključivo i nad njezinim “mokrim” dijelom, osim ako posebnim aktima javne vlasti ti dijelovi nisu pridruženi “javnoj domeni”: toj skupini pripada pet saveznih država SAD-a, Velika Britanija i Australija.²⁵

Posebno važnom varijantom modela javnih trustova Alterman i Pellach smatraju i stvarnopravni model koji morsku obalu podvrgava vlasništvu javnopravnih subjekata u cilju omogućavanja slobodnog pristupa morskoj obali za opću javnost: toj skupini pripada velik dio obalnih zemalja članica EU – Portugal, Španjolska, Francuska, Nizozemska, Danska, Italija, Njemačka, Slovenija i Grčka²⁶ – uz iznimku npr. Finske koja dozvoljava privatno vlasništvo čak i nad dijelovima morske obale nižima od crte niske vode (eng. *mean low water*).²⁷ Alterman i Pellach pritom upozoravaju kako je stvarnopravno uređenje morske obale šaroliko pravno područje u kojem je teško pronaći stabilna opća pravila, kao i da i među zemljama koje pojas obalnog prostora podvrgavaju javnom vlasništvu postoje značajne razlike u širini, tj. obuhvatu tog prostora:²⁸ tako je u zakonodavstvima pet obalnih saveznih država SAD-a i Velike Britanije dio morske obale koji je sposoban za vlasništvo, ali je u “javnoj domeni” gotovo uvijek pod morem, dok u drugim dijelovima SAD-a te u Australiji za javnu uporabu otvoren dio plaže između crta niske i crta visoke vode (eng. *mean high water*), tj. prostor tzv. mokre plaže (eng. *wet beach*).²⁹ U svakom slučaju, kako navode Cartlidge, Alterman i Pellach, svim trima modelima stvarnopravnog uređenja zajednički je konstantan sukob privatnih interesa obalnih vlasnika i javnog interesa šire društvene zajednice na pristup i uporabu morske obale u raznovrsne gospodarske i negospodarske svrhe.³⁰

Nadalje, daljnju referentnu točku za procjenu (važećeg i predloženog) stvarnopravnog uređenja plaža mogu predstavljati mjerodavni akti EU i važeći međunarodni ugovori.³¹ Tako od akata EU postoje Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014.

²⁴ Cartlidge, *loc. cit.* i Alterman, R.; Pellach, C., *op. cit.* (bilj. 23), str. 6.

²⁵ Alterman, R.; Pellach, C., *op. cit.* (bilj. 23), str. 5. i 7-8, 12. Za slučajeve Francuske, Italije i Grčke dotično u proizlazi i iz Ljubetić, S., *Pomorsko dobro i zemljišne knjige*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2019., str. 163-164, 179-180 i 194.

²⁶ V. Alterman, R.; Pellach, C., *loc. cit.*

²⁷ V. *ibid.*, str. 7-8.

²⁸ V. *ibid.*, str. 7.

²⁹ V. *ibid.*

³⁰ Cartlidge, *op. cit.* (bilj. 22), str. 1-2, Alterman, R.; Pellach, C., *op. cit.* (bilj. 23), str. 1-2.

³¹ Ustav, čl. 134.

o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja³² (dalje: Direktiva iz 2014.) te Preporuka Europskog parlamenta i Vijeća (2002/413/EC) od 30. svibnja 2002. o implementaciji integriranog upravljanja obalnim područjima u Europi³³ (dalje: Preporuka iz 2002.), dok od međunarodnih ugovora postoje Protokol o integriranom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja³⁴ (dalje: ICZM Protokol) dodan Barcelonskoj konvenciji o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja iz 1976, odnosno 1995.³⁵ (dalje: Barcelonska konvencija) i ratificiran 2012. godine donošenjem Zakona o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja³⁶ (dalje: ZPIUOP). Međutim, s iznimkom ICZM Protokola, većina je tih dokumenata tek od sporednog značaja za predmetno istraživanje: stvarnopravno uređenje plaža, odnosno morske obale ne pripada regulatornom području Direktive iz 2014³⁷, Preporuka iz 2002. (formalno neobvezujuća – eng. *soft law*) samo preporuča reviziju stvarnopravnog režima radi osiguravanja javnog pristupa morskoj obali³⁸, a predmet Barcelonske konvencije nije stvarnopravno uređenje sredozemnog morskog prostora niti obale, već njegova zaštita od onečišćenja.³⁹

Suprotno tomu, ICZM Protokolom se integralno upravljanje obalnim područjem (dalje: IUOP) u bitnome definira kao održivo upravljanje i korištenje obalnih područja u kontekstu osobite osjetljivosti i vrijednosti obalnih ekosustava i krajobraza⁴⁰, a s ciljevima održivog razvoja obalnih područja u suglasju s gospodarskim, kulturnim i socijalnim razvitkom te očuvanja obalnih područja i njihovih prirodnih resursa.⁴¹ Pritom je među općim načelima

³² Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja, Službeni list Europske unije L 257/135, 28. kolovoza 2014.

³³ Preporuka Europskog parlamenta i Vijeća (2002/413/EC) od 30. svibnja 2002. glede implementacije Integriranog upravljanja obalnim područjima u Europi, Službeni list Europske unije, L 148/24, 6. lipnja 2002.

³⁴ UN environment programme, *Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in the Mediterranean*, <https://rb.gy/smdua> (26. travnja 2023.). RH postala je potpisnicom 21. siječnja 2008, ratificirala ga je 29. siječnja 2013, a stupio je na snagu u RH 28. veljače 2013. – v. UN environment programme, *ICZM Protocol*, <https://rb.gy/e4bzb> (26. travnja 2023.).

³⁵ Convention for the protection of the Mediterranean sea against pollution, Official Journal of the European Communities, No. L 240/3, 19. rujna 1977.

³⁶ Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, Narodne novine br. 8/2012.

³⁷ Direktivom iz 2014. nalaže se obalnim članicama EU donošenje prostornih planova za pomorska područja radi promicanja održivog rasta, razvoja i korištenja pomorskih gospodarstava, morskih područja i resursa te se ne odnosi na kopnena područja, već samo nalaže da članice prilikom donošenja predmetnih prostornih planova uzmu u obzir međuodnos kopna i mora – v. Direktiva iz 2014, čl. 1, 4. st. 2, čl. 6. st. 2. a), čl. 7. i čl. 15. Pritom valja naglasiti da RH još nije donijela prostorni plan za svoja pomorska područja.

³⁸ Preporuka iz 2002., preambula, t. (1) te pogl. IV, t. 3 (b) (ii).

³⁹ Barcelonska konvencija proklamira ekonomsku, socijalnu, zdravstvenu i kulturnu vrijednost sredozemnog morskog okoliša, ali je temeljni predmet njezinog uređenja sprječavanje onečišćenja sredozemnog mora iz različitih izvora – v. Barcelonska konvencija, preambula, t. 1., čl. 4. st. 1., čl. 5-8.

⁴⁰ ICZM Protokol, čl. 2. t. (f), ZPIUOP, čl. 2. t. (f).

⁴¹ V. *ibid.*, čl. 5. t. (a)-(c).

IUOP-a smještena i obveza prevencije štete za obalno područje i adekvatna sanacija postojeće štete.⁴²

Odredbe ICZM Protokola kojima se potpisnicama propisuju i konkretne obveze u ostvarenju IUOP-a osobite su važnosti: konkretno, stranke su dužne nastojati osigurati održivo korištenje i upravljanje obalnim područjima radi očuvanja cjelovitosti obalnog ambijenta, prirodnih resursa i ekosustava te u tu svrhu odrediti prostor paralelan s najvišom crtom mora zimi, minimalne širine od 100m (gledajući u smjeru obale) u kojem je gradnja zabranjena – ali s mogućnošću prilagodbe te obveze u područjima s posebnim prostornim, populacijskim i urbanizacijskim ograničenjima.⁴³ Potpisnice su također dužne nacionalnim pravom nastojati osigurati slobodu javnog pristupa moru i morskoj obali⁴⁴ kao i zaštitu obalnih krajobrazu, neovisno o eventualnoj klasifikaciji obalnih područja kao zaštićenih prostora⁴⁵

Stoga, adekvatnost (postojećeg i predloženog) stvarnopravnog uređenja plaža kao dijelova morske obale najprije treba procjenjivati u odnosu na pravne interese koji proizlaze iz nacionalnog pravnog poretka – konkretno, Ustava, ICZM Protokola i odredba zakona (ZV i ZSD) – dok je Preporuku iz 2002. kao formalno neobvezujući akt EU sasvim dovoljno uzeti u obzir tek orijentacijski, kao indikaciju mogućeg općeg smjera daljnjeg razvoja *acquis communautaire* u dotičnom regulatornom području. Pritom držimo i da je osiguravanje tzv. vertikalne i horizontalne dostupnosti morske obale široj javnosti⁴⁶, kao i dostupnosti morske obale osobama smanjene pokretljivosti jedna sasvim pozitivna intencija ICZM Protokola čijem ostvarenju bez daljnjega treba težiti, a koja je, u bitnome, sukladna važećem nacionalnom (stvarnopravnom i antidiskriminacijskom) uređenju.

3. Postojeće stvarnopravno uređenje

3.1. Dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, opća i javna dobra

Opća dobra su tjelesne stvari, stvarnopravno nesposobne uslijed svojih prirodnih svojstava (npr. cjelina atmosferskog zraka) i/ili odredaba pravnih propisa (npr. dijelovi morske obale) koji ih izuzimaju iz stvarnopravnog prometa (lat. *res extra commercium*), ali koje su

⁴² V. *ibid.*, čl. 6. t. (j).

⁴³ V. *ibid.*, čl. 8. st. 2. t. (a)-(b).

⁴⁴ V. *ibid.*, čl. 8. st. 3. t. (d). Alterman i Pelach to nazivaju horizontalnom i vertikalnom dostupnošću kojima dodaju i kategoriju vizualne dostupnosti (dostupnost mora i obale pogledu upućenom iz urbane sredine) i dostupnošću osobama smanjene pokretljivosti – v. Alterman, R.; Pellach, C., *op. cit.* (bilj. 24), str. 4. i 6.

⁴⁵ ICZM Protokol, čl. 11. st. 1.

⁴⁶ Alterman, R.; Pellach, C., *loc. cit.*

istovremeno namijenjene uporabi svih, u skladu s uvjetima određenima po nadležnom javnopravnom subjektu.⁴⁷

Takvo poimanje općih dobara utemeljeno je u odredbama ZV, a podredno i unutar Ustavom definirane kategorije dobara od interesa za RH. Konkretno, Ustav propisuje kako su more, morska obala, otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva stvari od interesa za RH koje uživaju njezinu osobitu zaštitu, jednako kao i stvari koje su takvima zakonom proglašene⁴⁸, a da se način uporabe i iskorištavanja takvih stvari po njihovim vlasnicima i ovlaštenicima prava na njima, kao i naknada za ograničenja kojima su isti podvrgnuti, propisuju zakonom.⁴⁹ S druge strane, ZV propisuje kako su stvarnopravno nesposobne samo one stvari koje po svojim naravnim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, već su na uporabi svih (npr. atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru te morska obala), kao i one stvari kojima zakonske odredbe oduzimaju stvarnopravnu sposobnost: takve stvari ZV naziva općim dobrima⁵⁰ te njihovu osobitu zaštitu konkretizira propisujući da njima upravlja, o njima vodi brigu i za to kao dobar domaćin odgovara RH, ako posebnim zakonom nije propisana odgovornost drugog javnopravnog subjekta.⁵¹

Dakle, slijedom izostanka ustavne definicije proizlazi da je pravni institut općih dobara ZV konstruirao unutar ustavne kategorije dobara od interesa za Republiku Hrvatsku⁵², dok iz Ustava proizlazi i mogućnost ograničavanja prethodno spomenute “javne” uporabe općih dobara.⁵³ Nadalje, iako opća dobra nisu sposobna za stvarna prava, moguće je i nužno o njima brinuti te njima upravljati kako bi se temeljni *ratio* njihova osobitog pravnog statusa – da služe svima pod jednakim uvjetima – ostvarivao. Glede morske obale, odabir je zakonodavca bio stvarnopravni model općeg dobra kojim ju izuzima iz vlasničkopravnog režima, za razliku od modela drugih europskih zemalja koje vlasništvo nad morskom obalom dozvoljavaju samo javnopravnim subjektima ili sasvim različitih, mahom anglosaksonskih modela, koji dozvoljavaju i privatnopravnim subjektima vlasništvo nad morskom obalom.⁵⁴

⁴⁷ Gavella *et al.*, *op. cit.* (bilj. 1), str. 136-138.

⁴⁸ Ustav, čl. 52. st. 1.

⁴⁹ V. *ibid.*, st. 2.

⁵⁰ ZV, čl. 3. st. 1-2.

⁵¹ V. *ibid.*, st. 3. i 7.

⁵² Ustav, čl. 52. st. 1-2 te ZV, čl. 3. st. 1-3.

⁵³ Ustav, čl. 52. st. 2.

⁵⁴ Konkretno, u pravnim sustavima Ujedinjenog Kraljevstva, Australije i 5 obalnih saveznih država SAD-a privatno vlasništvo moguće je imati nad morskom obalom i ono seže i u more - tako Alterman, R.; Pellach, C., *op. cit.* (bilj. 23), str. 5. i 7.

Osim što indicira zakonodavčev stav o njihovoj izuzetnoj vrijednosti, stvarnopravni model općih (pomorskih) dobara suštinski je sukladan i ranijim koncepcijama općih dobara iz europske i hrvatske pravne povijesti: kako je već spomenuto, antičko rimsko pravo poznavalo je pojam *res communes omnium* koji je obuhvaćao zrak, tekuću vodu, more i morsku obalu i odredio ih stvarnopravno nesposobnima te namijenjenima uporabi svih.⁵⁵ Mnoga njegova načela primijenjena su i u austrijskom Općem građanskom zakoniku (dalje: OGZ) koji je na područjima unutar teritorija današnje Republike Hrvatske prvi put stupio na snagu u Dalmaciji 1816. te je od tada pa sve do pozitivnopravnog uređenja (s iznimkom FNR Jugoslavije)⁵⁶ vidljiv jasan pravni kontinuitet stvarnopravnog uređenja.⁵⁷ Štoviše, poznati paragraf 287. OGZ-a morsku obalu ubraja u “općena ili javna dobra”, odnosno stvarnopravno nesposobne stvari i, kako navode Vojković i Štambuk-Šunjić, kao takav čini osnovu suvremenog domaćeg uređenja općih, odnosno pomorskih dobara.⁵⁸ Preciznije, “općenim ili javnim dobrima” smatrale su se ceste, rijeke, morska obala i morske luke, a OGZ ih je (pored izuzimanja iz vlasničkopravnog režima) odijelio od ničijih stvari i državne imovine pa proizlazi da je naziv “općeno ili javno dobro” OGZ zapravo upotrebljavao sinonimno općim dobrima u suvremenom smislu riječi.⁵⁹

Prvi opći propis nakon raspada Austro-Ugarske monarhije koji je sadržavao sveobuhvatno stvarnopravno uređenje pomorskih dobara bila je Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru iz 1939. godine (dalje: Uredba/39), donesena za vrijeme Kraljevine Jugoslavije.⁶⁰ Ona donosi širu i precizniju definiciju “pomorskog javnog dobra” koje obuhvaća morsku obalu, morske luke i pristaništa, lukobrane, nasipe, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanale spojene s morem i sve ostale dijelove državnog teritorija na moru koji prirodno služe, mogu služiti ili su namijenjeni pomorskom prometu ili općoj pomorskoj uporabi, uključujući i morski ribolov.⁶¹ Prema Uredbi/39, pomorska javna dobra također su stvarnopravno nesposobna (osim onda kada konkretnom dobru nadležno ministarstvo svojim aktom oduzme

⁵⁵ Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, M., *Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu općeg građanskog zakonika do 1914. godine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 44, br. 2, 2007., str. 268.

⁵⁶ Jug, J., *Stvarna prava na pomorskom dobru?*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), vol. 34, br. 1, 2013., str. 278.

⁵⁷ Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, M., *op. cit.* (bilj. 55) str. 268-270. Sukladno tomu i Vojković, G., *Utvrđivanje granice pomorskog dobra de lege lata i de lege ferenda*, Poredbeno pomorsko pravo, vol. 61, br. 176, 2022., str. 528-530.

⁵⁸ Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, *op. cit.* (bilj. 55), str. 271. i Vojković, G., *op. cit.* (bilj. 57), str. 530.

⁵⁹ Jug, J., *loc. cit.* i Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, *op. cit.* (bilj. 55), str. 271.

⁶⁰ Jug, J., *op. cit.* (bilj. 56, str. 287).

