

KUNDIĆIĆ POMORSKI KONZALTING
RIJEKA

www.pomorskodobro.com

ZAKON O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA
RADNA VERZIJA 17.12.2013.

I. Koncesije na zahtjev – neprihvatljiv zakonski prijedlog

Koncesije na zahtjev novi pravni institut pomorskog dobra

Zakon o koncesijama (N.N. 143/12) kao krovni zakon otvorio je mogućnost da se koncesija na zahtjev kao iznimka preuzme u zakonodavstvo koje uređuje pomorsko dobro.

Koncesija na zahtjev sukladno članku 29. Zakona o koncesijama među ostalim može se iznimno dati neposredno na zahtjev gospodarskog subjekta ako postojeća i/ili planirana gospodarska aktivnost gospodarskog subjekta na određenoj lokaciji čini s predmetom koncesije za koju se zahtjev podnosi, neodvojivu tehnološku ili funkcionalnu cjelinu, te koncesija služi isključivo za obavljanje te gospodarske aktivnosti ...

Upravo odredba članka 29. Zakona o koncesijama predstavlja mogućnost da koncesije na zahtjev kao iznimku preuzme novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama.

Zašto je potrebna koncesija na zahtjev na pomorskom dobru

Obzirom na specifičnost slojevitih gospodarskih odnosa na pomorskom dobru *koncesija na zahtjev* je nužnost i potreba kako industrijskog tako i turističkog sektora.

Koncesija je posebno nužna u slučaju kada postoji funkcionalna i tehnološka povezanost sadržaja van granica pomorskog dobra sa pomorskim dobrom koja čini jedinstvenu integriranu gospodarsku cjelinu.

Ona je u tom slučaju nužnost prvenstveno u cilju pravne sigurnosti koja predstavlja uvjet za investicije na pomorskom dobru.

U takvom slučaju koncesija na zahtjev je jedina alternativa.

Institut “koncesije na zahtjev“ je novom radnom verzijom Zakona od 17.12.2013. u članku 78-81. formalno prihvaćen i ugrađen u zakonski prijedlog.

Međutim, predloženi institut koncesije na zahtjev u velikom djelu je kontradiktoran a za praksu će biti neupotrebljiv.

Sporna predložena rješenja podnošenja zahtjeva za koncesiju

Predloženi tekst Zakona predvidio je u članku 78. stavak 1. mogućnost podnošenja zahtjeva za privezišta industrijskih/servisnih pogona i sportske luke.

Međutim, kada se radi plažama, privezištima i nautičkim sidrištima koji su ključni za turistički sektor podnošenje zahtjeva za koncesiju može se dati samo **iznimno**?

Zašto samo iznimno?

Zašto se samo nekim sadržajima priznaje pravo na podnošenje zahtjeva za koncesiju?

Koji su to odlučujući razlozi i kriteriji da samo sportske luke, industrijska i servisna privezišta imaju pravo na podnošenje zahtjeva za koncesiju, dok druge luke takvu mogućnost uopće **nemaju**, odnosno kada se radi o privezištima takva mogućnost postoji samo **iznimno** bez obzira što čine s predmetom koncesije neodvojivu tehnološku i funkcionalnu cjelinu.

Koncesijska naknada dovedena do apsurd

Radni prijedlog Zakona u članku 79. stavak 3. i 4. sadrži odredbe:

“Za koncesiju iz članka 78. stavak 2. i 3. ponuđena koncesijska naknada ne može biti niža od trostrukog iznosa koncesijske naknade postignute na natječaju za gospodarsko korištenje plaže/privezišta/sidrišta unutar iste turističke kategorizacije mjesta.

Podnositelj zahtjeva za koncesiju mora dostaviti dokaz da ispunjava sve uvjete kao i ponuditelj na javnom natječaju za dodjelu koncesija.“

Potpuno je nejasno tko je spreman konzumirati koncesiju na zahtjev i ponuditi najmanje trostruku koncesijsku naknadu postignutu na natječaju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, te istovremeno dostaviti dokaze da ispunjava sve uvjete kao i ponuditelj na javnom natječaju za dodjelu koncesije.

Koji je cilj ovakve odredbe ?

Ovakvo rješenje dovodi u pitanje sam *“ratio legis“* predloženog zakonskog teksta. Predložena koncesijska naknada grubo krši ravnopravnost tržišne utakmice i samim time onemogućava provedbu postupka davanja koncesija.

Trostruki iznos koncesijske naknade postignute na natječaju (plaže/privezišta/sidrišta) unutar iste kategorizacije mjesta prevedeno jezikom investitora znači drakonsko kažnjavanje samog pokušaja podnošenja zahtjeva za koncesiju.

