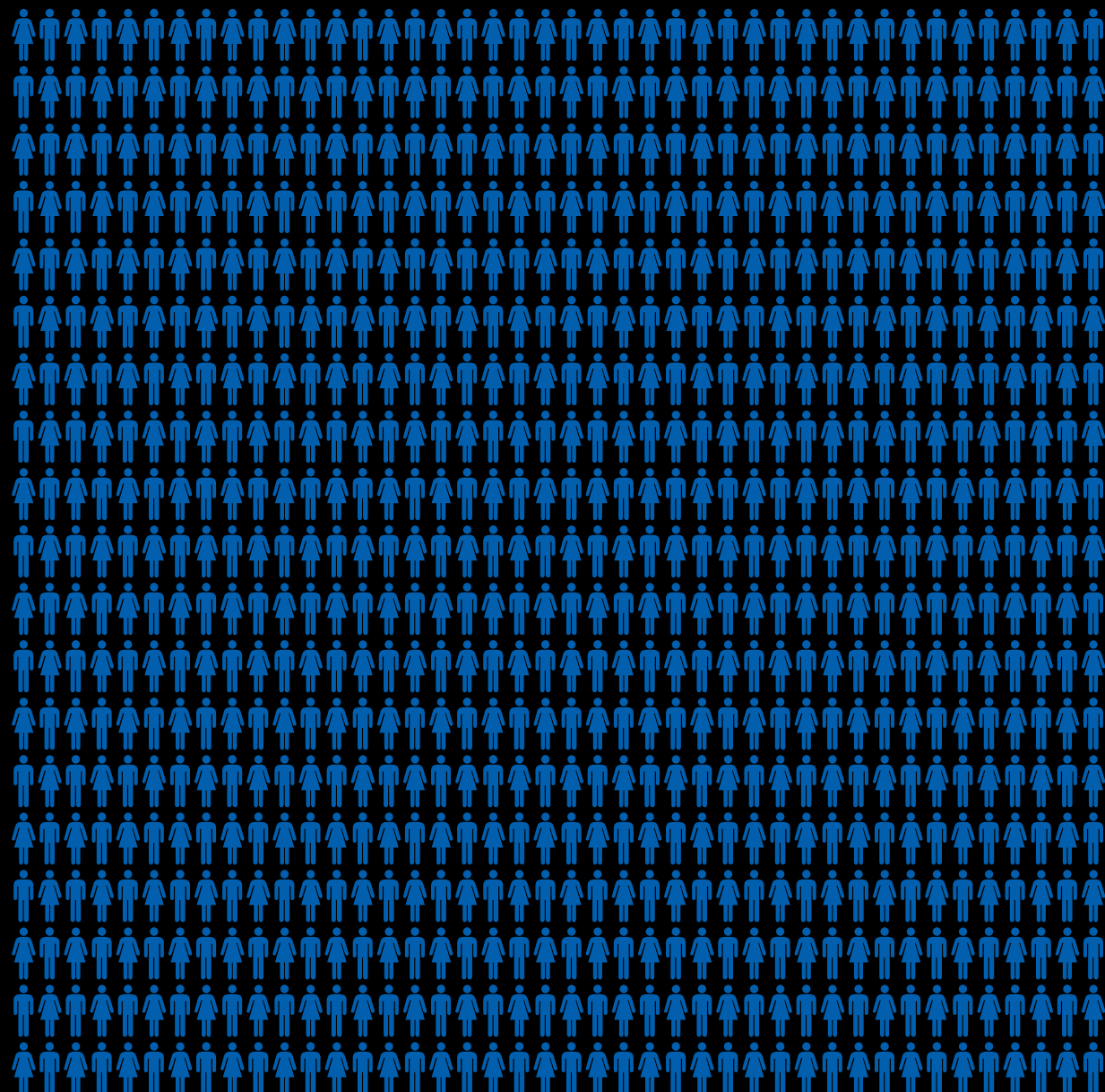


# FORUM ZA JAVNU UPRAVU

IZAZOVI UPRAVLJANJA JAVNIM DOBRIMA



© Friedrich-Ebert-Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:

Friedrich-Ebert-Stiftung, ured za Hrvatsku, [www.fes.hr](http://www.fes.hr)

Institut za javnu upravu, [www.iju.hr](http://www.iju.hr)

Za izdavača:

Türkan Karakurt

prof. dr. sc. Ivan Koprić

Urednica:

izv. prof. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:

Vesna Ibrišimović

Tisak:

P.W.U. d.o.o., Zagreb

Tiskano u 100 primjeraka.

CIP zapis je dostupan u računalnome katalogu  
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu  
pod brojem 001033517.

ISBN 978-953-7043-81-0

# FORUM ZA JAVNU UPRAVU

## IZAZOVI UPRAVLJANJA JAVNIM DOBRIMA

### Sadržaj

|                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| PREDGOVOR                                                                                                                                          | 5  |
| Zdravko Petak<br>UPRAVLJANJE PRIRODNIM RESURSIMA KAO ZAJEDNIČKIM DOBRIMA:<br>TEORIJSKI PRISTUP RAZLIKOVANJU JAVNIH DOBARA I<br>ZAJEDNIČKIH RESURSA | 7  |
| Frane Staničić<br>UPRAVLJANJE POMORSKIM DOBROM:<br>KAKO GA POBOLJŠATI?                                                                             | 21 |
| Teo Giljević<br>SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU<br>Izazovi upravljanja javnim dobrima                                                               | 41 |



## Predgovor

Javna dobra (misli se na sve oblike zaštićenih dobara – javna dobra, zajednička dobra, dobra od općeg interesa, dobra u općoj uporabi itd.) tradicionalno predstavljaju bazu društvenog i gospodarskog razvoja. Iako su tržišno gospodarstvo i privatno vlasništvo jedan od temeljnih pokretača i motiva napretka, javna dobra i njihovo pravedno korištenje putem kvalitetne regulacije temeljni su preduvjet funkcioniranja svih društvenih podсистema, uključujući i ekonomiju. Dobra koja su namijenjena korištenju javnosti i svih pojedinaca (nemogućnost isključivanja) i koja se ne mogu iskoristiti (neiscrpivost) kao dobra u javnom interesu (od interesa), od korištenja javnih prostora, cesta, šuma pa do pružanja određenih javnih usluga, u rukama su države ili drugih razina upravljanja. Slično je i sa zajedničkim dobrima, koja k tome imaju granicu korištenja i osnova su održivog razvoja. Stoga o kvaliteti funkcioniranja institucija ovisi i kvaliteta osiguravanja korištenja i održanja tih dobara, kao i suzbijanje negativnih ponašanja.

Problem javnih dobara postaje osobito aktualan u novije vrijeme, posebno pod utjecajem procesa privatizacije i globalizacije, uslijed elementarnih nepogoda i katastrofa, ali i kao posljedica pojava kao što su korupcija, nezakonitosti, pa i izostanak preuzimanja odgovornosti (ili prebacivanje odgovornosti) koji primarno odražava u nekvalitetnoj regulaciji i/ili implementaciji propisa. Dvojbena je, međutim, u kojoj mjeri, osobito u mladim demokracijama, građani prepoznaju pitanje javnih dobara kao nešto prema čemu oblikuju svoje političke preferencije. I koji su najbolji modeli za regulaciju i upravljanje pojedinim javnim, odnosno zajedničkim dobrima.

Svrha foruma jest razmotriti izazove u regulaciji i upravljanju javnim dobrima, uz osvrte na pojedine vrste javnih dobara, a osobito probleme s kojima se suočava lokalna samouprava kao i sami građani u osiguravanju i korištenju dobara koja su od javnog interesa.

Na forumu održanom 28. studenoga 2018. svoja su izlaganja predstavili prof. dr. sc. Zdravko Petak (*Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu*) na temu *Upravljanje prirodnim resursima kao zajedničkim dobrima: teorijski pristup razlikovanju javnih dobara i zajedničkih resursa* te izv. prof. dr. sc. Frane Staničić (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*) pod naslovom *Upravljanje pomorskim dobrom: kako ga poboljšati?* Diskusiju je kao pozvani komentator otvorio prof. dr. sc. Ivan Koprić (*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu / Institut za javnu upravu*). Raspravu je moderirala Nives Miošić.

*Urednica*



# UPRAVLJANJE PRIRODNIM RESURSIMA KAO ZAJEDNIČKIM DOBRIMA: TEORIJSKI PRISTUP RAZLIKOVANJU JAVNIH DOBARA I ZAJEDNIČKIH RESURSA

**prof. dr. sc. Zdravko Petak**

Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu

e-mail: [zpetak@fpzg.hr](mailto:zpetak@fpzg.hr)







# Sažetak

U radu se raspravlja o razlikovanju između javnih dobara, koja su u vlasništvu javnih entiteta, i zajedničkih (općih) dobara, kojima se upravlja zajednički i koja su na korištenje svima, a mahom se, iako ne i isključivo, odnose na zajedničke prirodne resurse kao što su voda, šume, riba. Razmatra se teorijski pristup upravljanja zajedničkim dobrima, s naglaskom na rad Elinor Ostrom. Prema konceptu „neither market nor state“ (ni tržište ni država) upravljanje zajedničkim dobrima treba povjeriti mehanizmima koji nisu ni tržište ni državno upravljanje, odnosno nekom obliku zajedničkog upravljanja. Razmatraju se institucionalni mehanizmi zajedničkog upravljanja, a osobito zemljišne zajednice u Slovačkoj, Sloveniji i Hrvatskoj.

## *Ključne riječi:*

zajednički resursi, zajednička (opća) dobra, javna dobra, kolektivna dobra, upravljanje prirodnim resursima, zemljišne zajednice

## 1. Uvod

Prirodni resursi i načini upravljanja tom vrstom dobara izazivaju pozornost javnosti u Hrvatskoj gotovo u pravilu samo u ekscenim situacijama koje se povremeno javljaju, poput sukoba zbog davanja koncesije na plažu Zlatni rat na Braču. U travnju 2017. stanovnici Bola na Braču okupili su se na spomenutoj plaži da bi iskazali protivljenje odluci Skupštine Splitsko-dalmatinske županije koja je pravo na upravljanje najpoznatijom hrvatskom plažom dodijelila jednoj zagrebačkoj tvrtki. Građanskom akcijom pod nazivom „Zauzeto do daljnjeg“ stanovnici tog mjesta, poduprti stanovnicima ostalih mjesta s otoka Brača, a dijelom i s otoka Hvara, izrazili su jasan stav da plažom treba upravljati lokalna zajednica.<sup>1</sup>

Spomenuti protest bio je samo jedan u nizu primjera protivljenja lokalnih zajednica predloženim načinima upravljanja prirodnim resursima, koji je ovaj put bio zasnovan na prijedlogu prepuštanja tih resursa tržišnom mehanizmu. No postoje i suprotni primjeri, na temelju kojih se prirodne resurse nastoji staviti pod upravljački nadzor države, ne dopuštajući lokalnim zajednicama da nastave upravljati prirodnim resursima na svom području. Tipičan primjer za to su zemljišne zajednice, institut zajedničkog vlasništva, koji je u Hrvatskoj i drugim zemljama što su nekad pripadale Austro-Ugarskoj postojao sve do razdoblja neposredno nakon Drugog svjetskog rata. Zakonom o proglašenju imovine zemljišnih i njima sličnih zajednica te krajiških imovnih općina općenarodnom imovinom, donesenim 1947., imovina zemljišnih zajednica nacionalizirana je, a zemljišne zajednice ukinute (Lučić, 1996; Lučić, 2011). Premda su zemljišne zajednice obnovljene, primjerice, u Slovačkoj (1992.) i Sloveniji (1994.) te im je vraćena imovina, u Hrvatskoj još uvijek nije provedena denacionalizacija tog oblika zajedničkog vlasništva. Traje nespornost da se upravljanje prirodnim resursima koji su bili u vlasništvu tih zajednica, primjerice šumama, povjeri lokalnim zajednicama. Zbog toga tim resursima i dalje upravlja država, putem svog državnog poduzeća Hrvatske šume.

1 Jutarnji list (2017.) Bračani okupirali Zlatni rat! Ne žele da im omiljena plaža ode u ruke zagrebačkoj tvrtki, stigli su s ručnicima na kojoj je jasna poruka. Dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/bracani-okupirali-zlatni-rat-ne-zele-da-im-omiljena-plaza-ode-u-ruke-zagrebackoj-tvrtki-stigli-su-s-ručnicima-na-kojoj-je-jasna-poruka/5945869/> [1. travnja 2019.]

## 2. Zajednička (opća) dobra i zajednički resursi

Zajednička dobra u domaćoj se pravnoj literaturi u pravilu tretiraju kao opća dobra te ih se zajedno s javnim dobrima tretira kao opće uporabljiva dobra u općoj uporabi (Aviani, 2009). Opća dobra tretira se kao „stvari koje su izuzete iz stvarnopravnog režima s obzirom na svoja prirodna svojstva“ te ih se po toj osnovi razlikuje od javnih dobara, koja su „u stvarnopravnom režimu i u vlasništvu su osoba javnog prava“ (Jug, 2004: 19). Osim vode u rijekama, jezerima i moru u opća dobra ubrajaju se pomorsko dobro i javne ceste (Jug, 2004; Nakić, 2016).

Prirodni resursi uobičajeno se smatraju primjerom iscrpivih kolektivnih dobara, koja se u kolokvijalnom govoru i akademskoj literaturi označavaju izrazom zajednička ili opća dobra (*commons*). No u zajednička dobra ne pripadaju samo prirodni resursi, zbog čega se takve resurse u akademskoj tradiciji koju su oblikovali Elinor Ostrom i suradnici označava izrazom zajednički resursi (*common-pool resources*), koje valja razlikovati od druge vrste kolektivnih dobara – javnih dobara (*public goods*).

Zajednička su dobra prirodni (izvori pitke vode, šume), ali i proizvedeni tehnički (irigacijski sustavi) i kulturni resursi (različiti oblici kolektivnog organiziranja kulture i kreativnih industrija) koji su dostupni članovima neke zajednice. Zajednica pri tome može obuhvaćati lokalnu zajednicu, poput manje općine ili, s druge strane, veći grad i njegovu suburbiju. Zajednička dobra mogu imati i nacionalni karakter koji se iskazuje, primjerice, u inicijativama da se pitka voda proglasi neotuđivim zajedničkim dobrom pojedine nacionalne zajednice. Postoji, dakako, i nadnacionalni značaj zajedničkih dobara, iskazan u sintagmi *global commons*, koji se vezuje uz različite vrste globalnih zajedničkih resursa, kao što su svjetski oceani, atmosfera, ali i internet kao globalno zajedničko dobro. Značajka je svih tih resursa da su u zajedničkom vlasništvu članova zajednice, a ne u privatnom vlasništvu, i da se na temelju toga njima zajednički upravlja. Upravljački mehanizmi mogu uključivati različite vrste neformalnih normi i lokalno određenih pravila, zasnovanih na vrijednostima koje su dominantne u određenoj zajednici.

Zajednička dobra mogu se podijeliti na nekoliko skupina. Najpoznatiji skup dobara koji se krije pod tim nazivom odnosi se na različite vrste prirodnih resursa, kao što su šume, rijeke u morima i oceanima, izvori pitke vode i slično, o kojima postoji bogata literatura, a od izvora dostupnih na hrvatskom jeziku vjerojatno je najvažniji primjer knjiga Elinor Ostrom *Upravljanje zajedničkim dobrima* (Ostrom, 2006).