⁶¹ Uredba/39, para. 1, st. 1. – citirano prema Bolanča, D., *Problem stvarnih prava na pomorskom dobru (bitne novine hrvatskoga pomorskog zakonodavstva)*, Poredbeno pomorsko pravo, vol. 54, br. 169, 2015., str. 328.

takav status i propiše uvjete stjecanja stvarnih prava na njemu)⁶², dok je za valjano stečena stvarna prava zatečena u trenutku njezina stupanja na snagu propisano izvlaštenje.⁶³

Djelomični prekid pravnog kontinuiteta dolazi s uspostavom FNRJ, odnosno stupanjem na snagu čuvenog Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije⁶⁴ (dalje: ZNPP) 12. studenog 1947. godine kojim su se dotad važeći propisi proglasili nepostojećima, odnosno pravno neobvezujućima⁶⁵ – iako su se OGZ i Uredba/39 i dalje ograničeno primjenjivali temeljem njegovih pravila o popunjavanju pravnih praznina.⁶⁶ Međutim, za nas najznačajniji pravni učinak ZNPP jest uspostava stvarnopravne sposobnosti nekretnina na morskoj obali čime je (privremeno) uspostavljen stvarnopravni režim suštinski suprotan uređenju OGZ i Uredbe/39. Konkretno, takvo uređenje vrijedilo je sve do stupanja na snagu Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima iz 1974. godine⁶⁷ (dalje: ZPVDLP) čime je pravni kontinuitet, u bitnome, ponovno uspostavljen.⁶⁸

Pritom je ZPVDLP osobito važno staviti u kontekst neposredno prethodnog Ustava Socijalističke federativne republike Jugoslavije 1974. godine (dalje: Ustav SFRJ) kojim su po prvi put u socijalističkoj Jugoslaviji u ustavni tekst uzdignuti more i morska obala: konkretno, to je učinjeno (novom) kategorijom dobara od općeg interesa koja je obuhvaćala zemljište, šume, vode, vodotoke, more, morsku obalu, rudna blaga i druga prirodna bogatstva, dobra u općoj upotrebi te nekretnine i druge stvari od posebnog kulturnog i povijesnog značaja.⁶⁹ Dakle, kategorija dobara od općeg interesa obuhvaćala je prirodna bogatstva (među njima i more i morsku obalu), dobra u općoj upotrebi i stvari od posebnog kulturnog i povijesnog

⁶² V. *ibid.*, para. 3.

⁶³ V. *ibid.*, para. 17. st. 1.

⁶⁴ Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, pročišćeni tekst, Službeni list FNRJ br. 86/1946, 105/1946, 96/1947.

⁶⁵ V. *ibid.*, čl. 1-2.

⁶⁶ V. *ibid.*, čl. 4. st. 1. te Jug, J., *op. cit.* (bilj. 56), str. 288.

⁶⁷ Jelavić, A., *Pravni položaj pomorskog dobra*, Naše more, vol. 59, br. 1-2, 2012., str. 23. i Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981, 31/1986, 47/1989, 26/1993, 17/1994, 29/1994, 107/1995, 108/1995, 142/1998, čl. 4. st. 2. i 4.

⁶⁸ Međutim, režim društvenog vlasništva u općoj uporabi kojem je ZPVDLP podvrgnuo morsku obalu (čl. 4. st. 2. i 4.) ipak je omogućavao neke tadašnje oblike stvarnih prava na morskoj obali kao dijelu pomorskog dobra: konkretno, prava upravljanja, korištenja i raspolaganja mogla su postojati na objektima društvenog vlasništva u općoj uporabi kakvima je pripadala i morska obala, što je napuštanjem pluralizma vrsti vlasništva uspostavom RH stvorilo probleme, budući da se takva subjektivna prava zbog specifičnosti pomorskog dobra kao njihova objekta nisu mogla pretvoriti u stvarna prava kakva poznaje stvarnopravni režim RH – tako Frković, S., *Objekti na pomorskom dobru*, u: Bienenfeld, J., Frković, S., Jelčić, O.; Josipović, T.; Koharić, Z.; Kontrec, D.; Pahić, D.; Simonetti, P., *Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 62-63, 65.

⁶⁹ Ustav Socijalističke federativne republike Jugoslavije, Narodne novine, 1980., čl. 85. i 86. st. 1. Nasuprot tomu, raniji Ustav Federativne narodne republike Jugoslavije iz 1946. godine (dalje: Ustav FNRJ) more i morsku obalu uopće nije spominjao u svojim odredbama o društveno-ekonomskom uređenju – tako Arhiv Jugoslavije, *Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, 31. januar 1946.*, <https://rb.gy/6ttv6> (6. travnja 2023.), čl. 14-20.

značaja te je za svaku od tih sastavnica propisivala posebnu zaštitu i zakonski precizirane uvjete i način korištenja⁷⁰, iako je kategorija dobara od općeg interesa kao cjelina po sili Ustava SFRJ potpadala pod režim društvenog vlasništva.⁷¹ Sukladno tomu i Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iz 1974. (dalje: Ustav SRH) sadrži gotovo identične odredbe.⁷²

Stoga, usporede li se kategorije dobara od općeg interesa prema saveznom i republičkom ustavu iz 1974. s kategorijom dobara od interesa za Republiku Hrvatsku iz Ustava RH, držimo da proizlazi kako se tim dvjema srodnim kategorijama suštinski izražava ista intencija: tadašnjim društvenim vlasništvom kao oblikom vlasništva bez konkretno imenovanog titulara⁷³, važećim podvođenjem pod režim općih dobara i izravnim ustavnim jamstvom posebne zaštite iskazuje se svijest o osobitoj vrijednosti tih dobara i proporcionalnoj povećanoj potrebi njihove zaštite, kao i tendencija davanja širokog pristupa uporabi takvih dobara. Sukladno tomu, i u tom smislu možemo govoriti o pravnom kontinuitetu sa suvremenim uređenjem RH.

S druge strane, usprkos pripadanju kategoriji koju Aviani naziva “opće-uporabljiva dobra”⁷⁴, opća dobra razlikuju se od javnih dobara – stvarnopravno sposobnih tjelesnih stvari u vlasništvu javnopravnih subjekata, čija je namjena i način uporabe određena zakonom ili odlukom ovlaštenog javnopravnog tijela na temelju zakona.⁷⁵ Tako stvarima u vlasništvu RH raspolaže, upravlja i koristi se Vlada RH ili od nje ovlašteno tijelo, a stvarima u vlasništvu samoupravnih jedinica njihova tijela određena zakonom o samoupravnom ustrojstvu, osim ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.⁷⁶ Također, razlikuju se javna dobra u općoj uporabi (namijenjena uporabi svih prema uvjetima koje je odredilo nadležno tijelo – na njih se na odgovarajući način primjenjuje uređenje koje vrijedi za opća dobra)⁷⁷, javna dobra u javnoj uporabi (namijenjena neposrednom izvršavanju prava i dužnosti javnopravnih subjekata koje rabe ovlaštena tijela i ustanove)⁷⁸ i javna dobra koja nisu namijenjena ni općoj ni javnoj uporabi (nad njima vlasništvo izvršava tijelo ovlašteno za određivanje namjene ili od njega ovlašteni

⁷⁰ Ustav Socijalističke federativne republike Jugoslavije, čl. 85.

⁷¹ V. *ibid.*, čl. 12.

⁷² Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, 1980., čl. 12. st. 1. te čl. 117. i 118. st. 1.

⁷³ Čepulo, D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2012., str. 315.

⁷⁴ Aviani, *op. cit.* (bilj. 4), str. 123.

⁷⁵ Pritom je status takvih javnopravnih subjekata kao stvarnopravnih ovlaštenika u pravilu izjednačen sa svim drugim stvarnopravnim ovlaštenicima privatnopravnog karaktera - tako Gavella *et al.*, *op. cit.* (bilj. 1), str. 140-142, a također i ZV, čl. 35. st. 1. i 3.

⁷⁶ ZV, čl. 35. st. 2.

⁷⁷ V. *ibid.*, st. 4

⁷⁸ V. *ibid.*, st. 5.

subjekt, a prihod od tih stvari pripada državnom proračunu)⁷⁹. Stoga je pojmove općih i javnih dobara usprkos nekim sličnostima (zakonski konstruirani instituti⁸⁰, djelomično preklapanje uređenja⁸¹ i zajednički naziv u OGZ-u⁸²) nužno jasno razlikovati.

3.2. Pomorska dobra i plaže

Sukladno važećem Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama⁸³ (dalje u tekstu: ZPDML/03) pomorska dobra smatraju se dobrima od interesa za RH i vrstom općih dobara koja obuhvaća unutarnje morske vode, teritorijalno more, njihovo dno, podzemlje i dio kopna namijenjen općoj uporabi te sve što je s njim trajno spojeno iznad ili ispod njegove površine i što se, kao takvo, smatra njegovom pripadnošću.⁸⁴ Sukladno tomu, relevantni izvori razlučuju njihove tri osnovne komponente: vodenu, kopnenu i podmorsku komponentu⁸⁵, a zamjetno je i da su kopnena dijelovi pomorskog dobra jedine nekretnine koje su *ex lege* proglašene općim dobrima.⁸⁶

Osobito važnu praktičnu problematiku predstavlja multidisciplinarno pitanje određivanja granica pomorskog dobra, odnosno morske obale prema ostatku kopna.⁸⁷ Koncentrirajući se na čisto pravne aspekte dotične materije, ističe se da granice pomorskih dobara do danas nisu precizno utvrđene i evidentirane u zemljišnoj knjižnim evidencijama (ponajprije katastru), što u praksi rezultira nezakonitim izuzimanjem plaža kao dijelova pomorskog dobra iz opće uporabe (jer su ponegdje i dijelovi plaža obuhvaćeni zemljišnim česticama nad kojima je pogrešno uknjiženo privatno vlasništvo) te pravnom nesigurnošću svih involviranih subjekata.⁸⁸ Taj se problem prvi put pojavio za vrijeme SFRJ kada je obveza uspostave

⁷⁹ V. *ibid.*, st. 6.

⁸⁰ Što se tiče općih dobara, tako Ustav, čl. 52. st. 1-2 te ZV, čl. 3. st. 1-3. Nasuprot tomu, što se tiče javnih dobara, ustavni temelj je odredba o ograničenju poduzetničke slobode i vlasničkih prava - tako Ustav, čl. 50 st. 2. Dakle, pravni institut javnih dobara predstavlja jedno od ograničenja vlasničkih prava kojim se, u interesu RH i samoupravnih jedinica, ograničava raspolaganje njihovom imovinom.

⁸¹ V. *ibid.*, st. 4.

⁸² Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, M., *loc. cit.*

⁸³ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019. U tom smislu ističemo da je, pored propisa koji će se u nastavku analizirati, relevantan i Zakon o morskim lukama iz 1996. (dalje: ZML/96) koji definira i razvrstava morske luke, lučko područje i djelatnosti, pitanja izgradnje na pomorskom dobru, upravljanja lukom itd. te koji je vrijedio od 1996. do 2003. godine - v. Zakon o morskim lukama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 108/1995, 6/1996, 137/1999, 97/2000, 158/2003, čl. 1-2. Međutim, s obzirom na uvodno istaknute ciljeve ovog rada, materija morskih luka bit će pretežito izostavljena iz daljnjeg izlaganja.

⁸⁴ ZPDML, čl. 3. st. 1-3 te čl. 5. st. 1-2.

⁸⁵ Jelavić, A., *loc. cit.*

⁸⁶ Jug, J., *op. cit.* (bilj. 56), str. 277-278. Međutim, ponovno naglašavamo da su 1947-1974 temeljem odredaba ZNPP izgrađeni dijelovi pomorskog dobra mogli biti objektom pravo vlasništva ako su bili namijenjeni stanovanju - tako Jelavić, A., *op. cit.* (bilj. 85), str. 31.

⁸⁷ Ilić, V., *Suvremene metode određivanja granice pomorskog dobra*, Ekscentar, br. 7, 2005., str. 71-73.

⁸⁸ Vojković, G., *op. cit.* (bilj. 57), str. 527-528.

jedinstvene granice pomorskih dobara i njezine evidencije u katastru predviđena odredbama ZPVDLP, koja se uslijed nedostatka financijskih sredstava i otpora onih koji su protupravno prisvojili pomorsko dobro uspjela provesti sasvim minimalno, odnosno samo za područje Općine Omiš.⁸⁹ Granica morske obale inače obuhvaća prostor između crte prosječne razine mora za vrijeme viših plima (crta srednjih viših visokih voda) i crte do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena, zatim pojas kopna namijenjen korištenju mora za promet, ribolov i dr. svrhe u vezi s korištenjem mora, a koji je širok minimalno 6 m, računajući od crte prosječne razine mora za vrijeme viših plima te dio kopna nastao nasipavanjem u dijelu koji služi iskorištavanju mora.⁹⁰ Pritom, iznimno, granice morske obale mogu se utvrditi i tako da su uže (tj. bliže moru) ako to zahtijeva postojeće stanje izgrađenosti obale, npr. kada se zidovi povijesnih građevina nalaze na morskoj obali.⁹¹

Postojeće zakonsko uređenje pomorskih dobara i morske obale kao njihove kopnene komponente⁹² predviđa mogućnost opće i posebne uporabe, mogućnost gospodarskog korištenja pomorskog dobra sa ili bez prava gradnje na njemu te mogućnost naplatnog ograničenja ili isključenja opće uporabe pomorskog dobra. Pritom ZPDML/03 opću upotrebu definira kao pravo svakog pojedinca da se služi pomorskim dobrom u skladu s njegovom prirodom i namjenom, posebnu upotrebu kao svaku upotrebu koja nije opća niti gospodarsko korištenje pomorskog dobra, a gospodarsko korištenje kao korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti sa ili bez korištenja postojećih izgrađenih objekata, odnosno sa ili bez same gradnje novih objekata na pomorskom dobru.⁹³ ZPDML/03 propisuje i kako se, uslijed davanja pomorskog dobra na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pojedinim subjektima temeljem zakonite koncesije, drugi subjekti mogu djelomično ili potpuno isključiti od upotrebe ili korištenja, ali da se takvo isključenje neće primijeniti u slučajevima više sile ili nevolje na moru, dok one traju.⁹⁴ S druge strane, poseban institut koncesijskog odobrenja predviđen je za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra.⁹⁵

⁸⁹ Ljubetić, S., *Granice pomorskog dobra i lučkog područja – legislativno uređenje i problematika u praksi*, Poredbeno pomorsko pravo, vol. 60, br. 175, 2021., str. 189.

⁹⁰ ZPDML/03, čl. 4. st. 1-2.

⁹¹ V. *ibid.*, st. 4.

⁹² Vojković, G., *op. cit.* (bilj. 57), str. 528, 540, 552.

⁹³ ZPDML/03, čl. 6. st. 3-5.

⁹⁴ V. *ibid.*, čl. 9. st. 1-2.

⁹⁵ V. *ibid.*, čl. 2. t. 6. i čl. 38. st. 1.

Glede upravljanja, brige o zaštiti i odgovornosti za pomorska dobra, propisana nadležnost javnopravnih subjekata (RH bilo neposredno, bilo posredstvom jedinica područne, odnosno lokalne samouprave), a podredno i privatnopravnih (koncesionara ili ovlaštenika koncesijskih odobrenja, ako je konkretno pomorsko dobro izvan “neograničene” opće uporabe).⁹⁶

U odnosu na plaže, važeći ZPDML/O3 ne sadrži odredbe kojima se one definiraju, već u tom kontekstu upućuje na Pravilnik o vrstama morskih plaža i uvjetima koje moraju zadovoljavati⁹⁷ (dalje: Pravilnik o plažama/95). Tako se uređenom plažom smatra s morem neposredno povezani uređeni dio kopna sa sanitarnim uređajima koji je ograđen s morske strani i pod jednakim uvjetima pristupačan svima, dok je prirodna plaža neuređeni i s morem neposredno povezan kopneni prostor bezuvjetno pristupačan svima.⁹⁸ Pritom i Pravilnik o plažama/95 također predviđa mogućnost koncesioniranja kako prirodnih, tako i uređenih plaža, kao i posljedično djelomično ili potpuno isključenje upotrebe i/ili gospodarskog korištenja za druge subjekte, od strane koncesionara.⁹⁹

U pogledu moguće mjere ograničavanja opće uporabe pomorskih dobara, tj. morske obale kao njihove kopnene komponente, ZPDML/O3 ne propisuje nikakvu gornju niti donju granicu raspoloživosti pomorskih dobara za opću uporabu već propisuje da se razmjeri, tj. opseg i uvjeti posebne upotrebe, kao i gospodarskog korištenja koncesioniranog dobra uređuju odlukom i ugovorom o koncesiji, a u skladu s odredbama ZPDML/O3 i propisa donesenih na temelju njega.¹⁰⁰ Dakle, ograničenje opće upotrebe općih, odnosno pomorskih dobara zakonski je uređeno sukladno ustavnom okviru dobara od interesa za RH.¹⁰¹ Također, ograđivanje i slično onemogućavanje pristupa plaži nisu isključeni postojećim zakonskim uređenjem, već ovise o koncesionarevim ovlastima iz ugovora o koncesiji¹⁰² čiji predmet mogu biti kako prirodne, tako i uređene plaže, sukladno odredbama ZPDML/O3, odnosno Pravilnika o plažama/95.¹⁰³

Konačno, pregledom dosadašnjeg zakonskog uređenja od osnutka RH do danas vidljivo je kako je institut općih dobara – iako prvi put u temeljnom stvarnopravnom zakonu definiran tek

⁹⁶ V. *ibid.*, čl. 10. st. 1-3.

⁹⁷ Pravilnik o vrstama morskih plaža i uvjetima koje moraju zadovoljavati, pročišćeni tekst, Narodne novine, 50/1995, 158/2003.

⁹⁸ V. *ibid.*, čl. 3. st. 1-2.

