

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
Katedra za trgovačko pravo i pravo društava

Andrea Štifanić

TURISTIČKO ZEMLJIŠTE I FUNKCIONALNA CJELINA

ZAVRŠNI RAD

Mentor:
Prof. dr.sc. Petar Miladin

Zagreb, travanj 2025.

SADRŽAJ:

Popis kratica	1
1. UVOD	4
2. ZNAČAJ TURIZMA I NJEGOV UTJECAJ NA DRUŠTVO	9
2.1. Turizam i njegov značaj kao gospodarska grana u svijetu	9
2.2. Hrvatski turizam za vrijeme SFRJ	10
2.3. Turizam nakon stjecanja samostalnosti	12
2.3.1. Strategija razvoja turizma u razdoblju od stjecanja neovisnosti RH do 2013.	13
2.3.2. Strategija razvoja turizma u RH od 2013. do 2020.	15
2.3.3. Strategija razvoja turizma u RH do 2030.	18
3. TURISTIČKO ZEMLJIŠTE	20
3.1. Nulto legislativno razdoblje (period nenormiranosti od 1991. do 2010.)	20
3.2. Prvo legislativno razdoblje (od 2010. do 2020.)	28
3.3. Drugo legislativno razdoblje (od 2020. do danas)	32
3.4. Zakonsko određenje turističkog zemljišta	35
3.5. Struktura turističkog zemljišta/neprocijenjenog građevinskog zemljišta	35
3.5.1. Turističko zemljište na kojemu su izgrađeni hoteli i/ili turistička naselja	36
3.5.2. Turističko zemljište na kojemu su izgrađeni kampovi	39
3.5.3. Preostalo turističko zemljište	41
3.5.4. Ostalo turističko zemljište	43
3.5.5. Pomorsko dobro koje čini dio funkcionalne cjeline turističkog objekta	43
4. TRGOVAČKO DRUŠTVO I FUNKCIONALNA CJELINA	45
4.1. O pojmu poduzeća u kontekstu ZoNGZ-a	45
5. PROCJENA VRIJEDNOSTI TURISTIČKOG ZEMLJIŠTA I NAČIN ODREĐIVANJA KONCESIJSKE NAKNADE, ODNOSNO ZAKUPNINE	52
5.1. Općenito o procjeni vrijednosti nekretnina u RH	52

5.2. Uredbe	65
5.2.1. Visina zakupnine.....	66
5.2.2. Ograničavanje maksimalnog iznosa zakupnine	68
5.2.3. Plaćanje zakupnine u prijelaznom razdoblju	69
5.2.4. Uračunavanje prihoda podzakupnika.....	70
5.2.5. Plaćanje zakupnine za vrijeme više sile.....	71
6. POMORSKO DOBRO KAO KOMPLEMENTARNO PITANJE.....	72
6.1. Pomorsko dobro u RH	72
6.2. Korištenje pomorskog dobra u kampovima (djelomično) izuzetim iz postupka pretvorbe društvenih poduzeća za vrijeme ZoTZ-a.....	73
6.3. Korištenje pomorskog dobra prema ZoNGZ-u.....	77
6.4. O napetostima i nedoumicama u praktičnoj primjeni pravila o korištenju pomorskog dobra kao dijela kampa.	81
7. ZAKLJUČAK.....	89
SAŽETAK.....	93
POPIS IZVORA	97
Knjige:	97
Članci:.....	98
Mrežni izvori:	98
Pravni propisi:.....	99
Studije, Publikacije, Strategije, Izvješća	102
POPIS SLIKA.....	103

Popis kratica

AUDIO – Agencija za upravljanje državnom imovinom

BDP- bruto društveni proizvod

BGH - Bundesgerichtshof (Njemački Savezni vrhovni sud)

br. – broj

čl. – članak

DORH – Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

EU – Europska unija

HDC – Hotel & Destination Consulting (Hotelsko i destinacijsko savjetovanje d.o.o.)

HFP – Hrvatski fond za privatizaciju

HUP - Hrvatska udruga poslodavaca

HUT - Hrvatska udruga turizma

Ibidem - lat. na istom mjestu

Itđ. – i tako dalje

JLS – Jedinica lokalne samouprave

JP(R)S - Jedinica područne regionalne samouprave

K.P.Z br. 805/2020 - Konačni prijedlog zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu

KPZ br. 423/2010 - Konačni prijedlog zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije

MDI - bivše Ministarstvo državne imovine

MINT – Ministarstvo turizma

MINTS – Ministarstvo turizma i sporta

MMPI - Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture

MMTPiR - Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvoja

MPGI – Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine

MTU - minimalni tehnički uvjeti

NN – Narodne novine

npr. – na primjer

NPZoTZ - Nacrt prijedloga Zakona o turističkom zemljištu iz 2005.