Postoje i urbana zajednička dobra (*urban commons*) koja se odnose na različite vrste građanskih inicijativa vezanih uz upravljanje urbanim kolektivnim dobrima. Ona se odnose na različite vrste izazova vezanih uz urbano upravljanje, urbane subkulture, urbanu različitost, koje predstavljaju mogućnost za građane da steknu moć u upravljanju urbanim resursima. Istodobno ta vrsta zajedničkih dobara predstavlja mogućnost preoblikovanja troškova gradskog života na temelju netržišnih alokacijskih kriterija. O urbanim zajedničkim dobrima postoji danas razmjerno bogata istraživačka literatura (v. Dellenbaugh, Kip, Bieniok, Müller, Schwegmann, 2015; Huron, 2017). Primjer takvih dobara su dvorišta, travnjaci, predvorja urbanih građevina, podrumi, stubišta i drugi dijelovi urbanih prostora koji se nalaze izvan stanova u privatnom vlasništvu i predstavljaju jednu vrstu rezidualnih stambenih prostora i danas se ubrajaju u novu vrstu zajedničkih resursa. Primjer urbanih zajedničkih dobara su i vrtlarstvo u zajednici

ili pak urbane farme na krovovima zgrada. Danas sve više na važnosti dobivaju i digitalna zajednička dobra, koja se odnose na različite vrste informacijskih resursa i resursa znanja, koji se stvaraju i održavaju na zajednički način. Odličan primjer toga je Wikipedia, a u akademskoj literaturi sve se više i znanje počinja tretirati kao zajedničko dobro (Hess i Ostrom, 2006).

### 3. Teorijski pristup upravljanju prirodnim resursima: doprinos Elinor Ostrom

Prepuštanje alokacije prirodnih resursa mehanizmu tržišta ili izravnom državnom upravljanju nisu, međutim, jedini okviri u sklopu kojih je moguće osigurati djelotvoran sustav upravljanja tim dobrima. To je odavno poznata činjenica koju su u teorijskom pogledu potvrdila istraživanja Elinor Ostrom, američke politologinje i dobitnice Nobelove nagrade za ekonomiju 2009. godine. U nizu svojih radova ona je uvjerljivo pokazala da privatizacija, odnosno prepuštanje alokacije prirodnih resursa mehanizmu tržišta, jednako kao i nacionalizacija, odnosno prepuštanje prisvajanja tih resursa izravno u ruke države, mogu biti jednako loša i neefikasna rješenja koja će u konačnici dovesti do iscrpljivanja te vrste dobara. Na temelju toga, ona je sa svojim suradnicima razvila konceptualno stajalište da za alokaciju niza vrsta dobara nisu dobra „ni tržišta, ni države“ (engl. *neither market nor state*) (Ostrom i Walker, 1997), već da pod određenim uvjetima to mogu biti različiti oblici zajednica koje se nalaze između tih dviju institucija. Izbor načina na koji će se upravljati prirodnim resursima predstavlja oblik kolektivnog djelovanja koji može kao mehanizme alociranja uključivati obitelji, različite vrste lokalnih zajednica, dragovoljne udruge, komunalne organizacije i slične oblike povezivanja.

U svojim istraživanjima Ostrom je uvjerljivo pokazala da „pojedinci suočeni s problemom kolektivnog djelovanja u procesu pribavljanja zajedničkih dobara osmišljavaju vlastita pravila te se obvezuju na njihovo poštivanje i nadzor kako bi na taj način promijenili strukturu odnosa koje bi mogle dovesti do neuspjeha kolektivnog djelovanja zasnovanih na takvoj, kooperativnoj osnovi“ (Petak, 2009: 212). Svoja teorijska razmatranja nadopunila je brojnim empirijskim proučavanjima različitih vrsta zajedničkih resursa diljem svijeta, proučavajući načine na koji zajednice upravljaju izvorima pitke vode, šumama, pašnjacima, irigacijskim sustavima ili pak zalihama ribe u morima i oceanima. Na temelju toga došla je do važnih zaključaka o značajkama evolucije institucija putem kojih se upravlja zajedničkim resursima. U svojoj ključnoj knjizi *Upravljanje zajedničkim dobrima* (Ostrom, 2006) podastrla je izrazito bogat prikaz triju temeljnih pitanja vezanih uz pojam kolektivnost djelovanja: pitanja ponude novih institucija, pitanja vjerodostojnog obvezivanja i pitanje uzajamnog nadzora. Tako je pokazala da je, primjerice, postavka o „tragediji zajedničkog dobra“, koju je krajem 1960-ih razvio Garrett Hardin, odveć pesimistična. Naime, on je u svom radu o zajedničkim dobrima (*commons*), objavljenom u časopisu *Science* (Hardin, 1968), uzimajući kao primjer tih dobara pašnjak koji je otvoren za sve, nastojao pokazati da će svaki pastir pokušati na taj pašnjak dovesti što je moguće više svoje stoke na ispašu, što će u određenom trenutku dovesti do iscrpljivanja tog prirodnog dobra i njegove postupne devastacije. Prema Hardinovu mišljenju, dakle, svaki će racionalni pastir, polazeći od vlastite korisnosti, nastojati dodavati još po jednu životinju u svoje stado kako bi povećao broj stoke na ispaši.

No, upravo je „u tome tragedija. Svaki je čovjek zatvoren u sustav koji ga prisiljava da poveća svoje stado bez ograničenja – u svijetu koji je ograničen“ (Hardin, 1968: 3). Da bi se izbjeglo devastaciju zajedničkog dobra, po njegovu je sudu stoga potreban neki oblik vanjske prisile jer pojedinci i lokalne zajednice kojima pripadaju nisu u stanju spriječiti iscrpljivanje i devastaciju tog, kao i svakog drugog prirodnog resursa.

Elinor Ostrom je pokazala upravo suprotno. Pojedinci, povezani u različite oblike zajednica koje rabe zajedničke resurse, sposobni su da u svom djelovanju uspostave institucionalne aranžmane uzajamnog nadzora i praćenja na temelju kojih se može izbjeći iscrpljivanje i devastacija prirodnih resursa. Ona je, drugim riječima, „osporila uobičajeno stajalište prema kojemu se zajedničkim resursima loše upravlja te ih je potrebno ili privatizirati ili podvrgnuti državnoj kontroli“ (Dolenec i Domazet, 2010: 35).

U radovima Elinor Ostrom ključno je, dakle, stajalište da pojedinci prilikom korištenja zajedničkih resursa ne nastoje maksimizirati jedino svoje vlastite interese. Ne sporeći činjenicu da su pojedinci u znatnoj mjeri u svom djelovanju vođeni vlastitim interesom, ona isto tako uvjerljivo pokazuje da se interakcije među pojedincima snažno iskazuju i putem vjerodostojnog obvezivanja i uspostavom uzajamnog nadzora razine eksploatacije zajedničkih resursa. Nakon objavljivanja temeljnog djela o zajedničkim resursima, knjige *Upravljanje zajedničkim dobrima* 1990. godine (Ostrom, 2006), slijedi jednako važna knjiga *Pravila, igre i zajednički resursi*, koju je objavila zajedno s Royem Gardnerom i Jamesom Walkerom (Ostrom, Gardner i Walker, 1994). U toj je knjizi svoje temeljne nalaze o zajedničkim resursima podvrgla dodatnom testiranju na temelju analitičkih postavki teorije igara, podijelivši sa suradnicima istraživanje na dio koji se odnosio na eksperimentalna i terenska istraživanja konkretnih primjera alokacije zajedničkih resursa. U toj je studiji primijenjen i cjelovito razvijen teorijski okvir institucionalne analize i razvoja, s analizom akcijskih situacija i akcijskih arena u okviru kojih se donose odluke u procesu upravljanja zajedničkim resursima. U knjizi iz 2005., *Razumijevanje institucionalne raznolikosti* (Ostrom, 2005), dodatno je razradila procese transformacije pravila vezanih uz proces prisvajanja zajedničkih resursa, još jednom dokazujući da su zajednice sposobne osigurati alokaciju tih resursa bez uplitanja države ili primjene tržišnih mehanizama. Tako je još jednom potvrdila da konvencionalni odgovori na problem „tragedije zajedničkog dobra“, poput centralizacije ili privatizacije, nisu donijeli zadovoljavajuća rješenja. Štoviše, uobičajene preporuke da se prirodni resursi prepuste tržištu, jednako kao i nastojanja da potpunu kontrolu nad njima preuzme država, pokazali su se zapravo vrlo ograničavajućim izborom.

Naime, oslanjanjem isključivo na ta dva pristupa (tržište i država) nije moguće riješiti problem makrodimenzije zajedničkih resursa – pretjeranu eksploataciju, ali ni njihovu mikrodimenziju – neučinkovito korištenje na bazi privatnih interesa. U prvom slučaju ostaje problem iscrpljivanja te vrste dobara, a u drugom problem raspoloživih količina koje ostaju drugim zainteresiranim potrošačima. Potrebno je stoga uspostaviti neku vrstu održivih suradničkih institucija. Ostrom navodi primjer crpitelja vode iz bazena podzemnih voda u Kaliforniji koji je prilikom svakog crpljenja nastojao iscrpiti što je moguće više vode jer će u protivnom svu tu vodu iscrpiti njegovi rivali. No, „bez promjene institucija, crpitelji koji u takvoj situaciji djeluju nezavisno ozbiljno će pretjerati u iskorištavanju resursa. Pretjerano iskorištavanje može uništiti sam resurs“ (Ostrom, 2006: 124). Jedino rješenje koje u takvoj situaciji može pridonijeti rješavanju izazova pretjerane eksploatacije Ostrom pronalazi u stvaranju održivih suradničkih institucija. Na taj je način, prema njezinu sudu, moguće organizirati međusobno djelovanje aktera

uključenih u proces korištenja zajedničkih resursa koje neće dovesti do nekog oblika švercanja, varanja ili oportunističkog djelovanja.

Proučavajući niz empirijskih slučajeva u upravljanju zajedničkim resursima u različitim lokalnim kontekstima diljem svijeta pokazala je da postoje, u osnovi, tri temeljna izazova koja se pokazuju u svakom od tih slučajeva: ponuda, obvezivanje i nadzor (Ostrom, 2006: 48–53). Prvi izazov odnosi se na problem ponude novih institucija, drugi na problem vjerodostojnog preuzimanja obveza, a treći na problem uzajamnog nadzora. Ključni zaključak do kojeg Ostrom dolazi jest taj da su pojedinci, na temelju svog iskustva, u stanju razmjerno dobro procijeniti razine nadzora i provođenja odluka vezanih uz prirodne resurse. I da za ostvarenje te vrste aktivnosti u upravljanju zajedničkim resursima nije nužno uvođenje tržišta ili izravne državne regulacije. Upravo na tome ona zasniva svoju tvrdnju da je u upravljanju zajedničkim resursima određen oblik samoupravljanja zainteresiranih aktera često bolji mehanizam alokacije nego što su to tržište ili državna regulacija.

Za razumijevanje cjelokupne taksonomije različitih vrsta dobara važno je razlikovanje koje su u političku ekonomiju unijeli Elinor Ostrom i njezin suprug Vincent Ostrom (Ostrom i Ostrom, 1977). Njihovo istraživanje vezano je, u osnovi, za političku ekonomiju institucija (Pennington, 2013) i političku teoriju (Aligica, 2014) i snažno je utjecalo na glavni pravac daljnjih istraživanja o vrstama ekonomskih dobara. Za razlikovanje pojedinih vrsta dobara upotrijebili su dva jednostavna kriterija: jesu li promatrana dobra konkurentna u potrošnji i može li se u alokaciji promatranih dobara primijeniti načelo isključivanja neplatiša (v. Tablicu 1 i Tablicu 2 za primjere).

Tablica 1: Klasifikacija ekonomskih dobara

| Klasifikacija ekonomskih dobara                     |                   | Mogućnost zajedničkog korištenja ili potrošnje<br>( <i>jointness of use or consumption</i> ) |                                                    |
|-----------------------------------------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
|                                                     |                   | <i>nemogućnost zajedničkog korištenja</i>                                                    | <i>zajedničko korištenje</i>                       |
| Mogućnost isključivanja<br>( <i>excludability</i> ) | <i>izvediva</i>   | Privatna dobra<br>( <i>private goods</i> )                                                   | Dobra s plaćanjem naknade<br>( <i>toll goods</i> ) |
|                                                     | <i>neizvediva</i> | Zajednički resursi<br>( <i>common-pool resources</i> )                                       | Javna dobra<br>( <i>public goods</i> )             |

Izvor: Ostrom i Ostrom (1977: 10)

Prvi kriterij odnosi se na pitanje  *smanjuje li potrošnja dodatnog potrošača raspoloživu količinu dobra za idućeg potrošača*. Ako je smanjuje, riječ je o  *konkurentnosti u potrošnji*, a u slučaju kad je ne smanjuje, na djelu je  *nekonkurentnost u potrošnji*. Sukladno tom kriteriju privatna dobra i zajednički resursi mogu se klasificirati kao dobra kod kojih je na djelu konkurentnost u potrošnji. Kod zajedničkih resursa, u koje pripadaju i prirodni resursi, takva ocjena snažno je pojačana dodatnom ocjenom o njihovoj „iscrpivosti“. Uzmu li se u obzir primjeri takvih dobara, kao što su šume i zalihe riba u morima ili oceanima (vidi Tablicu 2), lako se može utvrditi da količina tih dobara koju potroši jedan korisnik smanjuje raspoloživu količinu idućem korisniku. Za razliku od toga, dobra s

plaćanjem naknade i javna dobra vrsta su ekonomskih dobara kod kojih je na djelu kriterij nekonkurentnosti u potrošnji, odnosno mogućnost zajedničkog korištenja.

Drugi kriterij odnosi se na *mogućnost isključivanja neplatiša iz korištenja dobara*. Načelo isključivanja neplatiša jedan je temeljnih elemenata tržišne alokacije resursa. Preduvjet za to da bi se neki resurs uopće moglo koristiti jest da se na tržištu dobara i usluga za njega plati odgovarajuća cijena, korištenjem dohotka s kojim potrošač raspolaže. To je način na koji se alociraju privatna dobra i dobra s plaćanjem naknade – alocira ih mehanizam tržišta, isključujući neplatiše iz privatnih transakcija. Za razliku od toga, kod kolektivnih dobara, kao što su zajednički resursi i javna dobra, mehanizam tržišta i isključivanje neplatiša nije moguće lako primijeniti. Kriterij alokacije u velikoj se mjeri oslanja na pripadnost zajednici, što znači da pojedinci mogu uživati takva dobra stoga što su pripadnici neke lokalne ili nacionalne zajednice. Tržišni mehanizam valja stoga zamijeniti nekom varijantom kolektivnog odlučivanja.

Tablica 2: Klasifikacija ekonomskih dobara - primjeri

| Klasifikacija ekonomskih dobara - primjeri       |                   | Mogućnost zajedničkog korištenja ili potrošnje ( <i>jointness of use or consumption</i> )                                    |                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                  |                   | <i>nemogućnost zajedničkog korištenja</i>                                                                                    | <i>zajedničko korištenje</i>                                                                                                                                          |
| Mogućnost isključivanja ( <i>excludability</i> ) | <i>izvediva</i>   | <u>Privatna dobra</u><br>kruh, obuća, automobili, knjige, odjeća, stanovi itd.                                               | Dobra s plaćanjem naknade<br>kazalište, telefonska usluga, kabelska TV, distribucija električne energije, cestarina itd.                                              |
|                                                  | <i>neizvediva</i> | <u>Zajednički resursi</u><br>izvori pitke vode, riba u rijekama, morima i oceanima, šume, pašnjaci, irigacijski sustavi itd. | Javna dobra<br>nacionalna sigurnost (vojska), javni red i sigurnost (policija), zaštita od požara (vatrogasci), zaštita od komaraca, vremenska prognoza, parkovi itd. |

Izvor: prilagođeno prema Ostrom i Ostrom (1977: 10)

Pokušaji da se utvrdi razmjerno precizna tehnička taksonomija dobara nisu, međutim, prošli bez kritika. Jednu od najsnažnijih svojedobno je razvio Aaron Wildavsky, jedan od najpoznatijih američkih politologa druge polovice 20. stoljeća. Wildavsky i Jessie Malkin objavili su zajednički rad (Malkin i Wildavsky, 1991) posvećen kritici razlikovanja privatnih i javnih dobara u glavnoj struji ekonomske znanosti, u kojem su utvrdili da razlikovanje između tih dviju vrsta dobara ne postoji kao tehnička činjenica. Spomenuto razlikovanje valja stoga, zaključili su, smatrati jednim oblikom socijalne konstrukcije. Dobra, drugim riječima, postaju javna zato što je društvo odlučilo da ih pribavi vlada, a ne tržište. A ne postaju to zbog svojih inherentnih svojstava jer dobra koja su u jednoj političkoj zajednici javna u drugoj mogu biti privatna, i obrnuto. Budući da razlikovanje privatnih i javnih dobara, koje bi polazilo od inherentnih tehničkih karakteristika samih

dobara, „ne može poslužiti kao konceptualno sidro u području analize politika“ (Malkin i Wildavsky, 1991: 373) valja ga, prema njihovu sudu, jednostavno odbaciti kao teorijsko i analitičko oruđe.