⁹⁹ V. *ibid.*, čl. 4. st. 1-2. Pritom glede koncesija na plažama i upućivanje Pravilnika o plažama/95 na Pomorski zakonik ističemo kako je stupanjem na snagu važećeg ZPDML/O3-a isti djelomično derogirao oba dotična propisa, odnosno (u slučaju Pravilnika o plažama/95 i izrijekom) ostavio ih na snazi u svim odredbama koje nisu s njim u suprotnosti – tako ZPDML/O3, čl. 121. t. 23. i čl. 123.

¹⁰⁰ ZPDML/O3, čl. 16. st. 3.

¹⁰¹ Ustav, čl. 52. st. 2. te ZPDML/O3, čl. 9. st. 1.

¹⁰² ZPDML/O3, *loc. cit.*

¹⁰³ Pravilnik o plažama/95, *op. cit.* (bilj. 97), čl. 4. st. 1-4.

od 1. siječnja 1997. kada je na snagu stupio ZV)¹⁰⁴ – prisutan od osnutka RH, ali raspoređen u nizu posebnih zakona.¹⁰⁵ Prvi zakon koji je definirao pomorska dobra jest ZPVDLP koji pomorska dobra izričito proglašava stvarnopravno nesposobnima¹⁰⁶, ali ih podvrgava režimu društvenog vlasništva¹⁰⁷, da bi potom zakon koji će ga djelomično derogirati, Pomorski zakonik iz 1994¹⁰⁸ (dalje: PZ/94) - iako ne koristi naziv “opća dobra” – pomorska dobra *de facto* uzdignuo na razinu općih dobara proglašivši ih dobrima od interesa za RH nesposobnima za vlasništvo i druga stvarna prava, ali sposobnima za koncesioniranje.¹⁰⁹ Stoga, budući da je definicija pomorskih dobara (s manjim varijacijama i iznimkom potpadanje pod društveno vlasništvo do stupanja na snagu PZ/94) ipak stabilna od osnutka RH do danas, smatramo da se može govoriti o pravnom kontinuitetu uređenja.

3.3. Stečena prava na pomorskim dobrima

Usprkos temeljnom pravilu o njihovoj stvarnopravnoj nesposobnosti, iz pozitivnog zakonodavstva proizlazi kako pomorska dobra ipak nisu apsolutno, već samo relativno izuzeta iz vlasničkopravnog režima: naime, dvojbeno je priznaju li se valjano stečena stvarna prava na njima¹¹⁰, a od nemogućnosti stjecanja novih posebnim su propisima predviđene iznimke (npr. pravo puta radi pristupa telekomunikacijskoj infrastrukturi kao zakonske služnosti koja može teretiti pomorsko dobro).¹¹¹

¹⁰⁴ Suprotno tomu, prvi temeljni stvarnopravni propis u zakonodavstvu RH, a koji je preuzet iz zakonodavstva bivše SFRJ - Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, pročišćeni tekst, Službeni list SFRJ br. 6/1980, 36/1990, Narodne novine br. 53/1991, 91/1996. – nije direktno poznavao institut općih dobara.

¹⁰⁵ Primjerice, prvi zakon koji je stvarnopravno uredio materiju javnih cesta, Zakon o cestama iz 1991. godine, ne propisuje izrijekom da su javne ceste opće dobro, već samo dobro od interesa za RH, ali propisujući da se za izgradnju, vođenje i iskorištavanje cesta može izdati koncesija indicira da se radi o stvarima izuzetima iz temeljnog stvarnopravnog, odnosno vlasničkog režima – v. Zakon o cestama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 56/1991 (dalje: ZC/1991), čl. 3. i čl. 8. st. 1. Nadalje, već sljedeći propis, Zakon o javnim cestama iz 1996. godine, izričito navodi kako su javne ceste dobra od interesa z RH koja su u općoj uporabi i na kojima se ne može stjecati nikakva stvarna prava ni po kojoj osnovi – v. Zakon o javnim cestama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 100/1996, 76/1998, 27/2001, 114/2001, 117/2001, 65/2002, 180/2004, čl. 2. st. 1-2.

¹⁰⁶ Jelavić, A., *loc. cit.*

¹⁰⁷ ZPVDLP, čl. 4. st. 1-4. Pritom režim društvenog vlasništva predstavlja odliku stvarnopravnog uređenja SFRJ, a koja je definitivno ukinuta stupanjem na snagu ZV-a koji poznaje, u pravilu, samo jedan oblik vlasništva – v. ZV, *op. cit.* (bilj. 16), čl. 1. st. 2. i čl. 57. st. 1-2, i Vojković, G., *op. cit.* (bilj. 24), str. 532-533.

¹⁰⁸ Pomorski zakonik, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 17/1994, 74/1994, 43/1996, 158/2003, 181/2004., čl. 1053. t. 2.

¹⁰⁹ V. *ibid.*, čl. 48-51.

¹¹⁰ Jug, J., *op. cit.* (bilj. 56), str. 279. te PZ/94, *op. cit.* (bilj. 108), čl. 1038. st. 1-3,

¹¹¹ Zakon o elektroničkim komunikacijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 76/2022, čl. 5. st. 1. t. 58. Pritom je problematika stvarnopravne nesposobnosti pomorskih dobara do osobitog izražaja došla u pretvorbi društvenih poduzeća u vlasničkopravne kada su se u njihovoj imovini pronalazili i dijelovi pomorskog dobra, a čime je vlasničkopravni režim nad njima uspostavljan i ukidan u nizu sporova sve dok kasnija sudska praksa nije prestala dopuštati sve upise stvarnih prava na njima, sukladno odluci Ustavnog suda RH iz 2009. – v. Jug, J., *op. cit.* (bilj. 56), str. 299-301 i Vuković, A., *Ustavni sud Republike Hrvatske o pravima na pomorskom dobru*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 48, br. 1, 2011., str. 131-132. Među daljnjim problemima Jug ističe izdavanje građevinskih dozvola za gradnju na nasipanim dijelovima pomorskog dobra i posljedičnu prodaju tako izgrađenih

Važeći ZPDML/03 propisuje nevaljanost upisa stvarnih prava na nekretninama koje su pomorska dobra provedenih do njegova stupanja na snagu ako titular ne uspije dokazati pravno valjanog načina njihova stjecanja¹¹², dok će se postojeće propisno izgrađene ili stečene građevine na takvim nekretninama namijenjene stanovanju ostaviti titularima na besplatnu posebnu upotrebu dokle god služe stanovanju.¹¹³ Ako bi se uslijed promjene granica pomorskog dobra dio nekretnine u privatnom vlasništvu našao unutar njegovih granica, primijenit će se odredbe o izvlaštenju.¹¹⁴

Takvo je uređenje problematično zato što je nejasno smatraju li se ipak valjanima upisi stvarnih prava za koje se dokaže pravovaljanost stjecanja¹¹⁵, a ZPDML/03 (za razliku od PZ/94) ne propisuje izvlaštenje niti određuje koliko dugo ni u kakvom statusu ostaje nositelj takvih prava na takvom zemljištu.¹¹⁶ Ipak, iz odredbe o omogućavanju besplatne koncesije na pravovaljano stečenim dijelovima pomorskog dobra koji služe stanovanju proizlazi da zakonodavac ipak ide za oduzimanjem takvih stvarnih prava (dakle, *de facto* izvlaštenje) i istovremeno ga samim time i ublažava: besplatnom koncesijom.¹¹⁷ Međutim, i u ovom slučaju ako se radi o izvlaštenju, tada je ustavnopravno problematično je li besplatna koncesija dovoljna za zadovoljenje zahtjeva za isplatu odgovarajuće naknade za izvlaštenje, budući da se ne radi o novčanoj naknadi.¹¹⁸ Pored toga, suprotno načelu potpunosti zemljišnih knjiga, na titularu takvih prava je teret dokaza valjanosti upisa¹¹⁹, što njegovu poziciju dodatno otežava, budući da upisani nositelji knjižnog prava inače ne moraju posebno dokazivati svoje stjecanje zato što su već upisani u zemljišnu knjigu na temelju rješenja o upisu.¹²⁰ Utoliko je kvalitetnije rješenje predviđao PZ/94 propisivanjem izvlaštenja *ex officio* i naknadu bivšem vlasniku u obliku besplatne koncesije,¹²¹ premda je izvlaštenje svakako isključeno u slučajevima u kojima

stanova, dok Vuković ističe problem namirivanja vjerovnika iz imovine stečajnog dužnika koja se nalazi na pomorskom dobru – v. Jug, J., *op. cit.* (bilj. 56), str. 298. i 303. i Vuković, A., Stečena prava na pomorskom dobru, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 46, br. 2, 2009., str. 375..

¹¹² ZPDML/03, čl. 118. st. 1.

¹¹³ V. *ibid.*, st. 5.

¹¹⁴ V. *ibid.*, st. 7.

¹¹⁵ Tako i Jug, J., *op. cit.* (bilj. 86), str. 285-286.

¹¹⁶ PZ/94, čl. 1038. st. 1.

¹¹⁷ ZPDML/03, čl. 119. st. 6.

¹¹⁸ Ustav, čl. 50. st. 1.

¹¹⁹ Gavella, *et. al.*, *op. cit.* (bilj. 1), str. 296, Jug, J., *op. cit.* (bilj. 56), str. 295, važeći Zakon o zemljišnim knjigama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 63/2019, 128/2022 (dalje: ZZK/22), čl. 8. st. 2., te prethodni Zakon o zemljišnim knjigama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 114/2001, 100/2004, 107/2007, 152/2008, 126/2010, 55/2013, 60/2013, 108/2017, 63/2019, čl. 8. st. 2.

¹²⁰ Jug, J., *op. cit.* (bilj. 56), str. 296. Suprotno tomu, Ljubetić ističe kako zakonodavac nije niti trebao specificirati moguće načine valjanog stjecanja, s obzirom na to da ih je već specificirao ZV – v. Ljubetić, *op. cit.* (bilj. 25), str. 108.

¹²¹ PZ/94, čl. 1038. st. 1. U tom smislu, bitno je i rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske (dalje: VSRH) u revizijskom postupku kojim je sud ukinuo odluke općinskog i županijskog suda kojima se revidentici *de facto*

je stjecanje bilo nemoguće, odnosno ako je upis bio od početka nevaljan jer je već u tom trenutku nekretnina bila pomorsko dobro.

3.4. Koncesije i koncesijska odobrenja

Pravni institut koncesija specifičan je iz nekoliko razloga. Prije svega, koncesije mogu služiti zadovoljavanju i javnih i privatnih interesa¹²², a u izvorima prevladava i teza o njihovoj dvojnoj pravnoj prirodi: naime, koncesija ima javnopravni značaj jednostranog akta javne vlasti kojim se određenom subjektu dopušta iskorištavanje određenog dobra, izvođenje određenih radova ili obavljanje kakve djelatnosti¹²³, ali i privatnopravni značaj budući da se temeljem takve odluke sklapa ugovor o koncesiji u kojem načelno djeluje načelo koordinacije, tj. ravnopravnosti ugovornih stranaka.¹²⁴ Međutim, sukladno važećem Zakonu o općem upravnom postupku¹²⁵ (dalje: ZUP) i važećem ZK/17¹²⁶, ugovor o koncesiji predstavlja upravni ugovor pa samim time ovlasti davatelja koncesije ukazuju na njegovu djelomičnu nadređenost koncesionaru.¹²⁷ S druge strane, njezina osobita pravna priroda vidljiva je i u okolnosti da koncesija kao subjektivno pravo imovinske naravi može stvarati i učinke slične stvarnim pravima zbog svoje dugotrajnosti i apsolutnog karaktera u vidu prava koncesionara na isključenje svake neovlaštene treće osobe od intervencije u koncesionirano dobro dok njegova koncesija traje.¹²⁸

Tako ZPDML/03 kao *lex specialis* koncesije na pomorskim dobrima definira kao subjektivno imovinsko pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta ili pravnim osobama, sukladno prostornim planovima, a temeljem ugovora o koncesiji na rok od 5 do 99 godina.¹²⁹ S druge strane, pravni institut koncesijskog odobrenja nije predviđen prethodnim dosadašnjim niti važećim općim propisom

nijekalo pravo na naknadu za oduzeto vlasništvo nad nekretninom i vratio predmet na ponovno odlučivanje uz napomenu da činjenica da je dotična nekretnina pomorsko dobro ne priječi revidenticu (uknjiženu vlasnicu) da ostvaruje naknadu za oduzeto zemljište – v. Skorupan Wolff, V., *Izvlaštenje na pomorskom dobru: [prikaz presude]*, Poredbeno pomorsko pravo, vol. 47, br. 162, 2008., str. 198.

¹²² Aviani, *op. cit.* (bilj. 4), str. 127-128.

¹²³ Perkušić, A., *Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama*, Naše more, vol. 52, br. 1-2, 2005., str. 14.

¹²⁴ Klarić, P.; Vedriš, M., *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 9. O problematici dvojne prirode pravnog instituta koncesija slično navode i Šikić, M.; Staničić, F., *Pravna narav ugovora o koncesiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 48, br. 2, 2011., str. 419-424.

¹²⁵ Zakon o općem upravnom postupku, pročišćeni tekst, Narodne novine, Narodne novine br. 47/2009, 110/2021, čl. 153. st. 1-4.

¹²⁶ ZK/17, čl. 5. t. 7. i. 10.

¹²⁷ Šikić, M.; Staničić, F., *op. cit.* (bilj. 124), str. 426. i 430.

¹²⁸ ZPDML/03, čl. 9. st. 1-2.

¹²⁹ V. *ibid.*, čl. 2. t. 5, čl. 16. st. 1-2, čl. 20. st. 1.

o koncesijama, već je specifičan za stvarnopravno uređenje pomorskih dobara i oduvijek predviđen takvim posebnim propisima.¹³⁰ Tako ih važeći ZPDML/03 ih definira kao temeljni akt kojim se fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta i pravnim osobama daje na korištenje pomorsko dobro (konkretno morska obala, unutarnje morske vode ili teritorijalno more RH) radi obavljanja djelatnosti koje ne isključuju niti ograničavaju njegovu opću upotrebu i to na zahtjev, na rok od maksimalno 5 godina¹³¹ te obvezno uz plaćanje naknade propisane Uredbom o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (dalje: Uredba/04.), kao podzakonskim aktom Vlade Republike Hrvatske.¹³²

Suprotno tomu, pitanje općeg uređenja koncesija u zakonodavstvu RH nešto je složenije. Pravni institut koncesija prisutan je u domaćem zakonodavstvu od samog osnutka RH do suvremenosti: prvi put su definirane preuzetim jugoslavenskim Zakonom o koncesijama iz 1990. godine¹³³ (dalje: ZK/90) koji ih je u bitnome definirao kao naplatne, ugovorne i vremenski ograničene dozvole Izvršnog vijeća Sabora Socijalističke RH dane na zahtjev domaćoj ili stranoj fizičkoj ili pravnoj osobi radi uređenja korištenja obnovljivog prirodnog bogatstva ili dobra u općoj upotrebi, sa ili bez prava na gradnju te uporabu i iskorištavanje objekta izgrađenog na koncesioniranom dobru.¹³⁴ Slično tomu, prema Zakonu o koncesijama iz 1992. godine¹³⁵ (dalje: ZK/92) koncesije su u bitnome definirane kao naplatno, ugovoreno i vremenski ograničeno pravo gospodarskog korištenja prirodnih bogatstava i drugih dobara od interesa za RH, pravo obavljanja djelatnosti od interesa za RH te pravo izgradnje i korištenja objekata namijenjenih obavljanju tih djelatnosti, dano na prijedlog Vlade RH i na maksimalno 99 godina domaćoj ili stranoj fizičkoj ili pravnoj osobi, (u pravilu) temeljem odluke Zastupničkog doma Sabora RH ili Vlade RH – s time da se šumska i druga dobra (temeljem posebnih propisa) u vlasništvu RH nisu mogla koncesionirati.¹³⁶ Zakon o koncesijama iz 2008.

¹³⁰ Zaključak o specifičnosti instituta koncesijskih odobrenja za stvarnopravno uređenje pomorskih dobara proizlazi iz činjenice da ga predviđaju isključivo zakoni koji su uređivali ili uređuju dotičnu materiju poput PZ/94 (čl. 72.a) i aktualnog ZPDML/03 (čl. 2. i 38.) i toj materiji specifična uredba, podzakonski propis koji definira pitanja visine naknade, postupka davanja koncesijskog odobrenja i popis djelatnosti za koje se ono može dati – v. Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 36/2004, 63/2008, 133/2013, 63/2014, čl. 1. Slično tomu i Čović, S., *Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru u upravnosudskoj praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 57, br. 1, 2020., str. 214-215.

¹³¹ ZPDML/03, čl. 2. t. 6. i čl. 38. st. 1-3.

¹³² V. *ibid.*, čl. 39. st. 1. te Uredba/04, *loc. cit.*

¹³³ Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 18/1990, 61/1991.

¹³⁴ V. *ibid.*, čl. 1. st. 1-2. čl. 2. st. 2. i čl. 6. st. 1. Pritom se može primjetiti kako ZK/90 nije propisivao vremensko ograničenje koncesija, za razliku od svih pertinentnih propisa koji će uslijediti.

¹³⁵ Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 89/1992, 125/2008.