Takvim prijedlogom koncesija na zahtjev gubi smisao i cjeloviti institut je doveden do apsurd.

Koncesija na zahtjev i turističke zone unutar i izvan naselja

Radna verzija novog prijedloga Zakona sadrži odredbu u članku 78. stavak 2.i 3. da se koncesija na zahtjev može iznimno dati za gospodarsko korištenje plaže i/ili privezišta i/ili nautičkog sidrišta koja po svom položaju čini funkcionalnu, infrastrukturnu i prostornu cjelinu sa samo *jednim*, turističkim ili smještajnim objektom, a koji se nalazi u *turističkoj zoni izvan naselja*.

Iznimno koncesija na zahtjev sukladno novom prijedlogu Zakona se može dati za gospodarsko korištenje plaže i/ili privezišta i/ili nautičkog sidrišta koja po svom položaju čini funkcionalnu ,infrastrukturnu i prostornu cjelinu sa samo jednim ugostiteljskim, turističkim ili smještajnim objektom najviše kategorije (pet zvjezdica) koji se nalazi unutar naselja.

U primjeni Zakona to znači da bi smještajni objekt najviše kategorije (vila-apartman) s pet zvjezdica unutar naselja mogao podnijeti zahtjev za koncesiju za plažu i/ili nautičko sidrište i/ili privezište, dok bi istovremeno hotel s tri ili četiri zvjezdice u podnošenju zahtjeva imao zakonsko ograničenje.

Za takav prijedlog ne može postojati racionalno objašnjenje.

Moraju postojati jasni kriteriji kako u odnosu na sadržaj tako i u odnosu na kapacitet podnositelja zahtjeva za koncesiju.

Mislimo da je ovakav prijedlog u suprotnosti s interesima posebno turističkog gospodarstva i svojevrsna diskriminacija korisnika pomorskog dobra kod podnošenja zahtjeva za koncesiju.

Ekskluzivno pravo sportskih luka bez osnove

Radna verzija Zakona u članku 78. za sportske luke predlaže model donošenja koncesije na osnovu podnesenog zahtjeva bez ikakvih uvjeta, ograničenja i postavljenih kriterija.

Takav prijedlog predstavlja svojevrsni privilegij sportskih luka u odnosu na druge luke posebne namjene te prema našem mišljenju ne postoji zakonsko uporište da se sportskoj luci omogućava *koncesija na zahtjev*. To je istovremeno odmak od *posebne uporabe* u sferu *gospodarskog korištenja* sportske luke.

Upozoravamo da se koncesijom daje pravo koncesionaru da gospodarski koristi pomorsko dobro.

Sportska luka po svojoj prirodi je luka posebne namjene koja bi trebala biti u režimu **posebne uporabe** a ne u režimu **gospodarskog korištenja**.

(Posebna uporaba pomorskog dobra je svaka uporaba pomorskog dobra koja nije opća uporaba ni gospodarsko korištenje)

U tom smislu postojeći Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama izrijekom propisuje u članku 81. da se sportska luka može dodijeliti samo udruzi dok se u obavljanju djelatnosti ne može stjecati dobit.

Nejasno je kako su predlagači zakonskog teksta samo za *sportske luke* predvidjeli mogućnost gospodarskog korištenja na osnovu podnesenog *zahtjeva za koncesiju*, dok za druge luke posebne namjene takva mogućnost nije predviđena.

Gdje postoji tehnološka ili funkcionalna povezanost sportske luke s prostorom van granice lučkog područja odnosno pomorskog dobra koju izrijekom propisuje Zakon o koncesijama?

Da se radi o svojevrsnom isključivom pravu koncesije na zahtjev samo za **sportske luke** vidimo u članku 238. prijelaznih i završnih odredbi radne verzije Zakona.

Za ostale luke posebne namjene radna verzija Zakona u članku 190. propisuje da se na odgovarajući način primjenjuju odredbe ovog Zakona koje uređuju koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.

Zaključujemo da se koncesije za sve ostale luke posebne namjene u funkciji gospodarskog korištenja daju na temelju provedenog ***postupka javnog natječaja***.

Pravni okvir

Prijedlog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama trebao je stvoriti pravni okvir za podnošenje zahtjeva za koncesiju.

Radna verzija Zakona je takvu mogućnost u velikom dijelu onemogućila!