Niz teoretičara suprotstavio se takvom zaključku, pri čemu se posebno istaknulo činjenicu da su dvije temeljne značajke dobara – mogućnost isključivanja iz potrošnje neplatiša i konkurentnost u potrošnji, posve neovisne karakteristike pojedinih vrsta dobara. Dok je prva značajka nešto što ovisi o javnom izboru zajednice – hoće li neko dobro pribavljati država ili će se prepustiti tržištu ili nekom drugom obliku alokacije, druga je značajka intrinzično, fizičko svojstvo samih dobara. Pri tome se velik broj dobara može svrstati negdje na kontinuumu između posve konkurentnih i savršeno nekonkurentnih u potrošnji. Njihova je temeljna značajka razina zagušenosti (congestion), a izravno ovisi o „stupnju u kojem se dobro može dijeliti“ između postojećih i dodatnih potrošača (Adams i McCormick, 1993: 110). Na tom tragu Adams i McCormick predlažu proširivanje klasifikacije ekonomskih dobara uvođenjem kategorije dobara koja su „zagušena“ (congestible). Njihova je klasifikacija prikazana u Tablici 3.

Tablica 3: Klasifikacija dobara s dodatnim kriterijem zagušenosti

| Klasifikacija dobara s dodatnim kriterijem zagušenosti |                     | Isključivanje                       |                                                                                             |
|--------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                        |                     | <i>izvedivo</i>                     | <i>neizvedivo</i>                                                                           |
| Potrošnja                                              | <i>konkurentska</i> | Privatna dobra                      | Resursi zajedničkog vlasništva ( <i>common property resources</i> )                         |
|                                                        | <i>zagušena</i>     | Klupska dobra ( <i>club goods</i> ) | Netržišna dobra koja nisu čista javna dobra ( <i>non-marketable impurely public goods</i> ) |

Izvor: Adams i McCormick (1993: 111)

U okviru te klasifikacije valja razlikovati šest vrsta dobara: privatna dobra, klupska dobra i tržišna javna dobra na koja se može primijeniti tržišno načelo isključivanja neplatiša te resurse zajedničkog vlasništva, netržišna dobra koja nisu čista javna dobra i netržišna čista javna dobra na koje nije primjenjivo načelo isključivanja neplatiša. Za zajedničke resurse, koji se u navedenoj klasifikaciji nazivaju resursima zajedničkog vlasništva, karakteristične su, kao i u taksonomiji koju su ponudili Vincent i Elinor Ostrom (Tablica 1), izrazita konkurentnost u potrošnji, odnosno njihova iscrpivost i nemogućnost da se na njih lako primijene tržišna pravila igre. U priloženoj tablici klasifikacije dobara jasno se može vidjeti da su sva kolektivna dobra – zajednički resursi, javna dobra koja nisu čista javna dobra i čista javna dobra u istom stupcu, na temelju čega se možda još i bolje može vidjeti njihova povezanost s javnim dobrima. I činjenicom da je kolektivna dobra vrlo teško, odnosno vrlo skupo za zajednicu, tretirati kao privatna dobra.

S druge strane, činjenica da su sva kolektivna dobra u prethodnoj tablici svrstana u jedan stupac čini zajedničke resurse jako sličnim javnim dobrima. Zbog toga se u različitim vrstama javnih inicijativa ta dobra i nazivaju javnim dobrima, premda je jedna od njihovih karakteristika izrazita konkurentnost u potrošnji, odnosno iscrpivost.



## 4. Institucionalni okvir upravljanja prirodnim resursima

Za ocjenu kvalitete i održivosti upravljanja prirodnim resursima važno je ocijeniti primjerenost institucionalnih aranžmana njihove alokacije. O načinima na koji se u europskim zemljama upravlja zajedničkim dobrima postoji danas sistematizirana literatura (Bravo i DeMoor, 2008), a posebno dio spomenute literature koji se bavi specifično ulogom lokalnih i drugih zajednica u upravljanju tom vrstom dobara (Selfa i Endter-Wada, 2008; Van Laerhoven i Barnes, 2014). Bravo i DeMoor (2008) pokazuju da, iako je tijekom vremena nestao cijeli niz tradicionalnih oblika upravljanja zajedničkim dobrima, i dalje postoji razmjerno velik broj primjera u kojima zajedničkim resursima upravljaju asocijacije korisnika i različite vrste institucija vezane uz lokalne zajednice. Osim tradicionalnih oblika zajedničkih dobara poput šuma, pašnjaka i irigacijskih sustava, sve se više javljaju i nova zajednička dobra, koja su rezultat urbanizacije, poput javnih urbanih prostora, rekreacijskih zona i slično.

Poseban oblik predstavlja obnova tradicionalnih oblika upravljanja zajedničkim resursima, poput onih u Slovačkoj i Sloveniji. U Slovačkoj je neposredno prije početka Drugog svjetskog rata oko 343.000 hektara šuma (23,5 % ukupne površine šuma) bilo u vlasništvu zemljišnih zajednica. U privatnom vlasništvu bilo je oko 38 % svih šumskih površina, a u vlasništvu države (26,3 %) bila je tek nešto veća površina šuma nego u vlasništvu zemljišnih zajednica. Ostatak šuma bio je u vlasništvu lokalnih samouprava (općinsko, odnosno municipalno vlasništvo), crkve i drugih oblika vlasništva (Šulek, 2006). Nakon rata državno vlasništvo postaje dominantno jer je država oduzela velik dio šuma koji je prethodno bio u privatnom vlasništvu. Podržavljene su i šume koje su do tada bile u municipalnom vlasništvu, a 1948. godine ukinuto je i vlasništvo zemljišnih zajednica nad šumama, iako su sve do 1958. takve zajednice pokušavale opstati i bilo im je djelomično dopušteno pravo korištenja šuma koje su prethodno bile u njihovom vlasništvu. Odmah nakon dokidanja socijalističkog poretka, već 1991., započeo je proces obnove zemljišnih zajednica i povrata njihove imovine. Postupno je velik dio ukupne površine šuma ponovno prešao u ruke zemljišnih zajednica, a samim time i na jedan oblik zajedničkog upravljanja tim prirodnim resursom. Udio takvog oblika vlasništva varira, prema različitim autorima, od 22 % (Ambrušová, Dobšinská, Sarvašová, Hricová i Šálka, 2015) do 24 % (Šulek, 2006). Zajedničko vlasništvo nad šumama danas je drugi najznačajniji oblik vlasništva nad tim resursom u Slovačkoj, nakon državnog vlasništva, na koje otpada oko 40 % ukupne površine šuma (Šulek, 2006: 5). Zanimljivo je da je sve do 1995. kada je donesen novi zakon o zemljišnim zajednicama u primjeni bio zakon iz 1898., kojim je bilo uređeno funkcioniranje tadašnjih urbarskih zajednica, kao oblika zajedničkog vlasništva nad šumama i pašnjacima (Ambrušová, Dobšinská, Sarvašová, Hricová i Šálka, 2015: 11). Kad je 2013. donesen novi zakon o zemljišnim zajednicama, dodatno je precizirano funkcioniranje tog oblika vlasništva nad prirodnim resursima, a zajednice su definirane kao pravne osobe. Prema odredbama tog zakona pravni se oblik zajednica odnosi na različite oblike zajedničkog vlasništva nad šumama, pašnjacima i zemljištem, koji su uspostavljeni posebnim propisima. Lokalne zajednice pokazale su se, dakle, u slovačkom slučaju razmjerno djelotvornim institucionalnim oblikom upravljanja prirodnim resursima (Chobotova i Kluvankova-Oravska, 2011; Kluvanková-Oravská, 2011).

Slični procesi bili su na djelu i u susjednoj Sloveniji, gdje su posebnim zakonom iz 1994. obnovljene zemljišne zajednice, poznate kao *agrarne skupnosti*. Od nekadašnjih približno 1000 zajednica te vrste, koje su upravljale prirodnim resursima, aktivirano je više od 660 zajednica, najviše u općinama Sežana, Tolmin i Kočevje (Petek i Urbanc, 2007). Iako su



se pojavile velike regionalne razlike u broju obnovljenih zajednica u pojedinim dijelovima Slovenije (najveće smanjenje broja zajednica koje su postojale do 1947. i onih koje su obnovljene početkom 1990-ih dogodilo se u općinama Ptuj, Trebnje i Žalec), zemljišne zajednice postale su u Sloveniji razmjerno djelotvoran oblik zajedničkog upravljanja prirodnim resursima (Premrl i Krč, 2012; Premrl, Udovč, Bogataj i Krč, 2015).

Zemljišne zajednice u Hrvatskoj, premda su u povijesnom pogledu imale praktički jednak institucionalni razvoj sa slovačkim zajednicama do 1918., a sa slovenskim sve do 1947., nisu na kraju obnovljene, iako je postojao niz inicijativa, čak i nacrti prijedloga zakona na temelju kojih se to planiralo učiniti (Lučić, 1997, 2011). Kao što je pokazao Ivan Koprić (2015), niz je otvorenih pitanja vezanih uz moguću obnovu tih zajednica, od procjene vrijednosti zemljišta koje bi trebalo vratiti, utvrđivanja broja ovlaštenika na koje bi se odnosio povrat, administrativnih kapaciteta koje bi valjalo angažirati u čitavom procesu i cijeli niz drugih pitanja, uključujući i ključno pitanje bi li se provodio povrat imovine ili daval određena vrsta naknade.

## 5. Zaključak

Prethodna razmatranja dovode nas na kraju do pitanja o tome na koji bi način bilo najprimjerenije upravljati prirodnim resursima, kao važnim oblikom zajedničkih dobara. Je li prikaz tog pitanja na primjeru drugih europskih zemalja, ali i općenito u svijetu, pokazao da su privatizacija i nacionalizacija prirodnih resursa ipak primjeren okvir upravljanja tom vrstom dobara?

Čini nam se da prethodna razmatranja mogu, prvo, na najopćenitijoj razini, upućivati na zaključak da upravljanje zajedničkim resursima postaje sve većim izazovom suvremenih društava. To ne pokazuju samo klasični radovi u tom području, poput temeljnih djela Elinor Ostrom i suradnika, već i cijeli niz drugih studija (Bollier i Helfrich, 2012; Cogolati i Wouters, 2018). Drugo, niz istraživanja pokazuje da osnaživanje lokalnih i regionalnih institucija upravljanja zajedničkim resursima i jačanje uloge koprodukcije može biti izrazito blagotvoran okvir za podizanje razine održivosti u politikama upravljanja prirodnim resursima (Gerber, Nahrath, Reynard i Thomi, 2008; Jamart i Rodeghier, 2009). Do takvog zaključka došla su i istraživanja upravljanja zajedničkim resursima u konkretnom hrvatskom slučaju jer se pokazalo da partnerski odnosi unapređuju mehanizme alokacije pomorskog dobra, uvođenjem novih dionika u sam proces alokacije (Debelić, 2013). Neovisno o nizu izazova koji prate alokaciju zajedničkih resursa (Brašić Stojanović, 2016), te su studije znatno poduprle ranije studije o optimalnom sustavu menadžmenta prirodnim resursima (Burger, Ostrom, Norgaard, Policansky i Goldstein, 2001). Treće, u očuvanju prirodnih resursa sve važnijim se pokazuju i različite vrste konstitucionalnih inicijativa, poput uvrštavanja vode kao javnog (zajedničkog) dobra u ustave Slovenije i Slovačke.

U nastojanju da odgovorimo na pitanja vezana uz održivost i djelotvornost upravljanja prirodnim resursima u Hrvatskoj potrebno je, osim spomenutih, na umu imati i čitav niz drugih varijabli koje nismo spomenuli u radu. To se prije svega odnosi na pitanje makar djelomičnog dokidanja monopola javnih poduzeća u upravljanju zajedničkim (općim) resursima. Kao primjer se mogu navesti Hrvatske šume i inicijativa zemljišnih zajednica

Gorskog kotara da participiraju u upravljanju šumskim bogatstvom na svom području. Spomenuta inicijativa mogla bi, pod određenim uvjetima, postati i osnovom za pilot-projekt obnove makar nekog oblika zemljišnih zajednica i početak njihovog uključivanja u upravljanje prirodnim resursima, što se na slovačkom i slovenskom primjeru pokazalo korisnom institucionalnom inovacijom. Tako bi se moglo dijelom ostvariti i eventualno povećanje uloge lokalnih samoupravnih jedinica u upravljanju prirodnim resursima, kao daljnji korak u provođenju decentralizacije u Hrvatskoj. Sve su to institucionalni izazovi upravljanja prirodnim resursima s kojima će se Hrvatska, prije ili kasnije, morati suočiti.

## Literatura

- Adams, R. D., McCormick, K. (1993) The Traditional Distinction Between Public and Private Goods Needs to Be Expanded, Not Abandoned. *Journal of Theoretical Politics*, 5 (1): 109–116.
- Aligica, P. D. (2014) *Institutional Diversity and Political Economy: The Ostroms and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Ambrušová, L., Dobšinská, Z., Sarvašová, Z., Hricová, Z., Šálka, J. (2015) *Forest Land Ownership Change in Slovakia: COST Action FP1201 FACESMAP Country Report*. Vienn: European Forest Institute Central-East and South-East European Regional Office.
- Aviani, D. (2009) Zasebno korištenje opće uporabljivih dobara u Hrvatskoj: dometi i ograničenja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 46 (1): 123–150.
- Bollier, D., Helfrich, S., ur. (2012) *The Wealth of the Commons*. Amherst, MA: Levellers Press/The Commons Strategies Group.
- Brašić Stojanović, J. (2016) Efikasnost u alokaciji zajedničkih resursa. *Analiz Ekonomskog fakulteta u Subotici*, 52 (36): 239–251.
- Bravo, G., De Moor, T. (2008) The commons in Europe: from past to future. *International Journal of the Commons*, 2 (2): 155–161.
- Burger, J., Ostrom, E., Norgaard, R.B., Policansky, D., Goldstein, B.D., ur. (2001) *Protecting the Commons: A Framework for Resource Management in the Americas*. Washington, DC: Island Press.
- Chobotova, V., Tatiana Kluvankova-Oravska, T. (2011) Robustness, vulnerability and adaptive capacity of long surviving traditional forestry institutions. Case study of community management in Slovakia. *Prognostické práce*, 3 (5): 409–425.
- Cogolati, S., Wouters, J., ur. (2018) *The Commons and a New Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Debelić, B. (2013) Racionalizacija mehanizma alokacije pomorskog dobra Republike Hrvatske. Doktorska disertacija, Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet.
- Dellenbaugh, M., Kip, M., Bieniok, M., Müller, A.K., Schwegmann, M., ur. (2015) *Urban Commons: Moving Beyond State and Market*. Gütersloh/Berlin: Bauverlag, Basel: Birkhäuser.
- Dolenec, D., Domazet, M. (2010) Kopenhagen, Elinor Ostrom i prepreke globalnoj suradnji. *Političke analize*, 1 (1): 35–38.
- Gerber, J.-D., Nahrath, S., Reynard, E., Thomi, L. (2008) The role of common-pool resource institutions in the implementation of Swiss natural resource management policy. *International Journal of the Commons*, 2 (2): 222–247.
- Hardin, G. (1968) The Tragedy of Commons. *Science*, 162 (3859): 1243–1248.