¹³⁶ V. *ibid.*, čl. 1. st. 1-4, čl. 2. st. 1-2 i čl. 7. st. 1-2.

godine¹³⁷ (dalje: ZK/08) uvodi razlikovanje koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, koncesija za javne radove i koncesija za javne usluge¹³⁸, te se može reći da koncesije općenito i u bitnome definira vrlo slično prethodnom uređenju ZL/92, s nekim razlikama u pogledu subjekata (davatelj koncesije može biti i središnja tijela državne uprave, nadležna tijela lokalnih i područnih samoupravnih jedinica te ovlaštene pravne osobe temeljem posebnih propisa)¹³⁹ i uz definiranje otvorenog (!) kruga objekata i djelatnosti podobnih za koncesioniranje – među njima i pomorsko dobro – dok šumska dobra i šumska zemljišta u vlasništvu RH te druga dobra prema posebnim propisima, i nadalje ostaju isključena od koncesioniranja.¹⁴⁰ Također, uveden je i Registar koncesija kao jedinstvena elektronička evidencija ugovora o koncesijama danim na području RH.¹⁴¹ Zakon o koncesijama iz 2012.¹⁴² (dalje: ZK/12) također u bitnome prati uređenje svog prethodnika te donosi dodatno usklađenje s propisima EU¹⁴³ i nešto širi otvoreni popis djelatnosti, odnosno objekata podobnih za koncesioniranje¹⁴⁴ čime, konačno, dolazimo i do važećeg Zakona o koncesijama iz 2017. godine¹⁴⁵ (dalje: ZK/17).¹⁴⁶

Nadalje, iako i ZK/17 zadržava ranije uvedenu trodiobu temeljnih vrsti koncesija¹⁴⁷ koje su potom nomotehnički razrađene posebnim propisima (među njima i ZPDML/03)¹⁴⁸, naše će daljnje izlaganje ostati ograničeno na materiju koncesija i koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru. Tako se sukladno odredbama ZK/17, opći pojam koncesije može definirati kao vremenski ograničeno, subjektivno imovinsko pravo koncesionara stečeno temeljem prethodno donesenog upravnog akta (odluke o davanju koncesije) i potom sklopljenog upravnog ugovora (ugovor o koncesiji), a kojim koncesionar stječe ovlast za naplatno

¹³⁷ Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 125/2008, 90/2011, 143/2012.

¹³⁸ V. *ibid.*, čl. 1. st. 1-2.

¹³⁹ V. *ibid.*, čl. 3.

¹⁴⁰ V. *ibid.*, čl. 4. st. 1-2.

¹⁴¹ V. *ibid.*, čl. 2. t. 5.

¹⁴² Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 143/2012, 69/2017.

¹⁴³ V. *ibid.*, čl. 2.

¹⁴⁴ V. *ibid.*, čl. 5. st. 1.

¹⁴⁵ Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 69/2017, 107/2020.

¹⁴⁶ Pritom se takvo višestruko smjenjivanje zakona može objasniti očitom kontinuiranom potrebom međusobnog usklađivanja relevantnih propisa. Tako je ZK/92 donesen radi raskidanja s zakonodavstvom bivše SFRJ jer je ZK/90 implicirao društveno vlasništvo nad potencijalnim objektima koncesija što nije bilo spojivo sa stvarnopravnim uređenjem RH. ZK/08 i ZK/12 su, pak, doneseni radi prilagodbe *acquis communautaire*, ali je njima izazvan nesklad sa ZPDML/03 (konkretno, u postupku dodjeljivanja koncesija na pomorskim dobrima) pa je donesen i ZK/17 kako bi se konačno ostvarila unutarnja usklađenost nacionalnog uređenja i usklađenost s dodatno proširenom pravnom stečevinom EU – v. ZK/90, čl. 1. st. 1. i čl. 10. st. 2. i Staničić, F.; Bogović, M., *Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama i Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Pravni Vjesnik, vol. 33, br. 1, 2017., str. 75-77.

¹⁴⁷ ZK/17, čl. 3. st. 2.

¹⁴⁸ Bolanča, D., *Koncesije na pomorskom dobru – novine u hrvatskom zakonodavstvu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 46, br. 1, 2009., str. 71.

gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra, ovlast za izvođenje radova ili ovlast za pružanje usluga od javnopravnog subjekta kao davatelja koncesije.¹⁴⁹ Pritom je odluka o davanju koncesije upravni akt koji se donosi, u pravilu, nakon provedenog javnog nadmetanja potencijalnih koncesionara i u korist najpovoljnije ponude, a iznimno, u taksativno navedenim slučajevima na zahtjev gospodarskog subjekta¹⁵⁰, dok je ugovor o koncesiji upravni ugovor redovito naplatnog, a iznimno besplatnog karaktera kojeg u pismenom obliku i na temelju odluke o davanju koncesije sklapaju davatelj koncesije i koncesionar radi pobližeg definiranja međusobnih prava i obveza.¹⁵¹ Stoga, slijedom dosad opisanog općeg uređenja koncesija proizlazi i pravni kontinuitet općeg pojma koncesija kao *sui generis* pravnog instituta s javnopravnim i privatnopravnim obilježjima kojim se uređuje privatno iskorištavanje dobara izuzetih iz vlasničkopravnog režima, budući da se višestrukim zakonodavnim izmjenama ipak nije interveniralo u temeljnu bit dotičnog pravnog instituta.

Usporedbom izloženog uređenja ističu se sljedeće supstancijalne sličnosti i razlike među pravnim institutima koncesija i koncesijskih odobrenja. Prije svega, kako navodi Čović, može se reći da koncesije i koncesijska odobrenja predstavljaju *sui generis* javnopravne institute kojima javna vlast (koncedent), bilo središnja ili lokalna, dozvoljava koncesionaru da iskorištava pomorsko dobro temeljem (upravnog) ugovornog odnosa.¹⁵² S druge strane, koncesijama se uvijek predviđa ograničenje, a nekad i isključenje koncesioniranog pomorskog dobra iz opće uporabe, dok se koncesijskim odobrenjima nikad ne ograničava opća uporaba pomorskog dobra.¹⁵³ Objekt koncesijskih odobrenja mogu biti samo morska obala, unutarnje morske vode i teritorijalno more RH, dok je krug potencijalnih objekata koncesija značajno širi i obuhvaća sve vrste pomorskih dobara.¹⁵⁴ Također, koncesije su iznimno i besplatne, dok su koncesijska odobrenja beziznimno naplatnog karaktera¹⁵⁵ i dalju se na daleko kraći rok: koncesije mogu trajati od 5 do 99 godina, a koncesijska odobrenja maksimalno 5 godina.¹⁵⁶ Na kraju, sukladno tomu, ne iznenađuje i okolnost da koncesijsko odobrenje nije i ne može biti pravna osnova za građenje na pomorskom dobru, za razliku od koncesija za posebnu uporabu kojima se to može omogućiti.¹⁵⁷

¹⁴⁹ ZK/17, čl. 3. st. 1-5, čl. 5. t. 1-3, 7. i 10, čl. 7. st. 1.

¹⁵⁰ V. *ibid.*, čl. 5. t. 10. i čl. 39. st. 1-4.

¹⁵¹ V. *ibid.*, čl. 5. t. 8. i čl. 57. st. 1-2.

¹⁵² Čović, S., *op. cit.* (bilj. 130), str. 215.

¹⁵³ ZPDML/03, čl. 16. st. 1, čl. 2. t. 6. i čl. 38. st. 1-3.

¹⁵⁴ V. *ibid.*, čl. 2. st. 1. t. 5, čl. 16. st. 1. i čl. 38. st. 2. t. 1-2.

¹⁵⁵ V. *ibid.*, čl. 118. st. 6, čl. 39. st. 1 i Uredba/04, čl. 13. st. 1.

¹⁵⁶ ZPDML/03, čl. 20. st. 1. i čl. 38. st. 3.

¹⁵⁷ V. *ibid.*, čl. 19. st. 1. t. 1-2.

3.4.1. Subjekti, objekti, trajanje i evidencije

Kako je već spomenuto, krug potencijalnih objekata koncesija i koncesijskih odobrenja na pomorskim dobrima razlikuje se širinom: objektom koncesije na pomorskom dobru može biti bilo koji dio njegove pomorske, podmorske ili kopnene komponente¹⁵⁸, a objektom koncesijskog odobrenja mogu biti samo morska i određeni dijelovi kopnene komponente: morska obala, unutarnje morske vode i teritorijalno more RH, ali ne i morske luke.¹⁵⁹ U svakom slučaju, plaže mogu biti objektom i koncesije i koncesijskog odobrenja.

Temeljni subjekti koncesijskog pravnog odnosa su koncedent, tj. davatelj koncesije i koncesionara, tj. ovlaštenik koncesije – dakle, stranke ugovora o koncesiji.¹⁶⁰ Pritom davatelj koncesije može biti samo javnopravni subjekt, a ovlaštenik koncesije i javnopravni i privatnopravni subjekt (pravna osoba ili fizička osoba registrirana za obavljanje obrta) koji kumulativno ispunjava zakonske uvjete propisane ovisno o vrsti koncesije.¹⁶¹ Tako se koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra može dati pravnoj ili fizičkoj osobi 1) koja je registrirana za obavljanje gospodarske djelatnosti za koju se traži koncesija, 2) koja raspolaže odgovarajućim kompetencijama za ostvarenje te koncesije, 3) koja ima jamstvo ispunjenja plana i programa ostvarenja koncesije, 4) nema nepodmirenih obveza iz ranijih koncesija, 5) kojoj dosad nije oduzimana koncesija zbog kršenja zakonskih ili ugovornih obveza i 6) koja dosad nije neovlašteno gospodarski koristila pomorsko dobro, niti ga oštetila, a da potom nije štetu naknadila.¹⁶²

Nasuprot tomu, koncesija za posebnu upotrebu pomorskog dobra može se dati fizičkoj ili pravnoj osobi na njezin zahtjev i to za vrlo specifične svrhe: za gradnju specifičnih objekata na pomorskom dobru ili za nastavak stanovanja, odnosno obavljanja gospodarske djelatnosti na dijelu pomorskog dobra na kojem je do stupanja na snagu ZPDML/03 pravovaljano stečeno stvarno pravo.¹⁶³ Za prvu od tih kategorija, koncesija se može dati za gradnju 1) građevina namijenjenih obavljanju neprofitnih djelatnosti i 2) građevina civilne, upravne i vojne infrastrukture.¹⁶⁴ Suprotno tomu, u drugoj kategoriji razlikujemo koncesije koje se daju (!) ili za nastavak stanovanja i/ili obavljanja gospodarske djelatnosti u objektima izgrađenima temeljem prethodno pravovaljano stečenog stvarnog prava na pomorskom dobru – očito kako

¹⁵⁸ ZPDML/03, čl. 16. st. 1.

¹⁵⁹ V. *ibid.*, čl.39. st. 2.

¹⁶⁰ V. *ibid.*, čl. 25. st. 1.

¹⁶¹ V. *ibid.*, čl. 16. i čl. 17.

¹⁶² V. *ibid.*, čl. 17. st. 1-3, čl. 30. st. 1.

¹⁶³ V. *ibid.*, čl. 17. st. 2. i čl. 19. st. 1. t. 1-2, čl 118. st. 5-7

¹⁶⁴ V. *ibid.*, čl. 17. st. 2. i čl. 19. st. 1. t. 1-2.

se ne bi novim zakonom titulare stečenih prava egzistencijalno ugrozilo¹⁶⁵ – ili za nastavak upotrebljavanja objekta izgrađenog na pomorskom dobru u neprofitne svrhe.¹⁶⁶

Subjekt davatelja koncesije razlikuje se s obzirom na vrstu koncesije i njezino trajanje te je pritom uočljiva nadređenost jedinica područne (regionalne) samouprave jedinicama lokalne samouprave. Tako županijska skupština na rok od maksimalno 20 godina daje koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra te za gradnju ili korištenje građevina od važnosti za dotičnu županiju, dok Vlada RH daje koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra s pravom korištenja ili gradnje građevina od važnosti za RH na rok do 50 godina, a na više od 50 godina uz suglasnost Hrvatskog Sabora i za gradnju građevina od važnosti za RH koje zahtijevaju velika ulaganja te čiji se ukupni gospodarski učinci ne mogu ostvariti u manje od 50 godina.¹⁶⁷ Iznimno, uz suglasnost Vlade RH i na zahtjev ovlaštenika koncesije, županijska skupština može produžiti rok trajanja koncesije za gospodarsko korištenje ili za gradnju, odnosno korištenje građevina od važnosti za tu županiju na maksimalno 30 godina ako to nove investicije gospodarski opravdavaju ili ako nastupi viša sila, kao što Vlada RH može koncesiju za gospodarsko korištenje s pravom korištenja ili gradnje građevina od važnosti za RH na zahtjev ovlaštenika iznimno i iz istih razloga produžiti na rok od 60 godina.¹⁶⁸ Suprotno tomu, jedinice lokalne samouprave (gradovi ili općine) u ulogu davatelja koncesije mogu stupiti samo ako županijska skupština županije kojoj pripadaju, na zahtjev njihovog predstavničkog tijela te temeljem prijedloga župana, donese odluku kojom se toj jedinici lokalne samouprave prenosi ovlast davanja koncesija na njezinom području.¹⁶⁹ Također, kako je već rečeno, o svim danim koncesijama elektroničku evidenciju vodi Ministarstvo financija RH putem Registra koncesija koji do danas broji ukupno 1821 koncesiju na pomorskom dobru.¹⁷⁰

Davatelj koncesijskog odobrenja uvijek je jedinica lokalne samouprave, tj. njezino peteročlano vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja (dalje: Vijeće) imenovano po lokalnom predstavničkom tijelu, koje koncesijska odobrenja za obavljanje djelatnosti s popisa Vlade RH daje pravnim i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta.¹⁷¹ Koncesijska odobrenja

¹⁶⁵ V. *ibid.*, čl. 118. st. 6-7

¹⁶⁶ V. *ibid.*, st. 5.

¹⁶⁷ V. *ibid.*, čl. 20. st. 2-4. Pritom se građevinama od važnosti za RH smataju one građevine koje su takvima određene propisima iz područja prostornog uređenja, dok se sve druge građevine smatraju građevinama od važnosti za županiju – v. *ibid.*, st. 5.

¹⁶⁸ V. *ibid.*, čl. 22.

¹⁶⁹ V. *ibid.*, čl. 21. st. 1.

¹⁷⁰ Ministarstvo financija, Registar koncesija, <https://t.ly/kR-J> (18. travnja 2023.)

¹⁷¹ ZPDML/03, čl. 39. st. 1-3.

moгу se dati na maksimalno 5 godina¹⁷², a i stranke su im nešto drukčije zakonski imenovane: izdavatelj koncesijskog odobrenja uvijek je Vijeće, a korisnik koncesijskog odobrenja uvijek je pravna osoba ili obrtnik registriran za obavljanje predmetne djelatnosti tog koncesijskog odobrenja.¹⁷³ Različito od registra koncesija koji se vodi za cijelu RH, Vijeće svake jedinice lokalne samouprave mora voditi vlastitu evidenciju koncesijskih odobrenja i one, barem zasad, nisu javno dostupne.¹⁷⁴

Međutim, Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru¹⁷⁵ (dalje: Uredba o koncesijama) predviđa i potkoncesioniranje čime se dodaje treći subjekt u strukturu koncesijskog pravnog odnosa.¹⁷⁶ Tako, u bitnome, ovlaštenik koncesije koji iz opravdanih razloga više ne može u cijelosti izvršavati svoja ugovorna prava i obveze, odnosno koji smatra da bi obavljanje koncesije tako bilo učinkovitije, može pisano predložiti davatelju koncesije davanje dijela njegove koncesije u potkoncesiju pravnoj osobi ili obrtniku koji ispunjava zakonske uvjete za dobivanje koncesije.¹⁷⁷ Ako davatelj koncesije davanjem suglasnosti prihvati ovlaštenikov prijedlog, sklopit će se ugovor o potkoncesiji između ovlaštenika koncesije (koncesionara) i potkoncesionara.¹⁷⁸ Dakle, proizlazi da uz koncesionara i koncedenta kao temeljne subjekte koncesijskog pravnog odnosa, dijelom strukture iznimno može postati i potkoncesionar pod uvjetima koje propisuje Uredba o koncesijama, a temeljem općeg okvira postavljenog odredbama ZPDML/03.¹⁷⁹

3.4.2. Postupak davanja

Osnove postupka davanja koncesija i koncesijskih odobrenja definirane su odredbama ZPDML/03, dok preciznije odredbe sadržavaju Uredba o koncesijama i Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru¹⁸⁰ (dalje: Uredba o koncesijskim odobrenjima). Pritom se, u bitnome, postupak provodi ili temeljem javnog prikupljanja ponuda (tj. javnog natječaja) ili na zahtjev potencijalnog koncesionara, odnosno korisnika koncesijskog

¹⁷² V. *ibid.*, čl. 38. st. 3.

¹⁷³ V. *ibid.*, čl. 38. st. 1. i čl. 39. st. 2. te Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017, čl. 7. st. 1. i čl. 12.

¹⁷⁴ V. *ibid.*, čl. 3. st. 1.

¹⁷⁵ Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017.

¹⁷⁶ Uredba o koncesijama, čl. 6. st. 1.