Postavlja se pitanje:

- Zašto turističke luke (nisu definirane radnim prijedlogom) koje su s izgrađenim hotelima i kampovima povezane u integriranu neodvojivu tehnološku ili funkcionalnu cjelinu ne mogu podnijeti zahtjev za koncesiju?

- Zašto i ostale luke posebne namjene prije svega industrijske luke i brodogradilišne luke nemaju mogućnost podnošenja zahtjeva za koncesiju ako s predmetom koncesije čine tehnološku ili funkcionalnu cjelinu, odnosno ako koncesija služi za obavljanje gospodarskih aktivnosti neposredno vezanih uz lučko područje?

Nejasne odredbe

Posve je nejasna odredba radne verzije Zakona članka 244. stavak 2. točka 2. na osnovu koje će Vlada Republike Hrvatske donijeti u roku godine dana od dana stupanja na snagu ovog Zakona Uredbu o posebnim uvjetima za davanje koncesija na zahtjev (članak 82.) te propisati minimalne naknade za koncesije na pomorskom dobru.

Ova odredba ne korespondira sa zakonskim tekstom *koncesije na zahtjev članak 78. 79. 80. i 81.*, iako je smatramo nužnom i korisnom.

Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske (N.N. 133/013)

Zakon u članku 20. propisuje da se na davanje koncesija u vezi s provedbom strateških projekata primjenjuju svi propisi kojima se uređuje davanje koncesija te drugi propisi kojima se uređuju navedena pitanja.

Kod strateških projekata za Republiku Hrvatsku na morskoj obali transparentnost i pravna sigurnost investitora predstavlja *conditio sine qua non*.

U tom smislu koncesija na zahtjev nema alternative.

Upravo zato takvo rješenje treba ugraditi u novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama sukladno Zakonu o koncesijama.

Nekoherentnost zakonskog prijedloga

Plaže

Uz mnoga ostala pitanja zakonski Prijedlog svoju nekoherentnost posebno manifestira člankom 118. koji uređuje pitanje “*Morske plaže za posebne namjene*“.

Zakonski Prijedlog u članku 118. određuje da se morske plaže za posebne namjene koriste na osnovu koncesije.

Koncesija je pravni institut u funkciji gospodarskog korištenja a koncesionar mora biti registriran za obavljanje gospodarske djelatnosti.

Ako se radi o *plaži za invalide, plaže lječilišta i sl.* kao plaži posebne namjene koja nije u funkciji gospodarskog korištenja (u pravilu takve plaže nisu u funkciji gospodarskog korištenja) ne može se primijeniti institut koncesije nego samo institut odobrenja za posebnu uporabu čl. 63.

Sukladno članku 62. Prijedloga posebna uporaba pomorskog dobra je svaka uporaba koja nije opća uporaba ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra.

Privezišta

Privezišta su člankom 121. i 122. vrlo neprecizno i paušalno određena.

Posve je nejasno zašto se u predloženom tekstu Nacrta ZPDML privezište definira samo kao opći pojam i kao servisno privezište.

Ne sporimo potrebu i nužnost definicije servisnog privezišta. Postavljamo pitanje zašto samo **servisno privezište**?

Zašto nisu definirana ostala **privezišta** koja na pomorskom dobru imaju daleko veći društveni i gospodarski značaj kao:

- turistička privezišta
- komunalna privezišta
- industrijska privezišta
- privezišta za posebne namjene

Na osnovu članka 122. privezišta se gospodarski koriste na temelju koncesije.

U slučaju da se radi i o privezištu posebne namjene koje nije u funkciji gospodarskog korištenja primijenio bi se koncesijski režim za gospodarsko korištenje privezišta umjesto odobrenja za posebnu uporabu.

Takvo rješenje smatramo neprihvatljivim.

Prijedlog rješenja

Predlažemo da se Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama omogući širem krugu korisnika davanje koncesije na osnovu podnesenog zahtjeva s jasno propisanim uvjetima i kriterijima kako *“koncesije na zahtjev“* ne bi bile dovedene u svoju suprotnost.

Osnovni uvjet i kriterij je propisan u krovnom Zakonu o koncesijama, te još jednom posebno ističemo da se koncesija na zahtjev posebno primjenjuje,

“ako je postojeća i/ili planirana gospodarska aktivnost gospodarskog subjekta na određenoj lokaciji čini s predmetom koncesije za koju se zahtjev podnosi, neodvojivu tehnološku ili funkcionalnu cjelinu, te koncesija služi isključivo za obavljanje te gospodarske aktivnosti“

Vlada Republike Hrvatske posebnim propisom treba utvrditi uvjete za davanje koncesija s obzirom na kapacitet i značaj objekta za koje se može dati koncesija na zahtjev, kao i opseg područja pomorskog dobra koje se može dati u koncesiju.