- Hess, C., Ostrom, E., ur. (2006) *Understanding Knowledge as a Commons From Theory to Practice*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Huron, A. (2017) Theorising the urban commons: New thoughts, tensions and paths forward. *Urban Studies*, 54 (4): 1062–1069.
- Jamart, C., Rodeghier, M. (2009) Sharing Power: The sustainable management of natural resources is a political choice – What policy instruments create environments favorable to co-management? Dostupno na: [https://www.agter.org/bdf/en/corpus\\_chemin/fiche-chemin-29.html](https://www.agter.org/bdf/en/corpus_chemin/fiche-chemin-29.html) (pristupljeno 1. travnja 2019.)
- Jug, J. (2004) Pravni status općih dobara. U: Antonić, L.J. et al. (ur.) *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb: Inženjerski biro, str. 3–19.
- Klůvanková-Oravská, T. (2011) Can long lasting forest institution survive market economy? The case of historical common property forest regime in Slovakia. *Prognostické práce*, 3 (2): 151–177.
- Koprić, I. (2015) Otvorena pitanja rješavanja problema povrata imovine ili naknade za imovinu bivših zemljišnih zajednica. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15 (2): 545–557.
- Lučić, Z., ur. (1996) *Obnova hrvatskih zemljišnih zajednica*. Velika Gorica: Plemenita općina Turopoljska/Glasnik Turopolja.
- Lučić, Z., ur. (2011) *K povratu imovine zemljišnim zajednicama Hrvatske*. Velika Gorica: Domek Turopoljski.
- Malkin, J., Wildavsky, A. (1991) Why the Traditional Distinction between Public and Private Goods Should be Abandoned. *Journal of Theoretical Politics*, 3 (4): 355–378.
- Nakić, J. (2016) Pomorsko dobro – opće ili javno dobro? *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53 (3): 797–832.
- Ostrom, E. (2006) *Upravljanje zajedničkim dobrima: evolucija institucija za kolektivno djelovanje*. Zagreb: Jesenski i Turk.
- Ostrom, E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E., Walker, J. (1997) Neither market nor states: Linking transformation processes in collective action arenas. U: D. Mueller, D.C., ur., *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge: Cambridge University Press, str. 35–72.
- Ostrom, E., Gardner, R., Walker, J. (1994) *Rules, Games, & Common-Pool Resources*. Ann Arbor: Michigan University Press.
- Ostrom, V., Ostrom, E. (1977) Public Goods and Public Choices. U: E. Savas, ur., *Alternatives for Delivering Public Services*. Boulder: Westview Press, str. 7–49.
- Pennington, M. (2013) Elinor Ostrom and the robust political economy of common-pool resources. *Journal of Institutional Economics*, 9 (4): 449–468.
- Petak, Z. (2009) Teorija institucija i razvoja u djelu Elinor Ostrom: povodom Nobelove nagrade za ekonomiju 2009. *Analizirajući hrvatskog politološkog društva*, 6: 205–215.
- Petek, F., Urbanc, M. (2007) Skupna zemljišča v Sloveniji. *Geografski vestnik*, 79 (2): 41–62.
- Premrl, T., Krč, J. (2012) Agrarne skupnosti in skupno gospodarjenje z gozdovi. U: J. Marenče, ur., *Povezovanje lastnikov gozdov in skupno gospodarjenje: zbornik razširjenih izveščkov*, Ljubljana: Biotehniška fakulteta, Oddelek za gozdarstvo in obnovljive gozdne vire, str. 31–34.
- Premrl, T., Udovč, A., Bogataj, N., Krč, J. (2015) From restitution to revival: A case of commons re-establishment and restitution in Slovenia. *Forest Policy and Economics*, 59: 19–26.
- Selfa, T., Endter-Wada, J. (2008) The politics of community-based conservation in natural resource management: a focus for international comparative analysis. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 40 (4): 948–965.
- Šulek, R. (2006) Common-pool resources in Central Europe: Case study of Forestry in the Slovak Republic. Rad izložen na IASCP Europe Regional Meeting: „Building the European Commons: from Open Fields to Open Source“, Brescia, Italija, 23. – 25. ožujka 2006.
- Van Laerhoven, F., Barnes, C. (2014) Communities and commons: the role of community development support in sustaining the commons. *Community Development Journal*, 49 (Issue Suppl. 1): i118–i132.



# UPRAVLJANJE POMORSKIM DOBROM: KAKO GA POBOLJŠATI?

**izv. prof. dr. sc. Frane Staničić**  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
e-mail: [frane.stanicic@pravo.hr](mailto:frane.stanicic@pravo.hr)





# Sažetak

Autor u radu analizira upravljanje pomorskim dobrom u Republici Hrvatskoj prema sadašnjem zakonodavnom uređenju. Detektira ključne probleme u upravljanju pomorskim dobrom: pitanje pravne prirode pomorskog dobra, određivanja granice pomorskog dobra, ugroženosti pomorskog dobra i pitanje davanja koncesija na pomorskom dobru. Kao poseban problem autor ističe dugogodišnju neusklađenost Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s općim Zakonom o koncesijama, odnosno već s trima takvim zakonima koji su doneseni 2008., 2012. i 2016. godine. Autor u radu daje prijedloge za rješavanje navedenih problema.

*Ključne riječi:*

pomorsko dobro, upravljanje, zaštita, koncesije

## 1. Uvod

Pomorsko dobro nedvojbeno predstavlja jedan od najvažnijih prirodnih resursa Republike Hrvatske. Ustavom Republike Hrvatske<sup>1</sup> propisano je kako more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobito kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu (čl. 52. st. 1.). Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode, teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj uporabi, ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje. U dijelove kopna ubrajaju se: morska obala, luke, nasipi, prudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izlijevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva (čl. 3. st. 1. i 3.).

Sukladno ustavnom uređenju, zakon koji uređuje pomorsko dobro – Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (dalje: ZPDML)<sup>2</sup> propisao je da je pomorsko dobro opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan tim Zakonom (čl. 3. st. 1.). Iz ove zakonske definicije proizlazi sljedeće:

1. pomorsko dobro dobro je od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku,
2. pomorsko dobro je opće dobro,
3. pomorsko dobro je *res extra commercium*,
4. pomorsko dobro je na uporabi svih.

1 NN 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14.

2 NN 158/03, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16.

Dakle, pomorsko dobro, sukladno ustavnom tekstu, predstavlja dobro od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Ovo znači da je pod *osobitom zaštitom* Republike Hrvatske. Iz te činjenice proizlaze obveze za Republiku Hrvatsku koja je dužna organizirati upravljanje i zaštitu pomorskog dobra. Međutim, u pravnom uređenju pomorskog dobra, kao i glede upravljanja njime i njegovom zaštitom, u praksi nastaju brojni problemi. Cilj je ovog rada detektirati najvažnije probleme i dati prijedloge za njihovo rješavanje.

## 2. Pravni okvir

Pravnu regulaciju pomorskog dobra na teritoriju koji danas obuhvaća Republika Hrvatska možemo pratiti od Habsburške Monarhije (1815.), njezinog slijednika Austro-Ugarske Monarhije<sup>3</sup> (1867.) pa do danas (Hlača i Nakić, 2010: 494). Kraljevina Jugoslavija donijela je Uredbu o pomorskom javnom dobru,<sup>4</sup> a za vrijeme SFRJ pomorsko je dobro bilo definirano republičkim zakonima (Zakonom o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima SR Hrvatske iz 1974.<sup>5</sup> i Zakonom o pomorskom dobru SR Crne Gore iz 1978.). Republika Hrvatska je pomorsko dobro definirala 1994. u Pomorskom zakoniku (dalje: PZ), a potom je 2003. donesen ZPDML (Jelavić, 2012: 23). Danas je problematika pomorskog dobra uređena sljedećim pravnim propisima:

1. Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama<sup>6</sup>,
2. Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru<sup>7</sup>,
3. Uredbom o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru<sup>8</sup>,
4. Uredbom o razvrstaju luka otvorenih za javni promet i luka posebne namjene<sup>9</sup>,
5. Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra<sup>10</sup>,
6. Pravilnikom o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja<sup>11</sup>,
7. Pravilnikom o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra<sup>12</sup>.

Nužno je napomenuti kako ZPDML nije usklađen s već trima uzastopnim zakonima o koncesijama koji su doneseni 2008., zatim 2012. i na kraju 2016. godine. Iz toga proizlazi niz problema u praksi koje je potrebno što hitnije riješiti.

---

3 Detaljnije o pravnom uređenju pomorskog dobra u razdoblju od stupanja na snagu Općega građanskog zakonika do 1914. v. Vojković i Štambuk-Šunjić (2007), a za razdoblje od početka 19. stoljeća do danas v. Jug (2013).

4 Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 104-XXXIII.

5 NN 19/74.

6 NN 158/03, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16.

7 NN 23/04, 101/04, 39/06, 63/08, 125/10, 102/11, 83/12, 10/17.

8 NN 36/04, 63/08, 133/13, 63/14.

9 NN 110/04, 82/07.

10 NN 8/04, 82/05.

11 NN 51/96, 18/99, 23/03, 43/03, 46/03, 158/03. Zanimljivo je da je ovaj pravilnik donesen na temelju Pomorskog zakonika još 1996. godine. Trebao je prestati važiti donošenjem ZPDML-a, ali mu je njegovim prijelaznim i završnim odredbama produženo važenje do donošenja novih odgovarajućih propisa. To je bilo 2003. godine. Upitno je je li stavljen izvan snage donošenjem Uredbe o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru koja uređuje supstancijalno istu stvar, ali njome nije formalno stavljen izvan snage.

12 NN 29/05.



### 3. Pojam pomorskog dobra

Pomorsko se dobro sastoji od triju komponenti: (1) vodene, koja obuhvaća unutrašnje morske vode i teritorijalno more Republike Hrvatske, (2) podmorja, kojemu pripada dno i podzemlje unutrašnjih morskih voda i (3) obalne, koja se sastoji od dijela kopna koje po svojoj prirodi ili namjeni služi iskorištavanju mora za pomorski promet i morski ribolov te za druge svrhe koje su u svezi s korištenjem morem, a široka je najmanje šest metara od crte srednjih viših voda odakle se proteže morska obala sve do crte do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena. Obalna komponenta određuje granicu pomorskog dobra s obalne strane. Obalno područje Hrvatske obuhvaća 25.763 km<sup>2</sup> kopnene površine, a duljine je 5790 km, od toga je kopnena obala duga 1778 km, a otočna 4012 km<sup>3</sup> (Jelavić, 2012: 23).

Pomorsko dobro jest stari pravni institut kojem postojanje seže još u doba staroga Rima, i u njegovu je pravu morska obala bila definirana kao stvar u općoj upotrebi, a u doba feudalizma bila je vlasništvo feudalnoga gospodara zemlje uz obalu. Kraljevina Jugoslavija u svojoj ga je Uredbi o pomorskom javnom dobru definirala kao „općeno ili javno dobro“ (Jelavić, 2012: 323). Svim je zakonima koji su ga uređivali zajedničko da definiraju pomorsko dobro kao opće dobro od interesa za državu, dobro pod osobitom državnom zaštitom, a upotrebljava se ili se njime koristi pod uvjetima ili na način opisan zakonom (Jelavić, 2012: 23).

Pomorsko dobro jedno je od rijetkih dobara koja su ostala u režimu općeg dobra, što znači da predstavlja stvar koja je *res extra commercium*, odnosno na njoj ne može postojati vlasničkopravni režim. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (dalje: ZV) opća dobra određuje kao one dijelove prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti ni jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski tlak, voda u rijekama, jezerima i moru te morska obala (čl. 3. st. 2. ZV-a). Već su Ustavom proglašena dobrima od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku i tako stavljena pod poseban pravni (javnopravni) režim iskorištavanja i uporabe. Opća dobra kao stvari nisu sposobna biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava pa o njima brigu vodi, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno (čl. 3. st. 3. ZV-a). U okolnostima kada je naknadno zakonom nekoj vrsti stvari oduzeta sposobnost da bude objekt prava vlasništva, to za dotadašnje vlasnike tih stvari proizvodi jednake pravne učinke kao da je glede tih stvari provedeno potpuno izvlaštenje (čl. 33. st. 2. ZV-a). Dotadašnjim vlasnicima pripada pravo na naknadu sukladno Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade (Perkušić et al., 2010: 535).

Pojam općeg dobra dakle znači da ono ne može biti u vlasti nijedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, već je namijenjeno uporabi svih, iz čega posebno slijedi da je dano na opću uporabu svima i da se pomorskim dobrom *načelno* svi mogu koristiti na jednak način. Dakako, ako na nekim područjima pomorskog dobra posebni pravni režim nije uspostavljen u skladu sa zakonom – bilo zakonodavno, bilo putem pojedinačnih pravnih akata (rješenje, ugovor). Iz toga proizlaze dvije posljedice: prva je da pomorsko dobro ne može biti objekt stjecanja stvarnih prava, a druga je da pomorskim dobrom upravlja i o njemu se skrbi Republika Hrvatska neposredno ili preko jedinica regionalne samouprave ili lokalne samouprave (Jelavić, 2012: 24). Ipak, na izdvojenim dijelovima općeg dobra, kao posebnoj pokretnoj stvari, moguće je tijekom opće uporabe tog dobra uspostaviti privatnu pravnu vlast (Perkušić, 2005: 14).

## 4. Upravljanje pomorskim dobrom

Sukladno ZPDML-u, pomorskim dobrom upravlja, brine se o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave. Prema tome, ovlast za upravljanje Republika Hrvatska može „spustiti” na općine, gradove i županije. Sukladno ZPDML-u, redovno upravljanje pomorskim dobrom (zaštita i održavanje) briga je gradova i općina, a izvanredno upravljanje pomorskim dobrom (sanacija pomorskog dobra izvan luka i izrada prijedloga granice pomorskog dobra) briga je županija. Pod upravljanjem pomorskim dobrom podrazumijeva se održavanje, unapređenje, briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja. O dijelu pomorskog dobra u općoj upotrebi koje se nalazi na njezinom području brine se i održava ga jedinica lokalne samouprave. Definirajući redovno upravljanje (o kojem se brine grad odnosno općina) i izvanredno upravljanje (o kojem se brine županija), ZPDML razgraničava prava i obveze upravljanja pomorskim dobrom. Redovnim upravljanjem pomorskim dobrom prema odredbi čl. 11. st. 3. ZPDML-a smatra se briga o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi, dok izvanredno upravljanje obuhvaća sanaciju pomorskog dobra izvan luka nastalu uslijed izvanrednih događaja i izradu prijedloga granice pomorskog dobra i njezinu provedbu (čl. 11. st. 4. ZPDML-a). U ostalom dijelu u kojem nije posebno određena nadležnost jedinica lokalne i područne samouprave primjenjuje se opća normativa upravljanja i zaštite Republike Hrvatske (Perkušić et al, 2010: 538-539).

Ipak, potrebno je potpunije urediti to pitanje (doseg redovnog upravljanja, nap. a.) i to tako da se detaljnije odredi konkretni sadržaj djelatnosti koje se mogu odobriti, ali da ih se uvjetuje zadovoljavanjem posebnih uvjeta koji su predviđeni, primjerice, dokumentima prostornog uređenja te uvjetima koje određuju mjerodavna tijela s javnim ovlastima (Mišić, 2012: 299). Jednako tako, kod izvanrednog upravljanja postavlja se pitanje ulazi li u okvire izvanrednog upravljanja sanacija pomorskog dobra koja je potrebna zbog neodržavanja pomorskog dobra izvan luka. Premda se na različite načine pristupa ovom problemu, Mišić smatra kako je potrebno doraditi sadašnje zakonsko određenje izvanrednog upravljanja pomorskim dobrom na način da se u njega uključi i sanacija pomorskog dobra, koja je nužna zbog neodgovarajućeg održavanja pomorskog dobra izvan luka (Mišić, 2012: 300).

## 5. Određivanje granice pomorskog dobra

Iz zakonske definicije pomorskog dobra proizlazi da postoje tri komponente pomorskog dobra: vodena, podmorska i kopnena. Vodena i podmorska komponenta ulaze u cijelosti u pomorsko dobro, a definirane su pravilima međunarodnog prava mora. Stoga njihove granice u pravilu nisu sporne (Vladušić, 2009: 223). Za razliku od vodene i podmorske komponente pomorskog dobra, određivanje granice kopnene komponente sporno je pitanje, kako u pravnoj teoriji, tako i u praksi (Vladušić, 2009: 225). Zakonska definicija propisuje da se morska obala proteže od crte srednjih viših

visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena, kao i onaj dio kopna koji prema svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov te za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda. Vladušić (2009) navodi kako se dva navedena pojasa u praksi mogu teško upotrijebiti u postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.