¹⁷⁷ V. *ibid.*, st. 2, čl. 4. st. 3. i čl. 17. st. 3. ZPDML/03

¹⁷⁸ Uredba o koncesijama, čl. 6. st. 3-4.

¹⁷⁹ ZPDML/03, čl. 35.

¹⁸⁰ Uredba o koncesijskim odobrenjima, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 36/2004, 63/2008, 133/2013, 63/2014.

odobrenja: koncesijsko odobrenje daje se samo na zahtjev, a kod koncesije (ovisno o vrsti) obje varijante dolaze u obzir.¹⁸¹ Tako se koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra mogu dati samo temeljem provedenog javnog natječaja, odnosno javnog prikupljanja ponuda¹⁸², dok se koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra te besplatne koncesije bivših stvarnopravnih ovlaštenika na dijelovima pomorskog dobra koji služe stanovanju daju na zahtjev potencijalnog koncesionara.¹⁸³

Ne ulazeći pritom u nijanse postupka davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, dovoljno je reći da je bit postupka davanja takvih koncesija temeljem javnog prikupljanja ponuda upravo u odabiru ponude koja je najpovoljnija glede niza kriterija iz odluke davatelja koncesije o javnom prikupljanju ponuda.¹⁸⁴ Pritom se, pored čisto ekonomskih kriterija najviše ponuđene naknade za koncesiju te solventnosti i likvidnosti ponuditelja, u obzir neizostavno uzimaju i kriteriji ekološkog i socijalnog, odnosno regionalno-razvojnog karaktera: primjerice, u slučaju istih ponuda, prednost se daje ponuditelju sa sjedištem na otoku.¹⁸⁵ Dakle, davanjem koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra davatelj koncesije nastoji što bolje “unovčiti” ekonomski potencijal određenih dijelova pomorskog dobra uz istovremeno očuvanje okoliša, krajobraza, samog dobra i poštivanje interesa lokalnog stanovništva.

Suprotno tomu, bit postupka davanja koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra sasvim je drugačija: takvim pojednostavljenim davanjem koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra davatelj koncesije, odnosno zakonodavac, nastoji stimulirati obavljanje neprofitnih društveno korisnih djelatnosti na pomorskom dobru (npr. gradnja kuturno-umjetničkih, sportskih ili zdravstvenih objekata i sl.) ili izgradnju infrastrukture (npr. cesta, pruga itd.)¹⁸⁶ pa zato propisuje plaćanje tek simbolične naknade za koncesiju – osim ako se ne radi o koncesiji radi gradnji vodovodne, kanalizacijske, energetske i telefonske infrastrukture za koju se naknada određuje kao za koncesiju danu za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.¹⁸⁷

¹⁸¹ ZPDML/03, čl. 17. st. 1-2, čl. 38. st. 3, Uredba o koncesijama, čl. 12-15, čl. 25, 31. i 40. te Uredba o koncesijskih odobrenjima, čl. 6. st. 1.

¹⁸² Uredba o koncesijama, čl. 12.

¹⁸³ V. *ibid.*, čl. 25. te ZPDML/03, čl. 118. st. 6.

¹⁸⁴ Uredba o koncesijama, čl. 14. st. 1-2 i 4.

¹⁸⁵ ZPDML/03, čl. 23. i Uredba o koncesijama, čl. 19. st. 3, čl. 21. i čl. 22.

¹⁸⁶ ZPDML/03, čl. 19.

¹⁸⁷ V. *ibid.*, čl. 28. st. 3.

Omogućavanje besplatne koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra titularima pravovaljano stečenih stvarnih prava na pomorskim dobrima koje služe stanovanju i/ili obavljanju gospodarske djelatnosti zakonodavac očito nastoji ublažiti za njih nepovoljne učinke gubitka tih stvarnih prava:¹⁸⁸ kako je već spomenuto u ranijim poglavljima, konstrukcija koncesije na vlastitoj stvari ne može postojati pa dotična besplatna koncesija očito izražava zakonodavčevu namjeru ukidanja valjano stečenih stvarnih prava na pomorskim dobrima, sukladno temeljnom pravilu o njihovoj stvarnopravnoj nesposobnosti.¹⁸⁹

3.4.3. Prestanak i zaštita

Prema odredbama važećeg ZPDML/03 koncesija prestaje 1) istekom roka na koji je dana, 2) odreknućem ovlaštenika prije isteka roka na koji je dana, 3) smrću ovlaštenika ili prestankom postojanja ovlaštenika ako pravni sljednici u roku od 6 mjeseci od tada ne zatraže potvrdu koncesije, 4) oduzimanjem koncesije od strane davatelja koncesije, 5) sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji¹⁹⁰ i djelomičnim ili potpunim opozivom koncesije u interesu RH od strane davatelja koncesije.¹⁹¹ Također, koncesija zasigurno prestaje i ispunjenjem eventualnih dodatnih uvjeta iz ugovora o koncesiji, kao i raskidom ugovora o koncesiji zbog javnog interesa¹⁹² te jednostranim raskidom od strane davatelja koncesije, budući da je ugovor o koncesiji upravni ugovor.¹⁹³

Ovlaštenikovi pravni sljednici, odnosno nasljednici mogu – pod uvjetom eventualne potvrde davatelja koncesije – stupiti na njegovo mjesto ovlaštenika te koncesije samo ako ispunjavaju zakonske uvjete za dobivanje koncesije.¹⁹⁴ Davatelj koncesije može koncesiju ovlašteniku oduzeti ako 1) ne izgradi građevine za čiju izgradnju mu je koncesija dana, 2) se ne pridržava zakonskih i podzakonskih propisa za njeno izvršavanje ili ne provodi uvjete koncesije, 3) ne iskorištava koncesiju ili ju iskorištava suprotno svrhama za koje mu je dana ili preko dopuštene mjere, 4) ako na predmetnom pomorskom dobru izvrši radnje koje ugovor o koncesiji ne dopušta ili koje su suprotne odobrenom projektu i 5) ako neuredno plaća naknadu za koncesiju, odnosno ako ju dvaput uzastopce ne plati.¹⁹⁵ Pritom se ističe kako podređenost koncesionara javnopravnom suugovaratelju proizlazi i iz nekih od razloga oduzimanja

¹⁸⁸ V. *ibid.*, čl. 118. st. 6.

¹⁸⁹ V. *ibid.*, čl. 5. st. 2.

¹⁹⁰ V. *ibid.*, čl. 31. st. 1. i čl. 32. st. 2.

¹⁹¹ V. *ibid.*, čl. 29. st. 1.

¹⁹² ZK/17, čl. 70.

¹⁹³ ZUP, čl. 153. st. 1-4 i ZK/17, čl. 5. t. 7. i. 10.

¹⁹⁴ ZPDML/03, čl. 32. st. 3-4.

¹⁹⁵ V. *ibid.*, čl. 30.

koncesije: npr. djelomični ili potpuni opoziv koncesije u interesu RH izražava subordiniranost koncesionara koncedentu, ali i Hrvatskom Saboru kao subjektu koji formalno nije dio strukture pravnog odnosa koncesije.¹⁹⁶

Posebne odredbe o prestanku koncesijskog odobrenja nisu postojale ni u prethodno važećim PZ/94, niti postoje prema važećem ZPDML/03, odnosno Uredbi o koncesijskim odobrenjima. Međutim, utoliko držimo da se odredbe o prestanku koncesija imaju *mutatis mutandis* primijeniti i na pitanje prestanka koncesijskih odobrenja kao što je to bio slučaj i do stupanja na snagu važećeg zakona¹⁹⁷, konkretno prema odredbama Pravilnika o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja iz 1996.¹⁹⁸ (dalje: Pravilnik o koncesijskim odobrenjima) kao podzakonskog propisa podređenog i Uredbi o koncesijskim odobrenjima i važećem ZPDML/03.¹⁹⁹ Preciznije, budući da Pravilnik o koncesijskim odobrenjima glede pitanja prestanka koncesijskih odobrenja upućuje na odgovarajuću primjenu odredaba o prestanku koncesija danas nevažećeg PZ/04²⁰⁰, valja zaključiti da se na odgovarajući način trebaju primijeniti mjerodavne odredbe važećeg ZPDML/03.

Kod zaštite prava iz dobivene koncesije, odnosno koncesijskog odobrenja u obzir dolazi primjena posjedovne i obveznopravne zaštite temeljem općih pravila iz odredaba ZV i Zakona o obveznim odnosima²⁰¹ (dalje: ZOO), budući da sam ZPDML/03 ne sadrži odredbe o zaštiti prava ovlaštenika koncesije, odnosno korisnika koncesijskog odobrenja. Pritom je nužno razlikovati sredstva pravne zaštite koja su takvim ovlaštenicima na raspolaganju u odnosu na davatelja koncesije, odnosno koncesijskog odobrenja od onih koja su mu na raspolaganju u odnosu na treće osobe. U potonjem slučaju, iako su pomorska dobra (osim iznimno) stvarnopravno nesposobne stvari, nad njima je moguće imati posjed, budući da isti nije (stvarno) pravo, već pravno i relevantna faktična vlast na stvari koja rađa izvjesnim pravnim učincima²⁰², a među njima i vremenski ograničenim pravom na posjedovnu zaštitu: posjednik ima pravo svoj posjed štititi od samovlasnog smetanja unutar subjektivnog roka od 30 dana od dana saznanja za čin smetanja i osobu smetatelja, odnosno objektivnom roku od godinu dana

¹⁹⁶ V. *ibid.*, čl. 29. st. 1.

¹⁹⁷ Bolanča, D., *Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – de lege lata i de lege ferenda*, Pomorski zbornik, vol. 38, br. 1, 2000., str. 166-167.

¹⁹⁸ Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 51/1996, 18/1999, 23/2003, 43/2003, 46/2003, 158/2003.

¹⁹⁹ V. *ibid.*, čl. 14. st. 3.

²⁰⁰ V. *ibid.* te PZ/04, čl. 67-71.

²⁰¹ Zakon o obveznim odnosima, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022.

²⁰² Gavella *et al.*, *op. cit.* (bilj. 1), str. 151, 154-155 te ZV, čl. 10. st. 1. i 4.

od nastalog smetanja i to putem tužbe u postupku zbog smetanja posjeda, a pod posebnim uvjetima i putem samopomoći.²⁰³ Stoga, budući da se ovlaštenik koncesije temeljem sklopljenog ugovora o koncesiji može smatrati neposrednim nesamostalnim posjednikom koncesioniranog dijela pomorskog dobra, i on ima pravo na posjedovnu zaštitu protiv onoga tko bi samovlasno smetao njegov posjed²⁰⁴, osobito kad temeljem ugovora o koncesiji ima pravo isključiti ili ograničiti koncesionirani dio pomorskog dobra iz opće uporabe.²⁰⁵ Prema našem mišljenju, isto pravo ima i korisnik koncesijskog odobrenja, ali u znatno užem praktičnom opsegu: naime, koncesijska odobrenja se inherentno odnose na prostorno manji dio pomorskog dobra u usporedbi s koncesijama pa bi posjedovna zaštita eventualno dolazila u obzir radi zaštite posjeda tog manjeg dijela pomorskog dobra.

Jednako tako i ovlaštenik koncesije i korisnik koncesijskog odobrenja imaju pravo na zaštitu od protupravne štete prema općim obveznopravnim pravilima iz odredaba ZOO, odnosno na sudsko ostvarivanje svog prava na naknadu pretrpljene kako obične štete, tako izmakle koristi.²⁰⁶ Obojica imaju pravo na naknadu obje vrste štete zato što je moguće da temeljem koncesije ili koncesijskog odobrenja na predmetnom dijelu pomorskog dobra imaju pokretnine u svom vlasništvu namijenjene izvršavanju njihovih prava koje su podložne šteti, a zamislivo je i da ih treće osobe samovlasno smetaju u izvršavanju svojih prava uslijed čega dođe do štete u obliku izmakle koristi.²⁰⁷ Međutim, kako iz većine izvora proizlazi da prema ZPDML/03 koncesija na pomorskom dobru pravno ne odvaja na njemu izgrađene građevine dok koncesija traje pa dolazi do bezuvjetne primjene načela pravnog jedinstva nekretnine (lat. *superficies solo cedit*)²⁰⁸, samim time nikakva stvarnopravna zaštita ne dolazi u obzir. Međutim, držimo da obojica prema odredbama ZOO imaju pravo i na tužbu za otklanjanje izvora opasnosti, odnosno suzdržavanje od djelatnosti od koje proizlazi uznemiravanje ili opasnost štete ako se oni ne mogu spriječiti odgovarajućim mjerama²⁰⁹ što će u praksi najčešće

²⁰³ Gavella *et. al.*, v. *ibid.*, str. 247-248 te ZV, čl. 21. st. 1, 3-4,

²⁰⁴ ZV, čl. 22.

²⁰⁵ Perkušić, A.; Petrinović, R.; Perkušić, Z., *Stjecanje i zaštita posjeda na pomorskom (općem) dobru de lege lata – de lege ferenda: (poseban osvrt na prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama)*, Poredbeno pomorsko pravo, vol. 49, br. 164, 2010., str. 541. i 549.

²⁰⁶ ZOO, čl. 1089. st. 1.

²⁰⁷ V. *ibid.*, čl. 1046.

²⁰⁸ Perkušić, A., *op. cit.* (bilj. 123), str. 18. Pritom napominjemo i da je Vrhovni sud RH 2015. obvezujućim zaključkom zauzeo kontradiktoran stav kojim istovremeno inzistira na striktnoj primjeni načela *superficies solo cedit*, uključivo i kod gradnje temeljem koncesije na pomorskom dobru, a potom upravo koncesiju predviđa kao osnovu za pravno odvajanje zgrade i pomorskog dobra – v. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Broj: Su-IV-246/2015, od 17. rujna 2015, Zaključci sa sastanka predsjednika Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova RH održanog 16. i 17. rujna 2015. u Šibeniku, Zaključak 2 (Građevine na pomorskom dobru), str. 2.

²⁰⁹ ZOO, čl. 1047. st. 1-2.

doći do izražaja u odnosima s posjednicima susjednih nekretnina. Jednako tako, obojica u okviru susjedskih prava prema odredbama ZV imaju pravo i na zaštitu od prekomjernih emisija.²¹⁰

S druge strane, spram davatelja koncesije koncesionaru na raspolaganju stoji obveznopravna zaštita temeljem sklopljenog ugovora o koncesiji pa je koncesionar ovlašten zahtijevati ispunjenje sklopljenog ugovora te naknadu štete.²¹¹ Nasuprot tomu, ovlaštenik koncesijskog odobrenja ovlašten je protiv davatelja odobrenja zahtijevati ovrhu pravomoćnog i ovršnog rješenja o koncesijskom odobrenju prema općim pravilima o ovrši nenovčanih tražbina na radnju, trpljenje ili nečinjenje iz Ovršnog zakona²¹², a može eventualno zahtijevati i naknadu štete prema odredbama ZOO.

Međutim, držimo da manjak instrumenata direktne kvazi-stvarnopravne zaštite koncesionara predstavlja problem, budući da je najizravnije sredstvo koje koncesionar ima na raspolaganju prema trećim osobama vremenski ograničena posjedovna zaštita: kada ona prestane, koncesionar (jednako kao i najmoprimac i zakupoprimac) više nema direktnih sredstava protiv trećih, već samo može posebnom tužbom zahtijevati od davatelja koncesije da uspostavi ugovoreno pravno i faktično stanje, odnosno naknadu štete ako se u tome krivnjom davatelja koncesije ne uspije. Stoga držimo da bi se u daljnjim zakonodavnim izmjenama trebalo razmisliti o uvođenju kvazi-negatorne zaštite za obveznopravne ovlaštenike poput koncesionara, najmoprimca i zakupoprimca kako bi im se pružila direktna pravna zaštita protiv trećih osoba neovisna o trajanju posjedovne zaštite.

3.4.4. Posebno založnopravno uređenje

Posebno založnopravno uređenje koncesija propisano je odredbama važećeg ZPDML/03 kojim je propisano da ovlaštenik koncesije može svoju koncesiju založiti, odnosno osnovati za drugoga založno pravo na koncesiji upisom u Upisnik koncesija (dalje: Upisnik) – javne knjige koje u pisanom ili elektroničkom obliku za koncesije koje daje Vlada RH vodi Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture RH (dalje: Ministarstvo), a za koncesije koje daju županijske skupštine nadležno upravno tijelo te županije.²¹³ Upis se provodi na zahtjev ovlaštenika koncesije uz prilaganje založnog ugovora u roku od 15 dana od dana njegova

²¹⁰ ZV, čl. 100. st. 2. i čl. 110. st. 1.

²¹¹ ZOO, čl. 8-9 i čl. 1046.

²¹² Ovršni zakon, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017, 131/2020, 114/2022, čl. 22-23 i čl. 262.