Vlada Republike Hrvatske treba propisati minimalne naknade za koncesije za pojedine djelatnosti na pomorskom dobru za koje se zahtjev može podnijeti, a čija visina prvenstveno treba biti uvjetovana načinom korištenja pomorskog dobra odnosno ograničenjem opće uporabe.

Koncesije na zahtjev za gospodarsko korištenje i gradnju na pomorskom dobru trebaju biti prvenstveno u funkciji hotela, kampova, turističkih naselja, infrastrukturnih i industrijskih objekata koji se nalaze izvan granice pomorskog dobra a neposredno su povezani s pomorskim dobrom u neodvojivu tehnološku ili funkcionalnu gospodarsku cjelinu.

Koncesije na zahtjev na pomorskom dobru isto tako trebaju biti u funkciji gradnje i gospodarskog korištenja novih turističkih, industrijskih i infrastrukturnih objekata i pogona izvan granice pomorskog dobra ako se na pomorskom dobru obavljaju djelatnosti i aktivnosti koje su gospodarski i tehnološki povezane sa novim ulaganjima i gradnjom van granice pomorskog dobra.

Pitanje plaža – privezišta - sidrišta treba precizno propisati te posebno voditi računa da se pravo na posebnu uporabu stječe na temelju odobrenja, a pravo na gospodarsko korištenje stječe se na temelju koncesije.

II. Zakonito ulaganje kapitala na pomorskom dobru

Pitanje zakonitog ulaganja kapitala i zakonito izvršene pretvorbe na pomorskom dobru ovaj zakonski Prijedlog nije riješio.

Isto tako nisu razriješena pitanja postojećih koncesionara koji su po nalogu javne vlasti i uz suglasnost davatelja koncesija vršili dodatna ulaganja na pomorskom dobru.

Ne može se disponirati prostorom pomorskog dobra ako prethodno sukladno Zakonu o koncesijama (N.N. 143/12) nisu razriješeni imovinskopravni odnosi.

Priklanjamo se stajalištu Vrhovnog suda Republike Hrvatske da se pod pojam imovine ne smatra samo vlasništvo i druga stvarna prava koja ne mogu egzistirati na pomorskom dobru već i svaka moguća korist ili mogućnost povećanja imovine ili prava jedne osobe.

Razrješavanje imovinskopravnih odnosa kako postojećih tako i budućih korisnika pomorskog dobra predstavlja ključ budućih ulaganja i razvoja na pomorskom dobru.

U cilju pravne sigurnosti postojećih koncesionara treba novim Prijedlogom ZPDML omogućiti da se ugovori o koncesiji koji su sklopljeni prije stupanja na snagu Zakona o koncesijama mogu na prijedlog davatelja i koncesionara uz obostranu suglasnost izmijeniti sklapanjem dodatka ugovora o koncesiji radi predviđanja mogućnosti i uvjeta za nastanak budućih izmjena ugovora o koncesiji ili radi njegovog usklađivanja s odredbama novog ZPDML i Zakona o koncesijama.

Na koncu navodimo prijedlog *de lege ferenda* iz knjige *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi, Rijeka 2005. strana 87.* autora Branka Kundih.

“Treba razraditi i propisati pravne učinke pretvorbe i privatizacije te zakonitog ulaganja kapitala na pomorskom dobru, vodeći računa o članku 49. Ustava Republike Hrvatske kojim se prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom.

U slučaju uknjižbe prava vlasništva na pomorskom dobru, odnosno u slučaju da je vrijednost zemljišta ušla u temeljni kapital društva, treba izvršiti brisanje prava vlasništva na pomorskom dobru te istovremeno izvršiti reviziju pretvorbe.

Korisnici pomorskog dobra koji su zakonito izvršili pretvorbu na pomorskom dobru moraju zahtijevati koncesiju u cilju legalizacije njihovog gospodarskog korištenja i posebne upotrebe.

Takvi korisnici imaju na zakonu osnovana stečena prava iz ulaganja u objekte na pomorskom dobru, ali ih ta prava ne oslobađaju obveze podnošenja zahtjeva za koncesiju na pomorskom dobru.

Jedini mogući koncesijski model na prostoru pomorskog dobra gdje je izvršeno zakonito ulaganje kapitala i pretvorba je koncesija na zahtjev uz istovremeno transparentno utvrđene uvjete koncesijske naknade.“

Kap. Branko Kundih dipl.iur.