Naime, što se tiče prvog kriterija za određivanje morske obale, po njemu je nemoguće precizno odrediti dokle seže granica pomorskog dobra zbog multiparametarske ovisnosti dinamičkog procesa generiranja valova. Površinski valovi uzrokovani vjetrom direktna su funkcija triju varijabli: smjera i brzine vjetra, trajanja vjetra određenog smjera, duljine privjetrišta, a ovise i o batimetrijskim značajkama akvatorija. Definirati morsku obalu na taj način nije moguće (Vladušić, 2009: 225). Što se tiče drugog kriterija (dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov te za druge svrhe koje su u svezi s korištenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda), potrebno je imati na umu da se ovdje radi o tzv. funkcionalnom principu korištenja mora (ibid.). Kada se govori o dijelu kopna koji prema svojoj prirodi služi korištenju mora, misli se na morsku obalu koja se nalazi u takvom prirodnom stanju da svakome omogućava korištenje mora. Primjeri su prirodna luka, zaštićena i sigurna, ili prirodna morska plaža koja prema svojoj prirodi služi građanima za kupanje. Međutim, pri utvrđivanju granice pomorskog dobra potrebno je postaviti kriterije za delimitaciju pomorskog dobra od ostalog dijela kopna. Granica pomorskog dobra neće se uvijek moći utvrditi prema samoj prirodi pomorskog dobra. Na pitanje koji dio kopna prema svojoj namjeni služi korištenju mora trebali bi odgovoriti prije svega prostorni planovi jer, među ostalim, utvrđuju korištenje i namjenu prostora. Međutim, dokumenti prostornog uređenja podložni su neprestanim promjenama i u pravilu nam ne daju cjeloviti odgovor služi li dio kopna na morskoj obali po svojoj namjeni korištenju mora (Vladušić, 2009: 226).

Prema tome, određivanje granice pomorskog dobra nije jednostavan postupak i treba ga pažljivo provoditi. Dodatno, valja napomenuti kako ZPDML nije u potpunosti regulirao postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra (Mišić, 2005: 72). Ipak, u odnosu na Pomorski zakonik, ZPDML-om je detaljnije uređen postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra, odnosno taj je postupak preciziran Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra. Važno je naglasiti da se radi o upravnom postupku.

Određivanje granice pomorskog dobra izuzetno je važno, kako zbog zaštite samog pomorskog dobra, tako i zbog pravne sigurnosti pravnih i fizičkih osoba koje imaju poseban interes pri određivanju granica pomorskog dobra. Umjesto da egzaktno i precizno definira morsku obalu, i to u skladu s dosadašnjim iskustvima i znanstvenim spoznajama, ZPDML je jednostavno ugradio identična rješenja iz PZ-a koja se nisu u praksi pokazala učinkovitima. Time se otvorio put za nove dileme, kao i slobodne interpretacije pravne norme u postupku utvrđivanja granica pomorskog dobra (Vladušić, 2009: 227).

Za utvrđenje zemljišnih čestica kao nekretnina koje čine pomorsko dobro (kopnena komponenta pomorskog dobra) u pravilu je uvijek potrebno provesti postupak

utvrđenja granica pomorskog dobra, čime se ujedno nedvojbeno utvrđuju nekretnine koje čine pomorsko dobro (Jug, 2013: 285).<sup>13</sup>

Postupak određivanja granica pomorskog dobra propisan je, dakle, odredbama ZPDML-a koji je ovaj postupak stavio u nadležnost posebnog povjerenstva ministarstva nadležnog za poslove pomorstva (danas Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture). Za svaku županiju osniva se posebno povjerenstvo za izradu prijedloga granice pomorskog dobra (čl. 14. st. 4). Članak 2. Uredbe predviđa da se za svaku županiju na čijem području postoji pomorsko dobro osniva županijsko povjerenstvo za granice pomorskog dobra koje izrađuje prijedlog granice pomorskog dobra<sup>14</sup> i dostavlja ga Povjerenstvu za granice Ministarstva, u roku od 90 dana (čl. 6. Uredbe). Županijsko povjerenstvo<sup>15</sup> izrađuje prijedlog granice pomorskog dobra na temelju godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom ili iznimno na temelju zahtjeva (čl. 4. st. 4. Uredbe), ako područje na koje se zahtjev odnosi nije predviđeno u godišnjem planu upravljanja pomorskim dobrom (čl. 4. st. 5. Uredbe). Kad županijsko povjerenstvo zaprimi zahtjev za utvrđivanje granice pomorskog dobra, dužno je u roku od osam dana provjeriti potpunost zahtjeva. Zahtjev i pripadajuću dokumentaciju dužno je dostaviti županijskom državnom odvjetništvu, kao zastupniku po zakonu Republike Hrvatske, koja ima status stranke u postupku. Na temelju tog zahtjeva, a i po službenoj dužnosti, županijsko povjerenstvo dostavlja prijedlog mišljenja kojim se utvrđuje granica i dostavlja ga Povjerenstvu Ministarstva. To je svojevrsni „predupravni“ postupak (Vladušić, 2009: 229). Nakon toga slijedi utvrđivanje granica pomorskog dobra i to rješenjem u upravnom postupku koje donosi Povjerenstvo Ministarstva, osim u slučajevima kad se određuje granica lučkog područja u lukama otvorenim za javni promet. Rješenje treba sadržavati, među ostalim, opis

13 Kod utvrđenja nekretnina koje čine pomorsko dobro poseban problem predstavlja odredba ZPDML-a u prijelaznim i završnim odredbama koja je suprotna općem pravilu o nemogućnosti stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava na pomorskom dobru. Tom je odredbom *argumentum a contrario* predviđena mogućnost postojanja prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava na pomorskom dobru jer se njome određuje da su nevaljani upisi prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati valjan način stjecanja. Takva odredba ZPDML-a koja ni približno ne određuje što bi se moglo smatrati valjanim načinom stjecanja i u kojem vremenskom okviru otvara čitav niz dvojbi u vezi s određivanjem nekretnina koje čine pomorsko dobro i eventualne mogućnosti postojanja stvarnih prava na njima. Upravo pravni status pomorskog dobra kao općeg dobra dodatno komplicira ovakvo kontradiktorno rješenje ZPDML-a, a kao posljedica se javljaju problemi u svezi sa zaštitom i korištenjem nekretnina u pravnom statusu pomorskog dobra. Ukoliko se ne mogu sa sigurnošću utvrditi nekretnine koje čine pomorsko dobro ili je sporno može li na njima postojati neko stvarno pravo, nije moguće niti učinkovito zaštititi i koristiti takve nekretnine (Jug, 2013: 285–286).

14 Sastoji se od tekstualnog (opisnog) dijela s obrazloženjem i priloga.

Tekstualni dio s obrazloženjem prijedloga granice pomorskog dobra mora sadržavati:

1. opis granice pomorskog dobra (popis koordinata karakterističnih točaka predložene granice pomorskog dobra u državnom koordinatnom sustavu);
  2. podatke o eventualno određenoj granici pomorskog dobra na osnovi prijašnjih zakonskih propisa;
  3. podatke o nasipavanju ili eroziji kopna;
  4. podatke o konfiguraciji i postojećem stanju u prostoru;
  5. razloge koji uvjetuju prijedlog granice pomorskog dobra;
  6. podatke o usklađenosti postojećeg stanja u prostoru s dokumentima prostornog uređenja.
- Prilozi prijedloga granice pomorskog dobra su:
1. kopija katastarskog plana i izvod iz posjedovnog lista;
  2. geodetski snimak područja ili digitalni ortofoto plan s uklopljenom kopijom katastarskog plana, ucrtanim prijedlogom granice pomorskog dobra, legendom i ovjerom od strane Povjerenstva;
  3. izvod iz dokumentacije prostornog uređenja;
  4. izvod iz zemljišnih knjiga;
  5. fotografije područja za koje se predlaže granica pomorskog dobra;
  6. elektronički oblik zapisa predložene granice pomorskog dobra.

15 Povjerenstvo se sastoji od sedam članova, koji su predstavnici sljedećih tijela:

- županijskog upravnog tijela nadležnog za poslove pomorstva (dva člana);
- županijskog upravnog tijela nadležnog za poslove prostornog uređenja i zaštite okoliša;
- Državne geodetske uprave – Područnog ureda za katastar;
- lučke kapetanije;
- općinskog suda – mjesno nadležnog za vođenje evidencije o pomorskom dobru (promjenjivi član);
- lokalne samouprave na čijem se području utvrđuje granica pomorskog dobra (promjenjivi član).

granice pomorskog dobra i popis zemljišnoknjižnih i katastarskih čestica koje se nalaze na pomorskom dobru koje se utvrđuje (čl. 9. Uredbe). Povjerenstvo Ministarstva sastoji se od predsjednika i dva člana koje imenuje ministar (čl. 10. Uredbe). Protiv rješenja Povjerenstva Ministarstva može se izjaviti žalba Ministarstvu. Ovakvo uređenje sigurno je kvalitetnije nego prema Pomorskom zakoniku koji je predviđao da će granicu pomorskog dobra utvrditi hrvatska Vlada uredbom (naredbom) koju se prema upravnosudskoj praksi nije moglo osporavati.<sup>16</sup>

Praksa je, prema Mišiću (2012: 308), pokazala da Povjerenstvo za granice pomorskog dobra Ministarstva nije u stanju ažurno i kvalitetno donositi rješenja o granici pomorskog dobra. Stoga predlaže da se nadležnost za donošenje rješenja o granici pomorskog dobra prenese s Povjerenstva za granice Ministarstva na županijska povjerenstva za granice pomorskog dobra.

Vezano uz utvrđivanje granice pomorskog dobra, pojavilo se pitanje o pravnoj naravi te odluke, odnosno, je li ona konstitutivne naravi pa se tek njom određuje granica pomorskog dobra ili je pak deklaratorne naravi pa utvrđuje samo ono što zakon propisuje (Mišić 2012: 304). Takvo se pitanje nametnulo ponajprije zbog stavova nekih sudova da ne postoji pomorsko dobro dok se ne odredi granica (Vladušić, 2009: 231). Ispravno je, međutim, zauzeti stav kako je odluka o utvrđivanju granice pomorskog dobra deklaratorne naravi i da je njome samo proglašeno da je pomorsko dobro nepobitno nešto što je već i prije bilo pomorsko dobro. Naime, kako ispravno konstatira Vladušić (2009:231), kada bi se zauzeo stav da je odluka nadležnog tijela konstitutivnog karaktera, to bi značilo da u Republici Hrvatskoj ne postoji pomorsko dobro sve do trenutka dok se ne konstituiru na temelju odluke nadležnog tijela i tek nakon upisa u zemljišne knjige. Na taj bi način tisuće zemljišnih čestica, odnosno nekretnina (zemljišta i objekata) koje jesu pomorsko dobro, bile izvan pravne zaštite i u režimu prava vlasništva, što sigurno nije intencija zakonodavca.

Drugačija je situacija kod proširenja postojeće granice pomorskog dobra koje nastaje novim nasipavanjem ili proširenjem granice na kopno. U tim slučajevima radilo bi se o konstitutivnom aktu. Dodatno, ZPDML nije regulirao pitanje kako tretirati status nekretnine kada se sužava granica pomorskog dobra. Slažemo se sa stavom da bi takve slučajeve trebalo urediti na način da se nekretnina koja je izašla iz režima pomorskog dobra tretira kao vlasništvo Republike Hrvatske (Mišić, 2012: 304).

Dodatno, pojavilo se i pitanje tumačenja čl. 2. st. 1. t. 4. ZPDML-a. Naime, tom je odredbom propisano kako lučko područje luke jest područje morske luke, koje obuhvaća jedan ili više morskih kopnenih prostora (lučki bazen), koje se koristi za obavljanje lučkih djelatnosti, a kojim upravlja lučka uprava, odnosno ovlaštenik koncesije, a da je granica lučkog područja ujedno i granica pomorskog dobra. Nadležno ministarstvo zauzelo je stav, pozivajući se na logičko i gramatičko tumačenje navedene odredbe, da se na dijelu pomorskog dobra koje je određeno kao luka izvan već utvrđene granice lučkog područja ne može određivati granica pomorskog dobra jer je pomorsko dobro već određeno granicom lučkog područja. Želi li se proširiti pomorsko dobro, tada treba proširiti i

<sup>16</sup> V. rješenje Upravnog suda Republike Hrvatske US-7452/2000-8 od 27. lipnja 2002. Određivanje granica pomorskog dobra nije upravni akt iz čl. 6 Zakona o upravnim sporovima. Radi se o aktu koji na temelju čl. 50. st. 6. PZ-a donosi Vlada u obliku naredbe uz prethodno pribavljeno mišljenje državnog pravobranitelja Republike Hrvatske (sada državnog odvjetništva). Takvim se aktom ne rješava o pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u upravnoj stvari.

postojeću granicu lučkog područja (Mišić, 2012: 305). S druge strane, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske nije se složilo s navedenim stavom Ministarstva jer je suprotan načelnoj definiciji pomorskog dobra iz načelnih odredbi čl. 3. i 4. ZPDML-a. Navelo je da se sporna odredba može primjenjivati dosljedno samo u situaciji kada sve druge okolnosti ukazuju da je definiranjem lučkog područja ujedno određeno i pomorsko dobro u skladu s čl. 3. i 4. ZPDML-a. Međutim, u slučaju sumnje, kada sve okolnosti upućuju na to da nije, da se neće primjenjivati, pomorsko dobro odredit će se primjenom načelnih odredbi (Mišić, 2012: 306). U ovakvoj situaciji priklanjam se, kao i Mišić, stavu Državnog odvjetništva jer je uistinu nužno sve odredbe nekog propisa tumačiti u skladu s njihovom svrhom i njihovim međusobnim odnosom, a ne izolirano.

## 6. Zaštita pomorskog dobra

Kako je već istaknuto, dužnost je Republike Hrvatske štititi pomorsko dobro. Kako navode Hlača i Nakić (2010: 494), prostor koji sada obuhvaća Republika Hrvatska, a na morskoj je obali, oduvijek je bio najinteresantniji dio teritorija. Prva vikendica na moru sagrađena je još u rimsko doba, a to je i danas znamenita Dioklecijanova palača. Na prostorima pomorskog dobra oduvijek je bilo nastojanja za gradnjom, od obiteljskih kuća, ribarskih ostava pa sve do gospodarskih objekata – lučkih skladišta, lukobrana, šetnica i sl. Kako je u relativno kratkom vremenskom razdoblju teritorij koji danas pokriva Republika Hrvatska prešao put od kapitalizma preko socijalizma opet ka kapitalizmu, to je ostavilo neizbrisiv trag i na reguliranju odnosa, prava gradnje i sl. na pomorskom dobru (ibid.: 495). Nažalost, učestale su pojave nekontroliranog nasipanja građevinskog i drugih otpadnih materijala uz samu obalu, odnosno u more uz privolu predstavnika lokalne samouprave pa često i u njihovoj režiji bez odgovarajućih akata za takvu gradnju (Mišić, 2012: 299).

Temeljna stvar kod zaštite pomorskog dobra je utvrđivanje što se štiti, odnosno što sve čini pomorsko dobro. Međutim, kako je već istaknuto, često se ne zna što je pomorsko dobro jer njegova granica nije utvrđena. Ako se brzo i jasno ne mogu utvrditi nekretnine koje su u pravnom statusu pomorskog dobra, nije moguće ni učinkovito provesti upravljanje, korištenje i zaštitu nad njima, a one su tada izložene još većoj devastaciji (Jug, 2013: 278). Nekretnine koje čine pomorsko dobro prije svega su one nekretnine koje su dio morske obale, ali isto tako i luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni i plaže. Te su nekretnine prema ZPDML-u opće dobro i ujedno dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, a na njima se ne mogu stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava. Sve građevine i drugi objekti koji su izgrađeni na nekretninama koje čine pomorsko dobro smatraju se pripadnošću pomorskog dobra (ibid.: 280).