²¹³ ZPDML/03, čl. 34. st. 1-2 i čl. 36. st. 1-4.

sklapanja, a založno pravo se stječe ili prestaje provođenjem ili brisanjem upisa u Upisniku.²¹⁴ Založno pravo vjerovniku daje pravo da sam koristi koncesiju ili da ju prenese na treću osobu ako on, odnosno treća osoba na koju se koncesija prenosi ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije i ako mu davatelj koncesije za to da suglasnost.²¹⁵ Samo ako založni vjerovnik ili treći na kojeg se koncesija želi prenijeti ne ispunjavaju uvjete za ovlaštenika koncesije, davatelj koncesije ne može dati svoju suglasnost i koncesija će se oduzeti, u suprotnom davatelj koncesije mora dati suglasnost za osobno izvršavanje po založnom vjerovniku, odnosno prijenos koncesije na trećega.²¹⁶ Pritom je osobito važno naglasiti kako je založnopravna sposobnost koncesionarovog subjektivnog prava iz koncesije izrijeком ograničena samo na osiguravanje dugova iz kredita sklopljenog radi provedbe ugovora o koncesiji i to samo prema kreditoru-financijskoj instituciji.²¹⁷

Založnopravna sposobnost prava korisnika koncesijskog odobrenja nije posebno propisana niti isključena odredbama ZPDML/03 pa je za zaključiti da se na njega primjenjuje opće založnopravno uređenje. Tako ZV propisuje kako založnim pravom može biti opterećeno i pojedinačno subjektivno imovinsko pravo koje je prikladno za namirenje založnog vjerovnika, ako zakonom nije drukčije određeno.²¹⁸ Stoga, budući da se dotično pravo nedvojbeno može smatrati imovinskim²¹⁹ i podobnim za vjerovnikovo namirenje uslijed činjenice da se temeljem koncesijskog odobrenja može obavljati i gospodarska djelatnost koja odbacuje civilne plodove te da njegovo zalaganje zakonom nije isključeno, na njegovo se zalaganje primjenjuju odredbe o sudskom dobrovoljnom založnom pravu na subjektivnim imovinskim pravima.²²⁰

Stoga je posebno založnopravno uređenje odredbama ZPDML/03 propisano samo za koncesije i izdvaja se od općeg založnopravnog uređenja iz odredaba ZV spomenutim ograničenjem založnopravne sposobnosti, propisivanjem stjecanja založnog prava upisom u Upisnik koncesija i propisivanjem zakonskog prava založnog vjerovnika na namirenje izvršavanjem koncesije, pod uvjetom odobrenja davatelja koncesije. Naime, iako se opća dobra, a time i pomorska dobra upisuju u zemljišne knjige na zahtjev subjekta koji na tome ima

²¹⁴ V. *ibid.*, čl. 34. st. 2, 4. i 8.

²¹⁵ V. *ibid.*, čl. 34. st. 5.

²¹⁶ V. *ibid.*, st. 6-7.

²¹⁷ V. *ibid.*, čl. 67. st. 1.

²¹⁸ ZV, čl. 298. st. 2.

²¹⁹ Nikšić, S., *Imovina u građanskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 62, br. 5-6, 2012., str. 1602

²²⁰ ZV, čl. 313.

pravni interes²²¹ i iako se koncesije vrsta knjižnih prava u teretovnicu takvog zemljišnoknjižnog tijela upisuju prema pravilima za upis zakupa²²², zakonodavac je – umjesto propisivanja upisa založnog prava na tako upisanoj koncesiji u zemljišnim knjigama kao načina njegova stjecanja – propisao upis u Upisnik kao javnu evidenciju različitu od Registra koncesija.²²³ Sukladno tomu, s obzirom na kvazi-stvarnopravni i knjižni karakter koncesija te okolnost trostrukog upisa podataka u dotičnim trima evidencijama držimo da bi se funkciju Upisnika moglo integrirati u zemljišne knjige, a Registar koncesija zadržati do trenutka ostvarivanja mogućnosti pretraživanja zemljišnih knjiga prema imenu i prezimenu, odnosno nazivu upisanih ovlaštenika knjižnih prava.

Osobito važna posebnost založnopravnog uređenja koncesija u ZPDML/03 jest pravo založnog vjerovnika na osobno izvršavanje koncesije ili prijenos koncesije na treću osobu, u oba slučaja pod uvjetom suglasnosti davatelja koncesije, budući da se njime odstupa od pravila općeg založnopravnog uređenja koje nalaže da založni vjerovnik namiruje svoju dospjelu, a nepodmirenu osiguranu tražbinu sudskim, tj. oficijelnim putem.²²⁴ Naime, založni vjerovnik *ex lege* ima pravo izvansudskog namirivanja samostalnim izvršavanjem koncesije uz suglasnost davatelja koncesije koji je može odbiti samo ako založni vjerovnik ne ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije.²²⁵ Ako sam ne ispunjava uvjete za izvršavanje koncesije, založni vjerovnik ima daljnju mogućnost prijenosa koncesije na pravnu ili fizičku osobu koja te uvjete ispunjava i s kojom može interno pravno urediti izvršavanje koncesije radi ultimativnog namirenja tražbine koju ima prema založnom dužniku.²²⁶ Dakle, načini ostvarivanja prava namirenja založnog vjerovnika iz založene koncesije sasvim odudaraju od općeg založnopravnog uređenja, budući da založni dužnik nema aktivnu ulogu u dozvoljavanju izvansudskog namirenja i da načini izvansudskog namirenja stoje pod izvjesnom kontrolom subjekta koji nije dio založnopravnog odnosa (davatelja koncesije). Utoliko držimo da je i okolnost javnopravne kontrole osobnog izvršavanja, odnosno prijenosa koncesija od strane založnog vjerovnika dodatan izraz javno-privatnog mješovitog karaktera koncesijskog pravnog odnosa.

²²¹ ZZK/22, čl. 17. st. 4.

²²² V. *ibid.*, čl. 24. st. 2.

²²³ ZPDML/03, čl. 34. st. 2.

²²⁴ Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z.; Stvarno pravo: svezak drugi, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 413.

²²⁵ ZPDML/03, čl. 34, st. 5-7.

²²⁶ *Ibid.*

4. Novo stvarnopravno uređenje

O aktualnom pitanju revizije stvarnopravnog uređenja pomorskih dobara raspravlja se više ili manje kontinuirano najmanje od ranih 2010-ih, budući da je prvi prijedlog potpuno novog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama Hrvatskom Saboru upućen u travnju 2014. na inicijativu Kluba zastupnika Hrvatske demokratske zajednice²²⁷ i s namjerom rješavanja problema nesklada između uređenja koncesija u ZK/12²²⁸, ukidanja instituta koncesijskih odobrenja te implementacije instituta dozvola²²⁹, definiranja morskih plaža²³⁰ i dr. S obzirom na neuspjeh tog prijedloga zakona, 29. prosinca 2022. godine Vlada RH je u zakonodavnu proceduru uputila Prijedlog ZPDML/22 koji u mnogočemu slijedi ista rješenja pa u nastavku analiziramo njegove odredbe.

4.1. Pomorska dobra i plaže

Temeljni stvarnopravni status pomorskog dobra se, u bitnome, Prijedlogom ZPDML/22 ne mijenja: ono zadržava status općeg dobra kojim se svi mogu služiti pod jednakim uvjetima sukladno njegovoj prirodi, namjeni i zakonskim ograničenjima²³¹ te se i nadalje se inzistira na beziznimnoj primjeni načela *superficies solo cedit*.²³² Komponente pomorskog dobra, u bitnome, i dalje odražavaju dosadašnju trodiobu, ali je kopnenoj komponenti zamjetno proširen obuhvat detaljnim navođenjem njezinih mogućih oblika i proglašavanjem svih nekretnina unutar lučkog područja pomorskim dobrom.²³³ Temeljne granice pomorskog dobra – prema kopnu, ali i ostatku mora – također su, u bitnome, neizmijenjene pa se pomorsko dobro i nadalje u pravilu pruža od vanjske granice teritorijalnog mora RH do crte na kopnu udaljene minimalno 6 metara od crte srednjih viših visokih voda.²³⁴

Prethodno razlikovanje morskih plaža na prirodne i uređene koje je dosad uređeno Pravilnikom o plažama integrirano je i dodatno razrađeno. Prijedlog ZPDML/22 prirodnim morskim plažama, u bitnome, smatra plaže unutar ili izvan naselja koje su infrastrukturno neopremljene, čija su prirodna obilježja očuvana, čiji je kopneni dio sačinjen od prirodnog materijala i koje je zabranjeno dohranjivati.²³⁵ Suprotno tomu, uređene morske plaže se od njih,

²²⁷ Hrvatski Sabor, Klasa: 934-01/14-01/01, URBROJ: 65-14-02, od 16. travnja 2014., Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama.

²²⁸ V. *ibid.*, II.a Ocjena stanja.

²²⁹ V. *ibid.*, II.b Osnovna pitanja koja se uređuju Zakonom, t. 9.

²³⁰ V. *ibid.*, t. 16.

²³¹ Prijedlog ZPDML/22, čl. 3. i čl. 4. st. 1.

²³² V. *ibid.*, čl. 4. st. 2.

²³³ V. *ibid.*, čl. 5. 1-4.

²³⁴ V. *ibid.*, čl. 5. st. 2. i 5.

²³⁵ V. *ibid.*, čl. 80. st. 1. i 3.

u bitnome, razlikuju svojom infrastrukturnom opremljenošću, dostupnošću smanjeno pokretljivim osobama i izmijenjenim prirodnim karakteristikama te propisanom mogućnošću dohranjivanja.²³⁶ Uređene se plaže dalje dijele na 1) javne morske plaže, 2) morske plaže ispred hotela, kampa i turističkog naselja i 3) morske plaže za posebne namjene: među njima prirodne se morske plaže ne smiju ni ograditi ni isključiti iz opće uporabe, morske plaže ispred hotela se ne smiju ograditi, ali se mogu isključiti iz opće uporabe, dok se morske plaže za posebne namjene se mogu i ograditi i isključiti iz opće upotrebe.²³⁷

Međutim, važnu novinu predstavlja propisivanje ograničenja mjere isključenja opće uporabe na koncesioniranom pomorskom dobru. Preciznije, Prijedlog ZPDML/22 predviđa opću dužnost davatelja koncesije za gospodarsko korištenje plaže da prilikom odluke o mjeri ograničenja opće uporabe osigura i štiti javni interes korištenja plaže²³⁸ te propisuje da se koncesijom za gospodarsko korištenje uređene plaže izvan naselja može obuhvatiti maksimalno 70% kopnenog i 50% morskog dijela plaže, a unutar izgrađenog naselja maksimalno 50% kopnenog i 30% morskog dijela plaže, dok ostatak plaže mora ostati u javnoj uporabi.²³⁹ Dakle, zakonodavac propisivanjem većih ograničenja unutar naselja nego izvan naselja očito dvojako stupa u zaštitu (između ostalog i) interesa lokalnog stanovništva: apstraktno, propisivanjem opće obveze davatelja koncesije da štiti javni interes i konkretno, postavljanjem objektivnih ograničenja koncesioniranja. Međutim, iako propisuje da se njihovo iskorištavanje u pravilu vrši putem dozvola, Prijedlog ZPDML/22 ne predviđa objektivna ograničenja koncesioniranja prirodnih plaža pa se utoliko preporučuju dopune predloženog uređenja, budući da bi u suprotnom prirodne plaže moglo doći do povećane eksploatacije prirodnih u odnosu na uređene plaže, što je suprotno općoj tendenciji povećane zaštite prirodnih plaža u Prijedlogu ZPDML/22.

Temeljno uređenje upravljanja pomorskim dobrom u bitnome ostaje nepromijenjeno u odnosu na postojeće uređenje²⁴⁰, ali novinu predstavlja i opsežno propisivanje obveze tz. integralnog upravljanja pomorskim dobrom kojim se osigurava poštivanje principa održivog razvoja i očuvanja pomorskog dobra, zaštite javnog interesa, okoliša, prirodnog krajobraza i kulturne baštine itd.²⁴¹ što definitivno predstavlja korak u smjeru ostvarenja principa

²³⁶ V. *ibid.*, čl. 81.

²³⁷ V. *ibid.*, čl. 82-85.

²³⁸ V. *ibid.*, čl. 86. st. 1.

²³⁹ V. *ibid.*, st. 2-3.

²⁴⁰ V. *ibid.*, čl. 38.

²⁴¹ V. *ibid.*, čl. 6.

definiranih u spomenutim međunarodnim (ICZM Protokol i Preporuka 2002.), ali i nacionalnih propisa.²⁴² Što se tiče načina upotrebe i korištenja pomorskog dobra, predloženim uređenjem i nadalje se predviđa opća i posebna upotreba te gospodarsko korištenje pomorskog dobra koji su, u bitnome, jednako definirani kao i u odredbama važećeg ZPDML/03.²⁴³ Novinu pritom predstavlja ukidanje instituta koncesijskih odobrenja, tj. *de facto* zamjena s institutom dozvola o kojem će više riječi biti kasnije.

4.2. Stečena prava na pomorskim dobrima

Pitanje stečenih prava na pomorskom dobru prema odredbama Prijedloga ZPDML/22 riješeno je zamjetno drugačije od prethodnih propisa. Konkretno, Prijedlog ZPDML/22 ne priznaje nikakva stečena prava na pomorskom dobru unutar njegovih temeljnih granica na kopnu (min. 6 metara od crte srednjih viših visokih voda), niti na nasipu te propisuje kako se glede takvih nekretnina nitko ne može pozivati na povjerenje u zemljišne knjige niti tražiti naknadu za izvlaštenje²⁴⁴, već ih priznaje samo upisanim vlasnicima koji mogu dokazati valjani pravni temelj stjecanja upisanih stvarnih prava na parcelama koje su izvan temeljnih granica pomorskog dobra na kopnu.²⁴⁵ Također, Prijedlog ZPDML/22 tako striktna pravila predviđa samo za postupke koji će se pokrenuti prema njegovim odredbama: dosad okončane postupke utvrđenja granice pomorskog dobra prema ZPDML/03 ostavlja na snazi i jamči pravo na naknadu za izvlaštenje upisanim titularima prema odredbama tog zakona, dok glede postupaka određivanja granica pomorskog dobra započelih prema PZ/94 i ZPDML/03 propisuje da se isti imaju i dovršiti prema tim zakonima.²⁴⁶

4.3. Koncesije na pomorskom dobru, posebna upotreba i dozvole

Kao što je već rečeno, Prijedlog ZPDML/22 (jednako kao i važeći ZPDML/03) razlikuje opću, posebnu upotrebu pomorskog dobra te gospodarsko korištenje pomorskog dobra.²⁴⁷ Međutim, posebna upotreba izdvaja se u posebni pravni institut i u pravilu se njime i ostvaruje njime, dok se koncesijom ostvaruje tek pod uvjetom postojanja konkurencije na tržištu.²⁴⁸ Suprotno tomu, gospodarsko korištenje pomorskog dobra ostvaruje se samo koncesijom na

²⁴² V. § 2. Ekonomski i sociološki aspekti uređenja iskorištavanja plaža.

²⁴³ Prijedlog ZPDML/22, čl. 2. st. 1. t. 22, t. 26. te čl. 9. st. 4.

²⁴⁴ V. *ibid.*, čl. 4. st. 3.

²⁴⁵ V. *ibid.*, čl. 8. st. 5.

²⁴⁶ V. *ibid.*, čl. 213. st. 1. i čl. 214. st. 1.

²⁴⁷ V. *ibid.*, čl. 2. st. 1. t. 22. i 26, čl. 11. st. 1, čl. 47. i čl. 50. st. 1-2.

²⁴⁸ V. *ibid.*, čl. 48. st. 1-5. Pritom je najvažnija razlika među pravnim institutima posebne upotrebe i koncesija na pomorskom dobru u različitom postupku davanja. Također, prijedlog ZPDML/22 predviđa i dodatna dva pravna instituta: privremeno gospodarsko korištenje pomorskog dobra i institut odobrenja – v. *ibid.*, čl. 78.

pomorskom dobru.²⁴⁹ Također, opća uporaba može se ograničiti, a iznimno i isključiti samo privremeno i na dijelu pomorskog dobra obuhvaćenom koncesijom, odnosno posebnom upotrebom i sukladno prostornim planovima.²⁵⁰ Korištenje pomorskog dobra bez isključenja ili umanjenja njegove opće uporabe moguće je putem instituta dozvola na pomorskom dobru²⁵¹ kojim se *de facto* zamjenjuje prijašnji institut koncesijskih odobrenja.

Kao što je već spomenuto, uočljiva razlika u odnosu na važeće uređenje je i da se koncesijom može samo dio pomorskog dobra dati na gospodarsko korištenje, dok se na davanje prava na posebnu upotrebu dijela pomorskog dobra pravila o koncesijama primjenjuju samo kada na tržištu postoji konkurencija.²⁵² Trajanje koncesije odnosno prava posebne upotrebe također, u bitnome, ostaje neizmijenjeno u odnosu na odredbe ZPDML/03, osim što se jedinicama područne (regionalne) samouprave beziznimno oduzima mogućnost iznimnog davanja koncesije (posebne upotrebe) na rok dulji od 20 godina.²⁵³ Konačno, slično institutu koncesijskih odobrenja, dozvolom za upotrebu pomorskog dobra ovlaštenik (gospodarski subjekt) pravo obavljanja gospodarskih djelatnosti na pomorskom dobru stječe na način da se njihovim vršenjem, u pravilu, ne ograničava niti isključuje opća upotreba pomorskog dobra i to maksimalno na 5 godina.²⁵⁴ Stoga jedinu razliku u odnosu na koncesijska odobrenja predstavlja mogućnost iznimnog ograničenja opće uporabe predmetnog dijela pomorskog dobra koja prema odredbama ZPDML/03 ne postoji.²⁵⁵

4.3.1. Subjekti, objekti, trajanje i evidencije

Prijedlog ZPDML/03 pretežito ne mijenja postojeće uređenje glede subjekata pa koncesionar, ovlaštenik prava posebne upotrebe pomorskog dobra i ovlaštenik dozvole može i nadalje biti pravna osoba privatnopravnog ili javnopravnog karaktera te obrtnik.²⁵⁶ Posebne pretpostavke propisane za koncesionara i od važećeg uređenja se, u bitnome, razlikuju samo po tome što subjekte kojima je prethodno oduzimana koncesija ne isključuju trajno od apliciranja za (novu) koncesiju na pomorskom dobru, već samo na 5 godina od dana oduzimanja.²⁵⁷ Također, novina je i da se dozvola ne može dati ponuditelju koji je prethodno

²⁴⁹ V. *ibid.*, čl. 50. st. 1.

²⁵⁰ V. *ibid.*, čl. 11. st. 1.

²⁵¹ V. *ibid.*, čl. 2. st. 1. t. 2. i 74. st. 3.

²⁵² V. *ibid.*, čl. 48. st. 1-3.

²⁵³ V. *ibid.*, čl. 55. st. 3-5 i čl. 48. st. 7-8.

²⁵⁴ V. *ibid.*, čl. 74. st. 3-5.

²⁵⁵ ZPDML/03, čl. 38. st. 1.

²⁵⁶ Prijedlog ZPDML/22, čl. 2. st. 1. t. 8, t. 24-25

²⁵⁷ V. *ibid.*, čl. 58. st. 1-2.

protuzakonito koristio pomorsko dobru²⁵⁸, dok daljnji uvjeti za posebnu upotrebu nisu propisani.

Davatelj koncesije je i nadalje Vlada RH ili jedinica područne (regionalne), iznimno i lokalne samouprave²⁵⁹, što na odgovarajući način vrijedi i u kontekstu prava posebne upotrebe pomorskog dobra – s time da općine i gradovi više ne mogu odlučivati o pravu posebne upotrebe.²⁶⁰ Ovlast rješavanja o dozvolama dana je izvršnom tijelu jedinice lokalne samouprave (a ne više Vijeću) temeljem odluke njezina predstavničkog tijela.²⁶¹ Dakle, zadržana je podređenost gradova i općina županijama te je kod koncesija dodan i osobiti vid podređenosti svih samoupravnih jedinica Vladi RH time što joj je dana ovlast zabrane davanja koncesija za osobito vrijedne dijelove pomorskog dobra, odnosno ovlast izravnog davanja koncesija te zakonske personalne subrogacije preuzimanjem ugovora o već danoj koncesiji za projekte od interesa za RH ili za zaštitu pomorskog dobra, ma tko bio inicijalni davatelj koncesije.²⁶² Prema našem mišljenju, takva je novina svakako izraz okrupnjivanja ovlasti na strani Vlade RH koje može imati pozitivne učinke u vidu povećanog nadzora raspolaganja pomorskim dobrom, ali i negativne učinke u vidu smanjene pravne sigurnosti koncesionara.

Također, i predloženo uređenje predviđa institut potkoncesije, ali ga, prema našem mišljenju, odstupanjem od postojećeg uređenja nejasno definira: potkoncesije su sada ograničene na gospodarsko korištenje pomorskog dobra koje zahtijeva gradnju objekata namijenjenih obavljanju djelatnosti srodnih onima za koje je koncesija dodijeljena, a koje koncesionar ne može obavljati sam ili smatra da bi ih treći, potkoncesionar, učinkovitije obavljao.²⁶³ Međutim, Prijedlog ZPDML/22 istovremeno propisuje nemogućnost davanja koncesije subjektu koji ne ispunjava sve uvjete za obavljanje djelatnosti koje su njezin predmet²⁶⁴ pa dolazi do unutarnje kontradikcije propisa koju definitivno valja otkloniti.

Zatim, objektima koncesija i prava posebne upotrebe i nadalje mogu biti sve tri komponente pomorskog dobra.²⁶⁵ Pritom su i prirodne i uređene morske plaže sposobne i za koncesiju i za posebnu upotrebu, ali se, u pravilu, prirodne plaže gospodarski koriste temeljem

²⁵⁸ V. *ibid.*, čl. 75. st. 7.

²⁵⁹ V. *ibid.*, čl. 55. st. 1, 3-5, 9. i čl. 56. st. 1.

²⁶⁰ V. *ibid.*, čl. 48. st. 7-9.

²⁶¹ V. *ibid.*, čl. 74. st. 2. – usp. sa bilj. 171.

²⁶² V. *ibid.*, čl. 55. st. 8.

²⁶³ V. *ibid.*, čl. 62. st. 1.

²⁶⁴ V. *ibid.*, čl. 58. st. 1. t. 1.

²⁶⁵ V. *ibid.*, čl. 52. st. 1.

dozvole, a uređene temeljem koncesija.²⁶⁶ Također, iako takvog izričitog isključenja nema, držimo da nije zamislivo izdavanje dozvola za obavljanje gospodarske djelatnosti na podmorskoj komponenti pomorskog dobra, već samo na kopnenoj i pomorskoj. Rokovi, tj. trajanje koncesija, prava posebne upotrebe i dozvola u bitnome ostaju jednaki važećem uređenju trajanja koncesija i koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru, s time da je županijama oduzeta ovlast iznimnog prekoračenja roka od 20 godina za koncesije, odnosno pravo posebne upotrebe.²⁶⁷

Konačno, od evidencija Prijedlog ZPDML/22 predviđa osnivanje tzv. Nacionalne baze podataka pomorskog dobra RH (dalje: NBP), odnosno Upisnik koncesija na pomorskom dobru kao specijalizirani dio NBP-a u koji bi se upisivali podaci o svim koncesijama, potkoncesijama, posebnoj upotrebi, dozvolama na pomorskom dobru i dr.²⁶⁸ Dakle, uz postojeći sustav triju evidencija (Upisnik koncesija, Registar koncesija i zemljišne knjige), namjera je uvesti i četvrtu evidenciju, NBP, čiji bi specijalizirani dio nosio isto ime kao i jedna od već postojećih samostalnih evidencija i čiji bi upisi također imali samo deklaratoran karakter.

4.3.2. Postupak davanja

Prijedlog ZPDML/22 propisuje kako se koncesije na pomorskom dobru dodjeljuju ugovorom o koncesiji nakon provedenog javnog prikupljanja ponuda u postupku davanja koncesije, a u taksativno navedenim slučajevima na zahtjev²⁶⁹, pravo na posebnu upotrebu odlukom donesenom na zahtjev u upravnom postupku, a ugovorom o koncesiji nakon javnog prikupljanja ponuda samo ako je utvrđeno postojanje konkurencije²⁷⁰, dok se dozvole daju u upravnom postupku rješanjem o davanju dozvole nakon provedenog javnom natječaja.²⁷¹ Preciziranje daljnjih uvjeta za davanje posebne upotrebe i dozvola predviđeno je putem uredbi Vlade RH, koje se, dakako, mogu očekivati tek po eventualnom stupanju na snagu Prijedloga ZPDML/22.²⁷² Dakle, predloženo se uređenje od postojećeg, u bitnome, razlikuje samo time što predviđa provođenje javnog natječaja za dodjelu dozvola, što važeći ZPDML/03 glede koncesijskih odobrenja ne propisuje. Prema našem mišljenju, intencija zakonodavca koja

²⁶⁶ V. *ibid.*, čl. 80. st. 2. i čl. 81. st. 2.

²⁶⁷ V. *ibid.*, čl. 48. st. 7-9, čl. 55. st. 3-5 i 9, čl. 56. st. 1. te čl. 74. st. 4

²⁶⁸ V. *ibid.*, čl. 76-77.

²⁶⁹ V. *ibid.*, čl. 50. st. 2-4, čl. 65.

²⁷⁰ V. *ibid.*, čl. 48. st. 3-5.

²⁷¹ V. *ibid.*, čl. 74. st. 2-3.

²⁷² V. *ibid.*, čl. 49. st. 3. i čl. 75. st. 8,

odatle proizlazi jest osiguravanje izbora prije svega financijski što povoljnije ponude, a što je zasigurno korak unaprijed u odnosu na postojeće uređenje.

4.3.3. Prestanak i zaštita

Jedna od uočljivijih razlika u odnosu na postojeće uređenje je izostanak jasnog i konkretnog navođenja razloga prestanka koncesija na pomorskom dobru, prava posebne upotrebe i dozvola, čime se efektivno upućuje na opće uređenje koncesija²⁷³. Tako koncesija zasigurno i nadalje prestaje iz istih razloga kao i po važećem posebnom uređenju zato što ZK/17 kao viši, opći propis o koncesijama propisuje, u bitnome, iste razloge²⁷⁴, uz iznimku potvrde koncesije po pravnim sljednicima umrlog, tj. ugašenog koncesionara koju predviđa važeći ZPDML/03²⁷⁵, a Prijedlog ZPDML/22 ne – iako se ona teoretski može predvidjeti ugovorom o koncesiji. Također, jednako kao i kod važećeg ZPDML/03, dodatni razlog predviđen odredbama ZUP i ovdje je jednostrani raskid ugovora po davatelju koncesije, neovisno o tome je li ona dana u redovitom postupku ili na zahtjev²⁷⁶, kao i raskid ugovora o koncesiji zbog javnog interesa prema odredbama ZK/17.²⁷⁷

Nadalje, s obzirom na izostanak odredaba o prestanku prava posebne upotrebe dijela pomorskog dobra u slučajevima u kojima dolazi do primjene odredaba o koncesijama, za zaključiti je da se *mutatis mutandis* primjenjuju i opisana pravila o prestanku koncesija, budući da izvor subjektivnih prava ovlaštenika i ovdje upravni ugovor (utemeljen na odluci o posebnoj uporabi)²⁷⁸, neovisno o tome je li ona donesena u redovitom postupku ili primjenom pravila o koncesijama. Subjektivno pravo njihova ovlaštenika dozvole prema odredbama Prijedloga ZPDML/22 zasigurno prestaje 1) istekom roka na koji je dana, 2) odreknućem ovlaštenika i 3) rješenjem o ukidanju dozvole.²⁷⁹ U potonjem slučaju, davatelj dozvole će takvo rješenje biti dužan donijeti kada utvrdi da se pomorsko dobro koristi suprotno uvjetima iz dozvole.²⁸⁰

Što se tiče pravne zaštite subjektivnih prava iz koncesija, predloženim se uređenjem ne mijenja postojeće mogućnosti pravne zaštite te utoliko na odgovarajući način vrijedi sve što je rečeno u odgovarajućem poglavlju o važećem uređenju iz ZPDML/03.

²⁷³ V. *ibid.*, čl. 51.

²⁷⁴ ZK/17, čl. 70-73.

²⁷⁵ ZPDML/03, čl. 42. t. 3.

²⁷⁶ ZUP, čl. 153. st. 1-4.

²⁷⁷ ZK/17, čl. 70. t. 2.

²⁷⁸ V. *ibid.* i Prijedlog ZPDML/22, čl. 48. st. 4-5.

²⁷⁹ Prijedlog ZPDML/22, čl. 74. st. 3-5 i čl. 75. st. 6.

²⁸⁰ *Ibid.*, čl. 75. st. 6.

4.3.4. Posebno založnopravno uređenje

Jednako kao i prema važećem posebnom uređenju iz ZPDML/03, koncesije na pomorskom dobru i nadalje su sposobne biti objektom založnih (i podzaložnih) prava koja se i nadalje stječu, odnosno gube odgovarajućim upisima u Upisnik koncesija.²⁸¹ Nasuprot tomu, posebne odredbe o založnom pravu na pravu posebne upotrebe, odnosno na dozvoli izostaju pa je utoliko založnopravna sposobnost takvih subjektivnih prava dvojbeno: budući da je naplatno obavljanje djelatnosti koje mogu biti predmet posebne upotrebe zamislivo sa i bez konkurencije koja uvjetuje primjenu pravila o koncesijama²⁸², smatramo da nema prepreke zalaganju takvog subjektivnog prava ako ono u konkretnom slučaju ispunjava zakonske pretpostavke za sudsko dobrovoljno založno pravu na subjektivnom imovinskom pravu.²⁸³ Suprotno tomu, subjektivno pravo iz dozvole nije sposobno biti objektom založnog prava zbog izričite odredbe Prijedloga ZPDML/22 kojom se zabranjuje ovlašteniku sklapanje ugovora kojima bi treće osobe bile ovlaštene obavljati dotičnu djelatnost.²⁸⁴

Ograničenje založnopravne sposobnosti subjektivnog prava koncesionara samo na osiguranje tražbine kreditora-financijske institucije iz ugovora o kreditu sklopljenog radi provedbe ugovora o koncesiji i nadalje odražava zakonodavčevu intenciju dodatne zaštite pomorskog dobra kroz ograničenje mogućnosti koncesionarevih raspolaganja svojim subjektivnim pravom iz koncesije.²⁸⁵ Uređenje namirenja vjerovnika kroz prijenos koncesije ne odstupa bitno od važećeg uređenja²⁸⁶ uz jednu iznimku: založni vjerovnik radi namirenja svoje tražbine sada ima pravo predložiti davatelju koncesije prijenos koncesije na sebe, odnosno na trećeg koji ispunjava uvjete za koncesionara čak i prije dospijeca svoje tražbine ako dokaže da koncesionar-založni dužnik koristi koncesiju na način koji može ugroziti opstanak ugovora o koncesiji ili umanjiti vrijednost koncesije.²⁸⁷

5. Zaključci

Slijedom cjelokupnog dosadašnjeg izlaganja jasno proizlazi kako temeljni stvarnopravni status plaža, odnosno pomorskih dobara kao vrste općih dobara u bitnome ostaje neizmijenjen u pravnom sustavu RH tijekom gotovo čitavog njezinog postojanja, te da je moguće potvrditi tezu o supstancijalnom pravnom kontinuitetu uređenja od stupanja na snagu OGZ 1816. do

²⁸¹ V. *ibid.*, čl. 66-67 i čl. 72. st. 1.

²⁸² V. *ibid.*, čl. 48. st. 3-4.

²⁸³ V. ZV, čl. 313.

²⁸⁴ Prijedlog ZPDML/22, čl. 75. st. 2-3.

²⁸⁵ V. *ibid.*, čl. 66.

²⁸⁶ V. *ibid.*, čl. 70-73.

²⁸⁷ V. *ibid.*, čl. 70. st. 5.

stupanja na snagu ZNPP 1947. i potom od stupanja na snagu Ustava SFRJ, Ustava SRH i ZPVDLP 1974. godine do danas, s obzirom na to da je ostvarenje pravila široke opće uporabe pomorskog dobra očita intencija svakog od tih stvarnopravnih propisa. Međutim, jednako tako, oduvijek je postojala i mogućnost ograničenja opće uporabe pomorskih dobara – kako *ex lege* (temeljem Ustava i zakona), tako i temeljem ugovora o koncesiji sklopljenog u skladu s tim propisima što se može opravdati nužnošću ostvarenja raznovrsnih interesa koji se imaju ostvariti na i u vezi s pomorskim dobrom. Ostvarenje takve ravnoteže javnih i privatnih interesa ujedno je i funkcija države koja je po samom Ustavu dužna skrbiti o javnom interesu i o dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku. Je li u konkretnom slučaju ta ravnoteža postignuta, konkretno u kontekstu koncesioniranja dijelova pomorskog dobra i to plaža, pitanje je ocjene društvenih potreba, uključujući zaštitu prirode, dostupnost plaža građanima, kao i ekonomski napredak i razvoj turističkog sektora.

Analizirane odredbe Prijedloga ZPDML/22 nastavljaju se na ranije uređenje omogućavanja koncesioniranja plaža, te u bitnome ne odstupaju o postojećeg uređenja, iako donose korak u naprijed u vidu zakonske konkretizacije prethodno podzakonski i šturo uređenog pravnog pojma plaža.²⁸⁸ Dugotrajnost koncesija koja se u kontekstu Prijedloga ZPDML/22 problematizirala uz tvrdnje o otvaranju rizika *de facto* privatizacije i devastacije pomorskog dobra ukazuje se kao djelomično pogrešna primjedba, budući da nije novost tog zakonskog prijedloga, već sastavni element dotičnog pravnog instituta još od ZK/92.²⁸⁹ Međutim, s obzirom na spomenutu osobitu vrijednost pomorskih dobara, držimo da bi se moglo razmisliti o strožem ograničenju maksimalnog roka koncesija i posebne upotrebe na pomorskom dobru.

Daljnje korake unaprijed predstavljaju i konkretizacija načela održivog razvoja te socio-ekološki osviještenog upravljanja i iskorištavanja pomorskog dobra²⁹⁰, nedvosmisleno negativno rješavanje pitanja stečenih stvarnih prava na pomorskom dobru²⁹¹, propisivanje ograničenja koncesioniranja plaža²⁹², postroženje prekršajnih sankcija za protupravno upravljanje, uporabu, korištenje, ograničenje opće uporabe ili oštećenje pomorskog dobra.²⁹³ Iako je u javnosti problematiziran kao ustavnopravno neprihvatljiv, iz provedene analize ne

²⁸⁸ V. *ibid.*, čl. 80. i čl. 83- 85.