Prema odredbama ZPDML-a, za redovno upravljanje pomorskim dobrom zadužene su jedinice lokalne samouprave (općine ili gradovi),<sup>17</sup> a za izvanredno upravljanje jedinice

<sup>17</sup> Mišić navodi kako iz ove odredbe proizlazi da je ovlast za upravljanje, održavanje i zaštitu pomorskog dobra prenesena i na jedinice lokalne samouprave, odnosno na općine i gradove (2012: 299).

područne (regionalne) samouprave (županije). S obzirom na to da postoji samo redovno i izvanredno upravljanje pomorskim dobrom, postavlja se logično pitanje – koja je uloga države u upravljanju pomorskim dobrom?

Uloga države je prije svega nadzorna. ZPDML propisuje da inspektijski nadzor nad provedbom ZPDML-a i drugih propisa donesenih na temelju ZPDML-a obavljaju inspektori pomorskog dobra Ministarstva i inspektori lučke kapetanije (čl. 95.). Poslovi inspekcije pomorskog dobra obuhvaćaju osobito:

- nadzor nad stanjem objekata na pomorskom dobru,
- nadzor nad održavanjem reda u luci,
- nadzor nad korištenjem, upotrebom i gradnjom na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije,
- nadzor nad obavljanjem djelatnosti na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije,
- nadzor nad općom upotrebom pomorskog dobra (čl. 96. ZPDML-a).

Iz navedenoga se može zaključiti da su za zaštitu pomorskog dobra (jer obavljaju nadzor nad općom upotrebom pomorskog dobra) nadležni inspektori Ministarstva. Međutim, čl. 10. st. 3. ZPDML-a propisuje da se o zaštiti i održavanju dijela pomorskog dobra u općoj upotrebi koje se nalazi na njezinom području brine jedinica lokalne samouprave. Dodatno, čl. 11. st. 3. ZPDML-a propisuje da se redovnim upravljanjem pomorskim dobrom (koje je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave) smatra „briga o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi“. Iz navedenoga proizlaze sukobi o nadležnosti, nažalost obično negativni, između tijela jedinica lokalne samouprave (komunalnog redarstva), inspekcije Ministarstva i lučkih kapetanija. Zbog toga su, prema mojem mišljenju, toliko česte uzurpacije i devastacije pomorskog dobra.

Nužno je precizirati nadležnost za zaštitu pomorskog dobra kako više ne bi dolazilo do preklapanja nadležnosti između lokalne samouprave i državne uprave, odnosno kako više ne bi bilo moguće da „nitko nije nadležan“. Bilo bi oportuno da zaštitu pomorskog dobra pruža lokalna samouprava, a da drugostupanjsku zaštitu osigurava inspekcija Ministarstva. Iz teksta ZPDML-a jasno je da je država delegirala lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi najveći dio obveza koje se odnose na upravljanje pomorskim dobrom, osim utvrđivanja granice pomorskog dobra. To može biti dobro rješenje, ali samo ako su međusobni odnosi kvalitetno uređeni, što prema ZPDML-u nije slučaj.

Kada se govori o zaštiti pomorskog dobra, treba naglasiti da je ono, sukladno Zakonu o građevinskoj inspekciji<sup>18</sup> posebno zaštićeno područje te se zbog toga rješenje kojim se naređuje uklanjanje građevine, odnosno njezina dijela, koja se gradi ili je izgrađena na pomorskom dobru provodi putem treće osobe bez prethodnog izricanja novčanih kazni. Naime, inače je propisano da se prije pristupanja izvršenju putem treće osobe izvršenika na izvršenje prisiljava izricanjem šest novčanih kazni. Prema tome, propisano je brže postupanje, što je svakako kvalitetno rješenje u kontekstu zaštite pomorskog dobra.

---

18 NN 153/13.



## 7. Pomorsko dobro – opće ili javno dobro?

U teoriji su se javile dvojbe o tome treba li pomorsko dobro i dalje ostati definirano kao opće dobro, odnosno izvan vlasničkopravnog režima, ili bi ga trebalo redefinirati kao javno dobro u vlasništvu Republike Hrvatske (Vojković, 2003, Nakić, 2016). Ponovimo, opća dobra su stvari koje ne mogu biti u stvarnopravnom režimu, nego su na upotrebi svih. ZV poznaje dva kriterija za određivanje neke stvari općim dobrom. Prvi proizlazi iz njezinih prirodnih osobina koje su takve da dovode do stavljanja same stvari izvan pravnog prometa pa je fizički nije moguće podvrgnuti pod vlasnički ili neki drugi stvarnopravni režim. To su primjerice atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i sl. Drugi kriterij koji ZV određuje kao izuzetak od sposobnosti biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava zakonska je odredba koja priječi takvu sposobnost (Nakić, 2016: 802–803). S druge strane, ZV razlikuje sljedeća javna dobra: javno dobro u općoj uporabi, javno dobro u javnoj uporabi i javno dobro koje nije namijenjeno niti za opću niti za javnu uporabu (čl. 35.). Javno dobro u općoj uporabi su stvari u vlasništvu Republike Hrvatske namijenjene za uporabu svim osobama koje se njima mogu služiti na način koji je, poradi ostvarenja te namjene, odredilo tijelo ili ustanova kojoj su dana na upravljanje. Ako zakonom nije što drugo propisano, na javna dobra u općoj uporabi primjenjuju se pravila koja vrijede za opća dobra (čl. 35. st. 4.). Javno dobro u javnoj uporabi su stvari u vlasništvu Republike Hrvatske namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova (čl. 35. st. 5.).

Temeljna pojmovna razlika općeg i javnog dobra jest u mogućnosti da javna dobra budu objekti stvarnih prava, za razliku od općih dobara koja ne mogu biti ni u čijem vlasništvu (Nakić, 2016: 808). Javna dobra u općoj upotrebi su u vlasničkopravnom režimu, i to u vlasništvu Republike Hrvatske. To je temeljna razlika u odnosu na opća dobra koja ne mogu biti objektom vlasništva. Javna dobra mogu biti samo one stvari koje su u vlasništvu države ili drugih javnopravnih subjekata, odnosno osoba javnog prava (jedinice lokalne i područne samouprave ili ustanove čiji je osnivač država ili jedinica lokalne ili područne samouprave). Država ima iste ovlasti kao i kod općih dobara koja se tiču raspolaganja, upravljanja, korištenja i uporabe (Nakić, 2016: 808).

Može se reći da su dobra od interesa za Republiku Hrvatsku opća dobra, javna dobra u općoj upotrebi, stvari u privatnom vlasništvu, primjerice umjetnička djela, arhivski dokumenti i sl., ako ispunjavanju zakonske uvjete da budu dobra od interesa za Republiku Hrvatsku (Nakić, 2016: 809).

Nakić navodi da je uobičajeno, u europskim zemljama, prihvatiti stav kako je pomorsko dobro javno dobro, najčešće u vlasništvu države (Nakić, 2016: 824). Smatra kako je Republika Hrvatska usamljena u definiranju pomorskog dobra kao općeg dobra i da je vrijeme da se pomorskom dobru pristupi na drugi način, da više ne bude opće dobro, već da postane javno dobro (ibid.). Prije njega se ovim pitanjem bavio Vojković koji je navodio kako bi zakonsko definiranje pomorskog dobra kao javnog dobra u općoj upotrebi, dakle dobra nad kojim postoji vlasništvo Republike Hrvatske, tražilo poseban pojačan stupanj zaštite takvog vlasništva, ali je – naravno u suvremenom pravnom sustavu vladavine prava i poštivanja vlasničkih odnosa – pitanje pripada li pomorsko dobro u opće ili javno dobro ponajprije pitanje na koje treba odgovoriti zakonodavac. Teorija ne bi trebala biti isključiva po ovom pitanju – pomorsko dobro može egzistirati i kao opće dobro i kao javno dobro u općoj upotrebi (Vojković, 2003: 35). Međutim,



Vojković je zauzeo stav suprotan Nakićevom, navodeći kako treba analizirati i pravnu sigurnost te poštivanje pravnih odnosa koji se tiču stvari; u slučaju da pravni sustav ne pruža dovoljno visoku razinu sigurnosti što se tiče stvarnopravnih odnosa (kao što je, nažalost, već godinama slučaj u Republici Hrvatskoj), lakše je regulirati zaštitu pomorskog dobra ako se ono nalazi u ne vlasničkom režimu općeg dobra (Vojković, 2003: 35).

Nakić opravdava svoj stav činjenicom da je pomorsko dobro na prostorima Republike Hrvatske danas ugroženo kao pravni institut, ponajprije izuzetno lošim zakonskim i podzakonskim rješenjima, a onda i radnjama i propustima nadležnih tijela koja su zadužena za donošenje, provedbu, kontrolu i sankcioniranje povreda (Nakić, 2016: 826). Smatra da je uzrok svih problema forsiranje statusa pomorskog dobra kao općeg dobra te navodi sljedeće razloge zbog kojih bi pomorsko dobro moralo biti javno dobro u općoj upotrebi:

- 1) Unutar javne imovine pomorskom dobru – kao vrsti javne imovine, koja je na uporabi svih, što znači da svakom građaninu pripada ovlast služiti se takvim dobrom u svrhe što ih, ne protiveći se odredbama posebnih zakona, određuju njezina narav i namjena – valja dati status javnog dobra.
- 2) Na temelju odredbi hrvatskog Ustava proizlazi kako nije isključeno da država kao i druge osobe javnoga prava budu vlasnici, baš kao i bilo koja druga pravna ili fizička osoba, a to je potvrđeno i odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima; dakle, iz Ustava Republike Hrvatske proizlazi da:
  - a) sve se stvari moraju nalaziti u nečijem vlasništvu,
  - b) postoji samo jedna vrsta prava vlasništva,
  - c) i osobe javnog prava, u obavljanju funkcija javnopravnih tijela, mogu biti nositeljima prava vlasništva ili pojedinih vlasničkih ovlaštenja.
- 3) Odredba Ustava Republike Hrvatske o tome da su „...more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva...“, ako se zakonom tako odredi, dobra „od interesa za Republiku Hrvatsku“, ne daje nikakve naznake o vlasničkoj naravi jer sama okolnost da je neko dobro kao dobro „od interesa za Republiku Hrvatsku“ određeno ne znači i uspostavu zasebnog vlasničkog uređenja.
- 4) Ne nalazi opravdanog razloga da se morska obala i obala rijeka ili jezera pravno tretiraju na različit način; zašto bi javno vodno dobro bilo u neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske, a to ne bi bila i morska obala?
- 5) Ustav ne poznaje izričaj „opća dobra“. Taj izričaj u pravni sustav Republike Hrvatske prvi put uvodi Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima iz 1996., a od pomorskog dobra, to je morska obala (2016: 826–828).

Točno je da su samo nekretnine koje čine pomorsko dobro u pravnom statusu općeg dobra (Jug, 2013: 278). Niz drugih nekretnina koje su od interesa za Republiku Hrvatsku predstavljaju javno dobro u općoj upotrebi (primjerice, javne ceste<sup>19</sup>) u vlasništvu

---

<sup>19</sup> Javne ceste su do donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama 2009. godine (NN 153/09) bile opće dobro u općoj uporabi. Naime, Zakon o javnim cestama (NN 180/04, 146/08, 38/09 i 124/09) propisivao je da su javne ceste opće dobro i da se na njima ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi (čl. 2.).

Republike Hrvatske. Ipak, priklanjam se gledištu koje je iznio Vojković – lakše je regulirati zaštitu pomorskog dobra ako je ono u ne vlasničkom režimu općeg dobra. Naime, u svim zakonima koji uređuju da je neko dobro javno dobro u općoj uporabi postoji i odredba „oduzimanje statusa javnog dobra u općoj uporabi“<sup>20</sup>, koja ne postoji kod općih dobara. Iako je točno da u karakteristikama koje se tiču raspolaganja, upravljanja, korištenja i uporabe može postojati sličnost između općih dobara i javnih dobara u općoj uporabi (Jug, 2004: 4), status općeg dobra ipak daje snažniju osnovu za njihovu trajnu zaštitu.

## 8. Koncesije na pomorskom dobru

Upotrebu pomorskog dobra ZPDML određuje kroz opću i posebnu upotrebu i gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra. Opća upotreba podrazumijeva da se svatko ima pravo služiti pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni (čl. 6. st. 3. ZPDML-a), dok je posebna upotreba svaka ona koja nije opća upotreba ni gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra (čl. 6. st. 4. ZPDML-a). Gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra je korištenje za obavljanje gospodarskih djelatnosti, s korištenjem postojećih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru, ili bez toga korištenja, te s gradnjom (ili bez gradnje) novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru (čl. 6. st. 5. ZPDML-a). Kao i PZ, u upotrebi pomorskog dobra ZPDML razlikuje koncesiju i koncesijsko odobrenje (čl. 7. ZPDML-a). Tako ZPDML, sada kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o koncesijama, koncesiju određuje kao pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje se na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim osobama i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta (Perkušić, 2005:16).

Posebnu upotrebu pomorskog dobra ZPDML određuje kao svaku upotrebu koja nije opća upotreba ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra (čl. 6. st. 4.). Dakle, svaka ona upotreba koja ne ide za tim da se podrazumijeva sama po sebi (bez posebne dozvole) i ona koja za cilj nema ostvarivanje profita bila bi posebna upotreba pomorskog dobra. Prema čl. 19. ZPDML-a tu pripada:

1. gradnja na pomorskom dobru građevina za potrebe vjerskih zajednica, za obavljanje djelatnosti na području kulture, socijalne skrbi, odgoja i obrazovanja, znanosti, informiranja, športa, zdravstva, humanitarnih djelatnosti i druge djelatnosti koja se ne obavlja radi stjecanja dobiti i
2. gradnja na pomorskom dobru građevina i drugih objekata infrastrukture (ceste, pruge, vodovodna, kanalizacijska, energetska, telefonska mreža i sl.), građevine i drugi objekti za potrebe obrane, unutarnjih poslova, regulacija rijeka i drugih sličnih infrastrukturnih objekata (Staničić i Bogović, 2017: 81–82).

Za razliku od opće upotrebe, za posebnu upotrebu treba imati koncesiju nadležnog tijela javne vlasti. Gospodarsko korištenje pomorskog dobra je korištenje pomorskog dobra

<sup>20</sup> Vidi čl. 5. Zakona o cestama (NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14), čl. 12. Zakona o vodama (NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 i 46/18) itd.

za obavljanje gospodarskih djelatnosti, sa ili bez korištenja postojećih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru te sa ili bez gradnje novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru (čl. 6. st. 5.). Znači, gospodarsko korištenje je takvo korištenje pomorskog dobra kojim se ostvaruje ekonomska dobit obavljanjem gospodarskih djelatnosti (Staničić i Bogović, 2017: 82).

Dakle, uz opću upotrebu koja je svojstvena pomorskom dobru, ono se može upotrebljavati putem posebne upotrebe i putem gospodarskog korištenja pomorskog dobra. Za posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra može se u zakonom propisanom postupku fizičkim i pravnim osobama dati koncesija (čl. 7. st. 1.). To pokazuje da pomorsko dobro ima i svoju ekonomsku vrijednost koja se može valorizirati putem primjene instituta koncesije, imajući uvijek na umu njegovu osnovnu funkciju, a to je da je pristupačno svima za opću upotrebu (Staničić i Bogović, 2017: 82).

Prema ZPDML-u davatelj koncesije može biti hrvatska Vlada, županijska skupština ili gradsko, odnosno općinsko vijeće, a prema čl. 54. st. 1. t. 3. o davanju koncesije na lučkom području odlučuje upravno vijeće lučke uprave. Budući da je osnivač lučke uprave Republika Hrvatska, riječ je o prijenosu (delegaciji) ovlaštenja na dodjelu koncesije s države na ovaj specifičan tip pravne osobe (Petrić, 2009: 101). Prema ZPDML-u koncesije na pomorskom dobru mogu se podijeliti na koncesije za gospodarsko korištenje i koncesije za posebnu upotrebu. Bitno je istaknuti da se koncesije uvijek daju za neku djelatnost, a ne za prostor na kojem se daju. Primjerice, koncesija za plažu ne znači da se koncesija daje za prostor plaže, nego za određene koncesionirane djelatnosti koje će se odvijati na prostoru određene plaže. Te su djelatnosti primjerice ugostiteljstvo, iznajmljivanje, razne usluge i sl. (Seršić, 2011: 97).

ZPDML predviđa dvije vrste postupka koncesioniranja, a taj postupak ovisi o činjenici je li pomorsko dobro na lučkom području ili izvan njega. Postupak je detaljnije uređen Uredbom koja naglašava da se koncesije na pomorskom dobru daju sukladno ZPDML-u, lokacijskoj dozvoli, odnosno dokumentima prostornog uređenja i samoj Uredbi. Općenito govoreći o postupcima dodjeljivanja koncesija na moru može se reći da postoje dvije vrste postupka – postupak davanja koncesija javnim prikupljanjem ponuda i postupak davanja koncesija na zahtjev (Staničić i Bogović, 2017: 84). Sve koncesije daju se na temelju prava koja na pomorskom dobru ima Republika Hrvatska (čl. 8. ZPDML-a).

Pravno uređenje koncesija na pomorskom dobru nije zadovoljavajuće. Činjenica da tu materiju uređuje ZPDML iz 2003. koji nije usklađen ni sa Zakonom o koncesijama (dalje: ZK) iz 2008. (a donesen je, u međuvremenu, Zakon o koncesijama 2012. godine, kao i danas važeći Zakon o koncesijama 2016. godine!) dovoljno govori sama po sebi. Danas se u praksi na pravni režim koncesija na pomorskom dobru *de facto* primjenjuju dva zakona (ZK i ZPDML), koji međusobno nisu usklađeni ni kompatibilni. Različita primjena u praksi dvaju zakona dovodi do povrede načela jednakog tretmana gospodarskih subjekata i transparentnosti postupka, a za sudionike tih odnosa predstavlja očitu pravnu nesigurnost te dovodi do nepotrebnih upravnih i sudskih sporova. Posljedice neusklađenosti stalne su dvojbe koje odredbe primijeniti, isključivo one ZPDML-a ili i odredbe ZK-a, jer to nije izrijeком propisano. Ova dva zakona sadrže brojne odredbe koje nisu u suglasju, što dovodi do različitih pravnih režima koncesija na pomorskom dobru u odnosu na sve druge koncesije (Staničić i Bogović, 2017: 99). Nameće se zaključak da bi nabolje rješenje bilo donijeti novi ZPDML koji bi na cjelovit i potpun način uredio sva otvorena pitanja kao što su utvrđivanje jasnih kriterija određivanja granice

pomorskog dobra, upis pomorskog dobra u zemljišnim knjigama, uspostava adekvatnog nadzora, dodjela koncesija u skladu sa ZK-om, osiguranje učinkovite pravne zaštite i sl. Dok se ne provede izmjena i dopuna ZPDML-a ili dok se ne donese novi, i dalje će se postavljati pitanje primjene ZK-a, kao *lex generalis*, na postupke koji se tiču koncesija na pomorskom dobru. Nužno je primjenjivati odredbe ZK-a i na te postupke, unatoč činjenici da je ZPDML *lex specialis*. Naime, ZK je bitno kvalitetnije i transparentnije uredio provođenje postupaka dodjele koncesija, a i intencija zakonodavca bila je stvaranje jedinstvenog sustava u kojemu će se, primjerice, provoditi jednaka pravna zaštita za sve sudionike u postupku davanja koncesija. Takav pristup rezultirao bi kvalitetnijim provođenjem postupaka dodjele koncesija na pomorskom dobru (ibid.).

Dodatno, valja problematizirati Uredbu o dodjeli koncesija na pomorskom dobru u dijelu u kojem se daju koncesije na plažama. Naime, nije propisano, odnosno nije dovoljno kvalitetno propisano kada se može dati koncesija koja uključuje pravo naplate, odnosno ograđivanja plaže ili pravo naplate i ograđivanja plaže. Jedino je propisano da postoje tri tipa koncesija na plažama: koncesija koja ne uključuje pravo na naplatu ulaza ili ograđivanje, koncesija koja uključuje mogućnost ograđivanja plaže i koncesija koja uključuje pravo na naplatu ulaza i ograđivanje plaže. Nije propisano kada se i u kojim slučajevima može dodijeliti koji tip koncesije, kao ni uvjeti pod kojima se te koncesije obavljaju. Nije, primjerice, propisano znači li činjenica da je dana koncesija koja uključuje pravo ograđivanja plaže da nitko osim koncesionara ne može koristiti pomorsko dobro na kojem je dana takva koncesija. Odnosno, ni ZPDML ni Uredba ne propisuju kada se i pod kojim uvjetima koncesijom potpuno isključuje opće korištenje pomorskog dobra. U tom smislu, nužno je prvo to pitanje urediti ZPDML-om, a tek potom se može donijeti odgovarajuća uredba. Smatram da danas važeća Uredba nije u skladu sa Zakonom jer podzakonski akt mora imati onaj sadržaj koji je zakonom propisan te za to mora biti izrijeком ovlašten. Kako se može iščitati iz ZPDML-a, to ovdje nije slučaj.

## 9. Koncesijska odobrenja

Sukladno ZPDML-u, uz koncesiju se za obavljanje određenih djelatnosti može podijeliti i koncesijsko odobrenje. Koncesijsko odobrenje je akt na temelju kojeg se fizičkim i pravnim osobama daje na korištenje pomorsko dobro za obavljanje djelatnosti koje ne isključuju niti ograničuju opću upotrebu pomorskog dobra (čl. 2. t. 6.) te se daje na temelju prava koja na pomorskom dobru ima Republika Hrvatska (čl. 8. ZPDML-a), iako ih dodjeljuju jedinice lokalne samouprave. Sredstva od naknada<sup>21</sup> za koncesijsko odobrenje čine dio ukupnih sredstava za upravljanje pomorskim dobrom (čl. 12. t. 1. ZPDML-a) i prihod su proračuna grada ili općine (čl. 13. st. 3. ZPDML-a).

Koncesijsko odobrenje za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničuju opću upotrebu pomorskog dobra može se dati pravnim osobama i

---

<sup>21</sup> Za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru plaća se naknada. Naknada za davanje Odobrenja obračunava se sukladno Jedinstvenom popisu djelatnosti na pomorskom dobru i izražena je u godišnjem (nedjeljivom) iznosu.

fizičkim osobama koje su registrirane za obavljanje obrta, a može se dati na zahtjev na rok do najviše pet<sup>22</sup> godina za obavljanje djelatnosti na:

1. morskoj obali,
2. unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske (čl. 38. ZPDML-a).

Koncesijsko odobrenje izdaje Vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja koje ima predsjednika i četiri člana koje imenuje gradsko, odnosno općinsko vijeće. Troškovi Vijeća, naknada za rad i troškovi članova Vijeća podmiruju se iz gradskog, odnosno općinskog proračuna. Protiv rješenja Vijeća o izdavanju koncesijskog odobrenja može se podnijeti žalba Ministarstvu. Koncesijsko odobrenje na posebno zaštićenim prirodnim vrijednostima koje se nalaze na pomorskom dobru daje se uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode (čl. 39. ZPDML-a).

Postupak izdavanja koncesijskih odobrenja uređen je Uredbom o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru kojom su propisane djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje, postupak davanja koncesijskog odobrenja i visina naknade za davanje koncesijskog odobrenja. Odobrenje za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru (koncesijsko odobrenje, nap. a.) upravni je akt na čije se donošenje primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku, ako odredbama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i odredbama ove Uredbe nije drugačije propisano (čl. 2. st. 4. Uredbe).

Zahtjev za davanje odobrenja podnosi se Vijeću, putem grada odnosno općine. Vijeće se sastoji od predsjednika i četiri člana, koji su predstavnici sljedećih tijela: predstavnik grada odnosno općine na čijem se području osniva Vijeće (tri predstavnika), predstavnik županijskog upravnog tijela nadležnog za poslove pomorstva i predstavnik lučke kapetanije odnosno njezine ispostave (čl. 6. st. 3. Uredbe). Podnositelj zahtjeva<sup>23</sup> za davanje koncesijskog odobrenja može biti svaka pravna ili fizička osoba, vlasnik obrta registrirana za obavljanje djelatnosti za koju traži koncesijsko odobrenje (čl. 7. st. 1. Uredbe). Prilikom rješavanja na temelju zahtjeva Vijeće je dužno utvrditi je li zahtjev usklađen s godišnjim planom upravljanja pomorskim dobrom. Ako Vijeće utvrdi da zahtjev nije u skladu s godišnjim planom upravljanja pomorskim dobrom ili lučka kapetanija nije izdala suglasnost s naslova sigurnosti plovidbe, rješenjem će odbiti zahtjev za davanje koncesijskog odobrenja (čl. 8. Uredbe). Protiv rješenja Vijeća o davanju koncesijskog odobrenja može se uložiti žalba Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, u roku 15 dana od dana dostave rješenja.

U praksi, izostanak razlikovanja između koncesije i koncesijskog odobrenja od strane javnosti predstavlja jedan od ključnih problema. Naime, u praksi javnost nije u pravilu upoznata s time je li na pomorskom dobru dana koncesija ili je izdano koncesijsko odobrenje, odnosno ako i jest, ne razlikuje ta dva instituta. Koncesija na pomorskom

22 Kada se koncesijsko odobrenje daje na vremenski rok duži od jedne kalendarske godine, Vijeće je dužno prethodno ishoditi posebnu potvrdu nadležnog tijela u županiji, kojom se potvrđuje da za vrijeme na koje se daje odobrenje neće biti pokrenut postupak koncesioniranja.

23 Podnositelj zahtjeva dužan je zahtjevu obavezno priložiti dokaz o vlasništvu sredstava s kojima obavlja djelatnost na pomorskom dobru, dokaz o pravnoj osnovi korištenja sredstava koja nisu u vlasništvu podnositelja zahtjeva te dokaz o sposobnosti brodice/broda za plovidbu (samo u slučajevima kada se Odobrenje traži za obavljanje djelatnosti s brodicom/brodom).

dobru institut je kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim i pravnim osobama, sukladno prostornim planovima. Prema tome, nemaju svi jednako pravo uporabe dijela pomorskog dobra koji je dan u koncesiju. S druge strane, koncesijsko je odobrenje akt na temelju kojeg se fizičkim i pravnim osobama daje na korištenje pomorsko dobro za obavljanje djelatnosti koje ne isključuju niti ograničuju opću upotrebu pomorskog dobra. Prema tome, pomorsko dobro (na dijelu kojeg) za koje je izdano koncesijsko odobrenje ostaje u jednakoj uporabi svima. Nositelj koncesijskog odobrenja, za razliku od koncesionara, ne može ni u kojem slučaju isključiti druge iz korištenja dijela pomorskog dobra za koje je dobio koncesijsko odobrenje.

Zbog toga bi bilo potrebno na samom pomorskom dobru jasno istaknuti postoji li na njemu koncesija koja isključuje, djelomično ili potpuno, to opće dobro iz opće upotrebe, ili je na njemu izdano koncesijsko odobrenje koje ne isključuje to opće dobro iz opće upotrebe. Bilo bi nužno istaknuti i djelatnosti koje su uključene u koncesijsko odobrenje, odnosno koncesiju. Dodatno, Uredba o davanju koncesijskog odobrenja propisuje da se koncesijska odobrenja daju na zahtjev, u skladu s godišnjim planom. Međutim, ona ne rješava situacije kada broj zahtjeva premašuje mogući broj koncesijskih odobrenja, što bi svakako trebalo propisati jer je sada to ili potpuno diskrecijski u rukama lokalne samouprave ili su pojedine jedinice lokalne samouprave donijele vlastita pravila o dodjeli.

## 10. Zaključak

Iz navedenoga neizbježno proizlazi da pravno uređenje pomorskog dobra pati od ozbiljnih problema i propusta. Neadekvatno se uređuje niz ključnih pitanja vezanih uz upravljanje pomorskim dobrom. Otežano je i samo utvrđivanje što je pomorsko dobro, odnosno određivanje njegove granice koja nije određena na dobrom dijelu pomorskog dobra. Nije izrijeком propisano da je odluka o utvrđivanju granice pomorskog dobra deklaratorne naravi pa su se javile ideje kako pomorsko dobro ne postoji dok nije formalno utvrđena njegova granica, što je iznimno opasno glede njegove zaštite. Država je, gotovo u potpunosti, upravljanje i zaštitu pomorskim dobrom prepustila jedinicama lokalne samouprave (redovno upravljanje) i jedinicama područne (regionalne) samouprave (izvanredno upravljanje). Ovo se rješenje u praksi pokazuje kao iznimno neadekvatno pa svakodnevno svjedočimo devastaciji, uzurpaciji i nezakonitoj gradnji na pomorskom dobru.

Pojavila su se i pitanja potrebe redefiniranja statusa pomorskog dobra kao dobra u općoj upotrebi, s idejom da ga se definira kao javno dobro u općoj upotrebi u vlasništvu Republike Hrvatske (što se 2009. učinilo u odnosu na javne ceste). Smatram da bi takvo rješenje bilo neadekvatno, s obzirom na to da je razina zaštite koju uživa kao opće dobro veća.

Glede posebnog korištenja pomorskog dobra, ono je moguće putem koncesija i koncesijskih odobrenja. Oba ova instituta putem kojih se posebno koristi pomorsko dobro obilježena su brojnim problemima u praksi i nedovoljno kvalitetnim normiranjem. Neusklađenost ZPDML-a s čak trima općim zakonima o koncesijama alarmantna je i

traži hitno djelovanje. Koncesijska odobrenja dodjeljuju se u nejasnoj i netransparentnoj proceduri, a građani ih ne razlikuju od koncesija pa onda nisu upoznati s mogućnostima korištenja pomorskog dobra.

Zaključno, nužno je hitno donijeti novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama u kojemu se moraju adresirati svi navedeni problemi.

## Literatura

Hlača, V., Nakić, J. (2008) Zaštita pomorskog dobra od neobuzdane privatizacije u postupku pretvorbe. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 58 (1–2): 161–180.

Jug, J. (2013) Stvarna prava na pomorskom dobru? *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 34 (1): 277–305.

Jug, J. (2004) *Pravni status općih dobara*,  
[http://www.vsrh.hr/custompages/static/hrv/files/jugj\\_pravni-status-opcih-dobara\\_2004-12.pdf](http://www.vsrh.hr/custompages/static/hrv/files/jugj_pravni-status-opcih-dobara_2004-12.pdf)

Mišić, Ž. (2012) Kritički osvrt u odnosu na važeće propise s prijedlogom mjera za kvalitetnije upravljanje pomorskim dobrom. *Poredbeno pomorsko pravo* 51 (166): 295–333.

Mišić, Ž. (2005) Otvorena pitanja u primjeni Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama s osvrtom na prijedlog izmjena i dopuna. *Poredbeno pomorsko pravo* 44 (159): 69–81.

Nakić, J. (2016) Pomorsko dobro – opće ili javno dobro? *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 53 (3): 797–832

Vladušić, J. (2009) Određivanje granica pomorskog dobra u hrvatskom pravu. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 46 (1): 219–246.

Perkušić, A. (2005) Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama. *Naše more* 52 (1–2): 13–21.

Perkušić, A., Petrinović, R., Perkušić, Z. (2010) 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* 49 (164): 531–554.

Petrić, S. (2009) Odgovornost za nepoštivanje koncesijskog ugovora koji se odnosi na korištenje javnih dobara. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 46 (1): 97–121.

Seršić, V. (2011). *Koncesije na pomorskom dobru*. Zagreb: Novi informator.