²⁸⁹ ZK/92, čl. 1. st. 4.

²⁹⁰ Prijedlog ZPDML/22, čl. 6.

²⁹¹ V. *ibid.*, čl. 4. st. 3, čl. 8. st. 5., čl. 213. st. 1. i čl. 214. st. 1.

²⁹² V. *ibid.*, čl. 86.

²⁹³ V. *ibid.*, čl. 199-208. Usp. sa ZPDML/03 čl. 112-117.

proizlazi da Prijedlog ZPMDL/22 odstupa ili povećava postojeća ograničenja opće upotrebe koja uostalom i nisu izričito zajamčena samim Ustavom (premda se zaštita plaža kao dobara od interesa za Republiku Hrvatsku može interpretirati i u tom smislu, kao što je i učinjeno u ZV-u). Novo uređenje ujedno je i u skladu s preuzetim obvezama iz ICZM Protokola štiteći plaže, odnosno pomorska dobra sukladno njihovom stvarnopravnom statusu i unaprjeđujući njihovu zaštitu pa se teze o privatizaciji plaža, devastaciji morske obale više čine opravdanima u kontekstu moguće neadekvatne provedbe propisa o zaštiti plaža, nego u kontekstu samog zakonskog uređenja. Ovo pogotovo imajući u vidu da je položaj koncesionara temeljem (upravnog) ugovora o koncesiji oslabljen u odnosu na davatelja koncesije uslijed npr. njegovih ovlasti na oduzimanje koncesije i raskid ugovora zbog javnog interesa²⁹⁴ i da je zaštita pomorskog dobra ojačana još i opisanom ovlašću direktne zabrane koncesioniranja određenih dijelova pomorskog dobra, odnosno zakonskom subrogacijom u korist Vlade RH.²⁹⁵ Međutim, s obzirom na to da se time *de facto* okrupnjuju ovlasti Vlade RH, valja pričekati eventualnu provedbu tih odredaba u praksi kako bi ih se moglo konkretnije ocijeniti. Slično tomu, držimo i da će se konkretniji zaključci o ovlasti založnog vjerovnika da traži prijenos koncesije i prije dospijeća svoje tražbine osigurane tom koncesijom također moći izvesti tek po eventualnom stupanju na snagu Prijedloga ZPDML/22 i primjene dotičnih odredaba u praksi- S jedne strane, takve odredbe nedvojbeno su vid pogodovanja založnom vjerovniku, redovito subjektu iz bankarskog sektora, ali sama formalna mogućnost podnošenja zahtjeva za prijenos ne znači da će se istome uvijek i udovoljiti pa zahtjev osobitog nadzora nad koncesijama na pomorskom dobru nije samim time ugrožen.²⁹⁶

Nadalje, Prijedlogom ZPDML/22 i nadalje nije adresiran problem izostanka direktne zaštite prava koncesionara i ovlaštenika posebne upotrebe u odnosima s trećima, već je zadržano postojeće pravno uređenje koje mu, u bitnome, pruža samo posjedovnu zaštitu. Također, dvojbena je svrsishodnost i izričite zabrane ograđivanja plaža. Naime, postavljena ograda ujedno je i indikacija koncesionarovog posjeda koja nadvladava jezične i kulturološke barijere pa se zabranom ograđivanja komplicira njegova pravna pozicija, uzrokuju dodatni troškovi zaštite koncesioniranog dobra i ultimativno sama koncesija čini manje atraktivnom, s obzirom na to da mu je komplicirano štititi svoj posjed, a dužan je brinuti o očuvanju koncesioniranog dobra.²⁹⁷

²⁹⁴ ZK/17, čl. 70. t. 2-3.

²⁹⁵ Prijedlog ZPDML/22, čl. 55. st. 8.

²⁹⁶ V. *ibid.*, čl. 70. st. 5.

²⁹⁷ V. *ibid.*, čl. 6. st. 6.

Propisivanje uspostave NBP-a kao četvrtog javnog upisnika koncesija također držimo djelomično problematičnim s obzirom na činjenicu postojanja triju drugih javnih upisnika i predlažemo eventualnu reformu postojećih upisnika umjesto uspostavljanja novog. Također, djelomično je kontradiktorna i konstrukcija potkoncesija na pomorskom dobru kojom se *de facto* predviđa rješenje za pravno nemoguću situaciju nesposobnosti koncesionara za obavljanje (dijela) djelatnosti koje su predmet koncesije²⁹⁸, jednako kao što u duhu povećane zaštite prirodnih plaža definitivno nije niti izostanak objektivnog ograničenja mjere njihova koncesioniranja analognog onom koje vrijedi za uređene plaže²⁹⁹, bez obzira na to što je njihovo koncesioniranje predviđeno tek kao iznimka.³⁰⁰ Stoga, s obzirom na njihovu nedvojbeno veću vrijednost i atraktivnost u odnosu na uređene plaže, držimo da predloženo uređenje utoliko treba dopuniti radi dodatne zaštite prirodnih plaža od kvantitativno i kvalitativno neprikladne eksploatacije.

6. Zahvale

Ovim putem prije svih zahvaljujem mentoru, prof. dr. sc. Hanu Ernstu na vrlo sadržajnom i detaljnom mentoriranju tijekom izrade ovog rada. Također, hvala i prof. dr. sc. Ivani Jaramaz-Reskušić koja me na početku studija prva potakla na akademsko pisanje.

Marin Novak

7. Popis literature

Znanstveni izvori:

1. Alterman, R.; Pellach, C., *Beach Access, Property Rights, and Social-Distributive Questions: A Cross-National Legal Perspective of Fifteen Countries*, Sustainability, vol. 14, br. 7:4237, 2022.
2. Aviani, D., *Zasebno korištenje opće-uporabljivih dobra u Hrvatskoj: dometi i ograničenja*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 46, br. 1, 2009.
3. Bolanča, D., *Koncesije na pomorskom dobru – novine u hrvatskom zakonodavstvu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 46, br. 1, 2009.
4. Bolanča, D., *Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – de lege lata i de lege ferenda*, Pomorski zbornik, vol. 38, br. 1, 2000.

²⁹⁸ V. *ibid.*, čl. 62. st. 1.

²⁹⁹ V. *ibid.*, čl. 86.

³⁰⁰ V. *ibid.*, čl. 80. st. 2.

5. Bolanča, D., *Problem stvarnih prava na pomorskom dobru (bitne novine hrvatskoga pomorskog zakonodavstva)*, Poredbeno pomorsko pravo, vol. 54, br. 169, 2015.
6. Cartlidge, N., *Whose beach is it anyway?*, <https://t.ly/P2Ag-> (19. travnja 2023.)
7. Čepulo, D., *Hrvatska pravna povijest u europskom kontekstu*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2012.
8. Čović, S., *Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru u upravnosudskoj praksi*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 57, br. 1, 2020.
9. Frković, S., *Objekti na pomorskom dobru*, u: Bienenfeld, J., Frković, S., Jelčić, O.; Josipović, T.; Koharić, Z.; Kontrec, D.; Pahić, D.; Simonetti, P., *Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, Narodne novine, Zagreb, 2007.
10. Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z.; *Stvarno pravo - Svezak prvi*, Narodne novine, Zagreb, 2007.
11. Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z.; *Stvarno pravo: svezak drugi*, Narodne novine, Zagreb, 2007.
12. Horvat, M., *Rimsko pravo*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2008.
13. Iličić, V., *Suvremene metode određivanja granice pomorskog dobra*, Ekscentar, br. 7, 2005.
14. Jelavić, A., *Pravni položaj pomorskog dobra*, Naše more, vol. 59, br. 1-2, 2012.
15. Jug, J., *Stvarna prava na pomorskom dobru?*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci (1991), vol. 34, br. 1, 2013.
16. Ljubetić, S., *Granice pomorskog dobra i lučkog područja – legislativno uređenje i problematika u praksi*, Poredbeno pomorsko pravo, vol. 60, br. 175, 2021.
17. Ljubetić, S., *Pomorsko dobro i zemljišne knjige*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2019.
18. MacLeod, M.; Pereira da Silva, C., Cooper, J.A.G., *A Comparative Study of the Perception and Value of Beaches in Rural Ireland and Portugal, Implications for Coastal Zone Management*, Journal of Coastal Research, vol. 18, br. 1, 2004.
19. Nikšić, S., *Imovina u građanskom pravu*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 62, br. 5-6, 2012.
20. Perkušić, A., *Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama*, Naše more, vol. 52, br. 1-2, 2005.
21. Perkušić, A.; Petrinović, R.; Perkušić, Z., *Stjecanje i zaštita posjeda na pomorskom (općem) dobru de lege lata – de lege ferenda: (poseban osvrt na prijedlog novog*

- Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*), Poredbeno pomorsko pravo, vol. 49, br. 164, 2010.
22. Schlacher, T.A.; Dugan, J.; Schoeman, D.S.; Lastra, M.; Jones, A.; Scapini, F.; McLahan, A.; Defeo, O., *Sandy beaches at the brink*, Diversity and Distributions, vol. 13, 2007.
 23. Skorupan Wolff, V., *Izvlaštenje na pomorskom dobru: [prikaz presude]*, Poredbeno pomorsko pravo, vol. 47, br. 162, 2008.
 24. Staničić, F.; Bogović, M., *Koncesije na pomorskom dobru – odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Pravni Vjesnik, vol. 33, br. 1, 2017.
 25. Šikić, M.; Staničić, F., *Pravna narav ugovora o koncesiji*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 48, br. 2, 2011.
 26. Turina, Ante Z., *More i njegova važnost*, Naše more, vol. 9, br. 1, 1962.
 27. Vojković, G., *Utvrđivanje granice pomorskog dobra de lege lata i de lege ferenda*, Poredbeno pomorsko pravo, vol. 61, br. 176, 2022.
 28. Vojković, G.; Štambuk-Šunjić, M., *Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu Općeg građanskog zakonika do 1914. godine*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 44, br. 2, 2007.
 29. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Broj: Su-IV-246/2015, od 17. rujna 2015, Zaključci sa sastanka predsjednika Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova RH održanog 16. i 17. rujna 2015. u Šibeniku
 30. Vuković, A., *Stečena prava na pomorskom dobru*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 46, br. 2, 2009.
 31. Vuković, A., *Ustavni sud Republike Hrvatske o pravima na pomorskom dobru*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 48, br. 1, 2011.
 32. Wolch, J.; Zhang, L., *Beach Recreation, Cultural Diversity and Attitudes toward Nature*, Journal of Leisure Research, vol. 36, br. 3, 2004.

Zakonski i podzakonski akti:

1. Arhiv Jugoslavije, *Ustav Federativne Narodne Republike Jugoslavije, 31. januar 1946.*, <https://rb.gy/6ttv6> (6. travnja 2023.)
2. Hrvatski Sabor, Klasa: 022-02/22-01/202, URBROJ: 65-22-02, od 30. prosinca 2022. Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama

3. Hrvatski Sabor, Klasa: 934-01/14-01/01, URBROJ: 65-14-02, od 16. travnja 2014., Prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama
4. Ovršni zakon, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 112/2012, 25/2013, 93/2014, 55/2016, 73/2017, 131/2020, 114/2022.
5. Pomorski zakonik, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 17/1994, 74/1994, 43/1996, 158/2003, 181/2004.
6. Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja, Narodne novine br. 51/1996, 18/1999, 23/2003, 43/2003, 46/2003, 158/2003.
7. Pravilnik o vrstama morskih plaža i uvjetima koje moraju zadovoljavati, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 50/1995, 158/2003.
8. Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 23/2004, 101/2004, 39/2006, 63/2008, 125/2010, 102/2011, 83/2012, 10/2017.
9. Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 36/2004, 63/2008, 133/2013, 63/2014.
10. Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 08/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.
11. Ustav Socijalističke federativne republike Jugoslavije, Narodne novine, 1980.
12. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, Narodne novine, 1980.
13. Zakon o cestama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 56/1991.
14. Zakon o elektroničkim komunikacijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 76/2022.
15. Zakon o javnim cestama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 100/1996, 76/1998, 27/2001, 114/2001, 117/2001, 65/2002, 180/2004.
16. Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 125/2008, 90/2011, 143/2012.
17. Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 143/2012, 69/2017.
18. Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 18/1990, 61/1991.
19. Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 69/2017, 107/2020.
20. Zakon o koncesijama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 89/1992, 125/2008.
21. Zakon o morskim lukama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 108/1995, 6/1996, 137/1999, 97/2000, 158/2003.
22. Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije, pročišćeni tekst, Službeni list FNRJ br. 86/1946, 105/1946, 96/1947.

23. Zakon o obveznim odnosima, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018, 126/2021, 114/2022, 156/2022.
24. Zakon o općem upravnom postupku, pročišćeni tekst, Narodne novine, Narodne novine br. 47/2009, 110/2021.
25. Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, pročišćeni tekst, Službeni list SFRJ br. 6/1980, 36/1990, Narodne novine br. 53/1991, 91/1996.
26. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019.
27. Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981, 31/1986, 47/1989, 26/1993, 17/1994, 29/1994, 107/1995, 108/1995, 142/1998.
28. Zakon o potvrđivanju Protokola o integralnom upravljanju obalnim područjem Sredozemlja, Narodne novine br. 8/2012.
29. Zakon o suzbijanju diskriminacije, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 85/2008, 112/2012.
30. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, pročišćeni tekst, Narodne novine 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 129/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 143/2012, 152/2014, 81/2015, 94/2017.
31. Zakon o zemljišnim knjigama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 63/2019, 128/2022.
32. Zakon o zemljišnim knjigama, pročišćeni tekst, Narodne novine br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 114/2001, 100/2004, 107/2007, 152/2008, 126/2010, 55/2013, 60/2013, 108/2017, 63/2019.

Akti EU i međunarodni ugovori:

1. Convention for the protection of the Mediterranean sea against pollution, Official Journal of the European Communities, No. L 240/3, 19. rujna 1977.
2. Direktiva 2014/89/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o uspostavi okvira za prostorno planiranje morskog područja, Službeni list Europske unije L 257/135, 28. kolovoza 2014.
3. Preporuka Europskog parlamenta i Vijeća (2002/413/EC) od 30. svibnja 2002. glede implementacije Integriranog upravljanja obalnim područjima u Europi, Službeni list Europske unije, L 148/24, 6. lipnja 2002.
4. UN environment programme, Protocol on Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in the Mediterranean, <https://rb.gy/smcua> (26. travnja 2023.).

Mrežni izvori:

1. *Jadransko more i otoci*, <https://t.ly/zm8a> (19. ožujka 2023.)
2. Ministarstvo financija, *Registar koncesija*, <https://t.ly/kR-J> (18. travnja 2023.)
3. *Turizam u brojkama 2021.*, <https://t.ly/9SWe> (19. ožujka 2023.)
4. UN environment programme, *ICZM Protocol*, <https://rb.gy/e4bzig> (26. travnja 2023.).

7. Sažetak

Marin Novak, Novo stvarnopravno uređenje plaža

Pitanje ograničenja opće uporabe pomorskih dobara kao posebne vrste općih dobara inherentno je tom pravnom institutu jednako kao i potreba osobite zaštite njihove jedinstvene prirodne i društvene vrijednosti. Iako su pomorska dobra stvarnopravno nesposobna, ona se ipak mogu privatno iskorištavati putem koncesija koje su koncesije slične stvarnim pravima i rađaju nizom pitanja glede pomirenja tih suštinski suprotstavljenih modela uporabe pomorskih dobara. Stoga ovaj rad – s naglaskom na plaže – prikazuje razvoj instituta pomorskih dobara od ranog austro-ugarskog zakonodavstva, preko društveno-vlasničkog uređenja i sve do važećeg Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. Prikazane su pravna tipologija plaža, uređenje stečenih prava te stjecanje, zaštitu i prestanak koncesija na plažama. Postojeće se uređenje uspoređuje s prijedlogom Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz prosinca 2022. koji je izazvao značajnu pozornost javnosti i pokazuje se kako se tim zakonskim prijedlogom, suprotno vladajućem javnom mišljenju, značajnije ne odstupaju od postojećeg uređenja, iako određena pitanja valja preciznije adresirati.

Ključne riječi: koncesije, opća dobra, pomorska dobra, plaže, prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2022.

8. Summary

Marin Novak, The New Property Law of Beaches

The problem of limiting public use of maritime property as a form of public domain is as inherent to the doctrine of public domain as it is to the need of preserving its unique natural and social value. Maritime property cannot be subject to any property rights, but can be subject to private exploitation by way of concessions, which are similar to property rights and give rise to various questions concerning the conflicting models of maritime property use. Thus, the development of maritime property, specifically beaches, is followed since the early Austro-Hungarian legislation, over the period of social ownership, up to the current Maritime Property

and Maritime Ports Act. The legal typology of beaches, acquired rights, and grant, protection, and termination of concessions are discussed. Current solutions are contrasted with the new Maritime Property and Maritime Ports Bill of December 2022, which gained significant public attention. Contrary to popular opinion, this paper demonstrates that the proposed Bill does not in fact deviate significantly from current legislation, although certain issues should be addressed in more detail.

Keywords: concessions, public domain, maritime property, beaches, Maritime Property and Maritime Ports Bill of 2022.