Staničić, F., Bogović, M. (2017) Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama i Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. *Pravni vjesnik* 33 (1): 73–103.





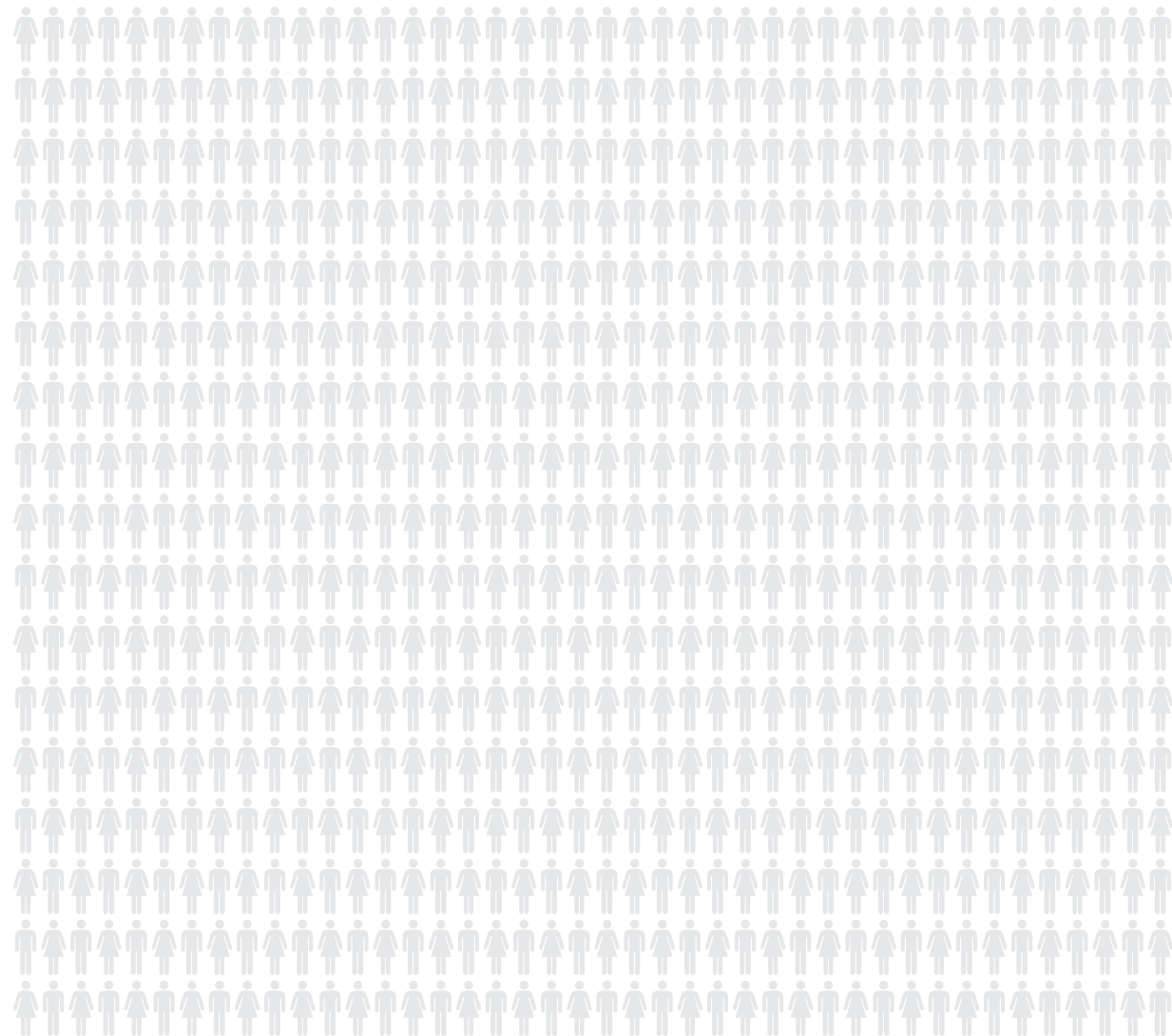
# SAŽETAK FORUMA ZA JAVNU UPRAVU

## Izazovi upravljanja javnim dobrima

**doc. dr. sc. Teo Giljević**

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

e-mail: [teo.giljevic@pravo.hr](mailto:teo.giljevic@pravo.hr)





Dobra namijenjena zadovoljavanju ljudskih potreba prema kriteriju konkurentnosti u potrošnji (iscrpljivosti) i kriteriju mogućnosti isključivanja s obzirom na plaćanje cijene mogu se klasificirati na privatna dobra, naplatna dobra, javna dobra i zajednička dobra.

Javna dobra vrsta su kolektivnih dobara koje karakterizira nemogućnost isključivanja neplatiša zbog čega pripadaju svim članovima društvene zajednice. Kod javnih dobara članove društvene zajednice ne može se isključiti iz korištenja pogodnosti koje pružaju bez obzira na to jesu li oni sudjelovali u njihovu financiranju. Primjeri takvih dobara su nacionalna sigurnost, sigurnost građana i imovine, svjetionici. U zemljama kontinentalne Europe servisne upravne organizacije poput škola, bolnica, fakulteta proizvode i pružaju određena javna dobra (obrazovanje, zdravstvo, znanost) za zadovoljavanje interesa svojih građana, korisnika i potrošača. Vrsta kolektivnih dobara su i zajednička dobra koja se u odnosu na javna dobra razlikuju po svojoj iscrpljivosti, zbog čega uključivanje novih potrošača smanjuje njihovu količinu. Primjeri zajedničkih dobara su izvori vode, morski i riječni riblji fond, sustavi navodnjavanja, pašnjaci, oranice.

Uz tržišno gospodarstvo i privatno vlasništvo, kolektivna dobra i njihova pravedna i racionalna uporaba putem kvalitetne regulacije i primjene u praksi nužni su uvjeti za optimalno funkcioniranje svakog modernog društva.

Za pribavljanje javnih dobara tržište se pokazalo kao neodgovarajući mehanizam pa se, u pravilu, pribavljanje javnih dobara prepušta javnoj vlasti radi osiguranja pravilnog, ali i sprječavanja pretjeranog iskorištavanja javnih dobara presudna je aktivnost države. Upravljanje javnim dobrom može se radi racionalnosti i ekonomičnosti povjeriti i privatnom subjektu, međutim i tada se ta djelatnost obavlja pod nadzorom javne vlasti kako bi se privatno vođenje službe uskladilo s javnim interesom te kako ne bi nastale neželjene štetne posljedice za građane. S druge strane, kada se radi o zajedničkim dobrima (resursima), razvijaju se različiti oblici upravljanja.

Upravljanje zajedničkim resursima postaje sve većim izazovom suvremenih društava. Istodobno, niz istraživanja pokazuje da osnaživanje lokalnih i regionalnih institucija upravljanja zajedničkim resursima i jačanje uloge koprodukcije može biti izrazito blagotvoran okvir za podizanje razine održivosti u politikama upravljanja prirodnim resursima. Također, u očuvanju prirodnih resursa sve važnijim se pokazuju i različite vrste ustavnih inicijativa, kao što je uvrštavanje vode kao javnog (zajedničkog) dobra u ustave Slovenije i Slovačke. Primjerice, u vlasništvu zemljišnih zajednica u Sloveniji je danas 77.486 hektara zemljišta, odnosno 3,67 % površine Slovenije. Zemljišne zajednice danas u Sloveniji postoje u 43 od ukupno 59 upravnih jedinica te je većina uspostavljena u prve četiri godine od donošenja zakona kojim je uređena materija 1994. Te dvije zemlje pokazuju i primjer korištenja zemljišnih zajednica kao tradicionalnog načina upravljanja zajedničkim resursima koji je nanovo oživio u razdoblju tranzicije. U Hrvatskoj, s druge strane, zemljišne zajednice nisu ponovno uvedene, a u upravljanju prirodnim resursima dominira monopol državnih poduzeća.

Poseban je problem upravljanja pomorskim dobrom. Ustav Republike Hrvatske određuje da su more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja od interesa za Republiku Hrvatsku te stoga uživaju njezinu osobitu zaštitu. Zakonima se razrađuje način na koji se dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu

upotrebljavati i iskorištavati, kao i ovlaštenici prava na njima i vlasnici te naknada za ograničenja. Pomorsko je dobro opće dobro što označava da je ono izvan pravnog prometa (*res extra commercium*), da ne može biti objektom stjecanja prava vlasništva ni drugih stvarnih prava bilo kojeg subjekta, da je na uporabi svih članova društvene zajednice, odnosno svatko se može služiti pomorskim dobrom na jednak način i pod istim uvjetima, te da uživa osobitu zaštitu Republike Hrvatske. Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje te dio kopna poput morske obale, luke, nasipa, sprudova, hridi, grebena ili plaže koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje.

Posljednjih nekoliko desetljeća u svijetu negativni su efekti privatizacije i globalizacije doveli do stremljenja za podizanjem kvalitete upravljanja javnim dobrima s ciljem njihovog svrsishodnijeg korištenja, ali i njihove zaštite za buduće generacije. Kako bi se to ostvarilo, u mnogim se zemljama započinje s reformama i uvode se inovativna rješenja, a među ostalim se sve intenzivnije primjenjuju raznovrsni menadžerski instrumenti. Ono čemu se, međutim, još uvijek ne posvećuje dovoljno pažnje, posebno u tranzicijskim zemljama, jesu pitanje korupcije, zbog čega dolazi do pretjerane eksploatacije zajedničkih/općih dobara (šuma, zaliha pitke vode, riječnog i morskog ribljeg fonda), i potreba jačanja upravnih kapaciteta tijela javne vlasti koja su zadužena za njihovu zaštitu. Komparativna iskustva donose nam brojne preporuke za kvalitetniju regulaciju i bolje i sustavnije upravljanje javnim dobrima, poput korištenja regulatornih instrumenata, dokidanja monopola javnih poduzeća u upravljanju zajedničkim dobrima, povećanja uloge i odgovornosti jedinica lokalne samouprave sukladno načelu supsidijarnosti u upravljanju zajedničkim/općim dobrima te obnove različitih vrsta lokalnih zajednica (ponajprije zemljišnih zajednica). Slovenija je tako novelom ustava proglasila pristup pitkoj vodi temeljnim pravom za sve građane te je izričito propisala da su izvori vode javno dobro i da nisu tržišna roba, čime je spriječila njihovu komercijalizaciju. Opskrbu stanovništva pitkom vodom i vodom za kućanstva sada na neprofitan način neposredno osigurava država putem samoupravnih lokalnih zajednica.

U Republici Hrvatskoj postoji niz problema u upravljanju zajedničkim/općim dobrima, u prvom redu pomorskim dobrom. Ne valorizira se u dovoljnoj mjeri činjenica da je pomorsko dobro najvrjednije prirodno bogatstvo kojim Republika Hrvatska raspolaze, zbog čega ga je nužno i adekvatno zaštititi. Prema različitim izvorima, hrvatska je obala u skupini najduljih na svijetu (18. prema Worldatlas.com). Znatan problem u upravljanju pomorskim dobrom predstavlja nepotpuna određenost granica pomorskog dobra zbog čega dolazi do velikih devastacija pomorskog dobra, kako zbog uzurpacije, tako i zbog nelegalnog nasipavanja koje se sve češće zbiva na jadranskoj obali, što većinom prolazi bez odgovarajuće reakcije nadležnih institucija. Nadalje, probleme u praksi stvara i neusklađenost Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama sa Zakonom o koncesijama pa se na pravni režim koncesija na pomorskom dobru primjenjuju dva međusobno neusklađena zakona, što dovodi do povrede načela jednakog tretmana gospodarskih subjekata i pravne nesigurnosti. Dodatan je problem neodgovarajući upravni kapacitet institucija nadležnih za zaštitu javnih dobara (nedovoljan broj javnih i lokalnih službenika, ali i njihova nedovoljna kompetentnost) te pitanje sukoba nadležnosti među institucijama zbog kojeg često dolazi do nepostupanja. Upravljanje zajedničkim/općim dobrima u Hrvatskoj izrazito je centralizirano te ga je potrebno spustiti na niže teritorijalne razine koje imaju odgovarajući upravni kapacitet kako bi se poboljšala kvaliteta upravljanja javnim dobrima.

Na temelju rasprave u sklopu foruma proizašli su sljedeći zaključci i preporuke:

***1. Kontinuirana edukacija upravnih službenika o važnosti pravilnog i sprječavanju pretjeranog iskorištavanja javnih dobara***

Za upravljanje javnim dobrima nužni su kvalitetni i dobro osposobljeni upravni službenici. Važno je da su upravni službenici dobro upoznati s pravnim propisima te da ih u praksi djelotvorno provode. Edukacija se mora kontinuirano provoditi za državne, javne i lokalne službenike putem različitih specijaliziranih programa.

***2. Jačanje svijesti političkih dužnosnika o važnosti ulaganja u zaštitu javnih, odnosno zajedničkih dobara***

Potrebno je razvijati i jačati svijest političkih dužnosnika kao i rukovodećih službenika o koristima za društvo koje osiguravaju različita javna dobra kao i o potrebi kontinuiranog ulaganja u razvoj tih dobara te osiguravanja primjerene zaštite jačanjem kapaciteta nadležnih institucija.

***3. Decentralizacija odgovornosti za upravljanje općim/zajedničkim dobrima na jedinice regionalne samouprave i/ili jedinice lokalne samouprave odgovarajućeg kapaciteta***

Upravljanje javnim dobrima potrebno je spustiti na niže teritorijalne razine koje imaju odgovarajući upravni kapacitet, kako bi se poboljšala kvaliteta upravljanja javnim dobrima uz istodobno dokidanje postojećeg monopola javnih poduzeća u upravljanju općim/zajedničkim dobrima. Javna poduzeća kojima će upravljati lokalna razina bit će pod jačim nadzorom i pritiskom korisnika, građana, javnosti i lokalnih političkih tijela pa se može očekivati racionalnije poslovanje, ali i jačanje zaštite koju zajednička/opća dobra u praksi uživaju.

***4. Obnova zemljišnih zajednica i drugih vrsta lokalnih zajednica***

U Hrvatskoj su u prošlosti postojale zemljišne zajednice koje su obuhvaćale šume, pašnjake, livade, oranice odvojene od vlastelinskih šuma i pašnjaka. Predlaže se njihova obnova po uzoru na slovenska i slovačka iskustava. Zemljišne zajednice bile bi u kategoriji između dobra u općoj upotrebi i imovine u privatnom vlasništvu.

***5. Donošenje novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama koji bi bio usklađen s općim Zakonom o koncesijama i na sustavan i cjelovit način uredio sva sporna pitanja***

Postojeći Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama nije usklađen sa Zakonom o koncesijama pa za koncesije na pomorskom dobru vrijede dva pravna režima. Potrebno je stoga u što skorijem roku donijeti novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama kako bi se dokinula postojeća pravna nesigurnost za gospodarske subjekte i građane te kako bi se smanjio broj upravnih i sudskih sporova.

***6. Jačanje svijesti javnosti o važnosti održivog upravljanja zajedničkim resursima te javnim dobrima***

Potrebno je jačati osvješćivanje i odgovornost građana za upravljanje i održivost zajedničkih, odnosno javnih dobara koja su na korist današnjim i budućim generacijama.

*Bilješke*



## FORUM ZA JAVNU UPRAVU

---

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a dijelom i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, koju je pratila i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i nedovoljnom osnovom za provedbu. Osim toga, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, funkcionirajućih institucija. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

*Friedrich Ebert Stiftung* i *Institut za javnu upravu* iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu pokreće se Forum za javnu upravu u skladu sa slijedećim načelima:

- Članovi su stručnjaci iz različitih akademskih i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora
- Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva izlaganja koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva
- Sastanci Foruma su zatvorenog tipa
- Nakon sastanka objavljuje se publikacija koja sadržava oba teksta, komentare te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji
- Publikacije se objavljuju na Internet stranicama Instituta [www.iju.hr](http://www.iju.hr) i Zaklade [www.fes.hr](http://www.fes.hr)

Radovi objavljeni u publikaciji s foruma podliježu uredničkoj recenziji.