NZoTZ/2005 - Nacrt Zakona o turističkom zemljištu

op.cit. – opus citatum, navedeno djelo

OOUR – Osnovna organizacija udruženog rada
 SOUR – složena organizacija udruženog rada
 P.Z. br. 805/2019 - Prijedlog zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu
 PoISTN - Pravilnik o informacijskom sustavu tržišta nekretnina
 PzH - Pravilnik o razvrstavanju, kategorizaciji i posebnim standardima ugostiteljskih objekata iz skupine hoteli
 PzK- Pravilnikom o razvrstavanju i kategorizaciji ugostiteljskih objekata iz skupine kampovi
 PZ – Pomorski zakonik
 Razvojna strategija/1993 - Razvojna strategija hrvatskog turizma 1993.
 RH – Republika Hrvatska
 RT/VPP - Radno tijelo Visokog procjeniteljskog povjerenstva pri Ministarstvu prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine
 Sabor RH - Sabor Republike Hrvatske
 SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija
 st. – stavak
 str. – strana
 Strategija turizma/2013 - Strategiji razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020.
 Strategija upravljanja državnom imovinom/2013 - Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017.
 toč. – točka
 TTD - turistička trgovačka društva
 UNESCO - United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organizacija Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu)
 UNWTO – World Tourism Organization (Svjetska turistička organizacija)
 UPUHH - Udruga poduzetnika u hotelijerstvu Hrvatske
 Ustavni sud RH - Ustavni sud Republike Hrvatske
 Uredba H i TN – Uredba o uređenju zakupa na turističkom zemljištu na kojemu su izgrađeni hoteli i turistička naselja
 Uredba K – Uredba o uređenju zakupa na dijelovima kampa u vlasništvu RH
 Uredba o MPN – Uredba o masovnoj procjeni nekretnina
 Upute - Uputa za provedbu članka 11. Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća
 Vlada RH - Vlada Republike hrvatske

WTCC – World Travel & Tourism Council (Svjetsko vijeće za putovanja i turizam)

Zakon o naknadi - Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine

ZoHFP - Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju

ZoK - Zakon o koncesijama

ZoNGZ - Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu

ZoNIZ - Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama

ZOO - Zakon o obveznim odnosima

ZoP - Zakon o privatizaciji

ZoPDP - Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća

ZoPVN - Zakon o procijeni vrijednosti nekretnina

ZOR - Zakon o radu

ZoTZ - Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije

ZoUD - Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti

ZoUNPVRH - Zakonom o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske

ZOUP - Zakon o općem upravnom postupku

ZOVO - Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima

ZPDML/2003 - Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003.

ZPDML/2023 - Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2023.

ZPVDLiP – Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima

ZTD - Zakon o trgovačkim društvima

ZUDI - Zakon o upravljanju državnom imovinom

ZVDSP - Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima

ŽDO - Županijsko državno odvjetništvo

1. UVOD

Na prvi pogled, pojam „turističkog zemljišta“ nije naročito intrigantan. Općenito shvaćeno, riječ je o zemljištu za koje je dokumentima prostornog uređenja predviđena turistička namjena. Sam pojam „turističkog zemljišta“ u pravilu ima prizvuk nečeg rutiniranog i uobičajenog, pitanja ni po čemu naročito značajnog, pa ni iz pravne perspektive. No, ispod vrha ledenjaka nalazi se još nešto. Postoji, naime, jedna cijela sub-kategorija turističkog zemljišta, nevidljiva široj javnosti, koja gotovo drsko već desetljećima strši kao izazov zakonodavcu i pravnoj struci uopće.¹ Ona predstavlja pojam koji je daleko kompleksniji od uopćene definicije turističkog zemljišta.

Kako bi se mogla shvatiti sva pitanja u svezi „turističkog zemljišta“, pa onda i objasniti i prihvatiti činjenica postojanja svih različitih pogleda (pa i krivudanja i zabluda koje su se putem događale), potrebno je vratiti se u prošlost sve do vremena nekadašnjih društveno političkih sustava. Otuda, naime, dobrim dijelom i potječu pitanja koja se sada nastoje riješiti.

Gotovo svi veliki turistički objekti i kompleksi koji su izgrađeni na području Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH), izgrađeni su u svom izvornom obliku nakon II. svjetskog rata, u okolnostima socijalističkog društvenog uređenja i tzv. društvenog vlasništva. Ti su objekti naknadno samo održavani i eventualno adaptirani, dograđivani i nadograđivani, i u tom su stanju – na žalost, ni to ne uvijek – dočekali i prošli kroz postupak pretvorbe i privatizacije.

U ono vrijeme, zemljište u blizini mora je bilo maksimalno podcijenjeno. Gospodarsku su vrijednost predstavljala poljoprivredna zemljišta koja su se obrađivala radi prinosa. Svijest o vrijednosti i potencijalu te imovine bila je toliko niska da je u tom periodu takvo zemljište uz more lokalno stanovništvo znalo doslovno poklanjati državi, kako bi za uzvrat moglo dobiti socijalnu pomoć i kakva druga prava na temelju društvene solidarnosti. Nitko nije naslućivao da će za pola stoljeća zemljište uz more biti najvrjednija imovina, zamašnjak buduće turističke industrije, ali i generator relativnog individualnog blagostanja.

¹ Dr. sc. Željko Kukurin, Andrea Štifanić mag. iur., Turističko zemljište: povijesni osvrt, pravni okvir i vrednovanje turističkog zemljišta, Pravo u gospodarstvu br. 5/2022, str.7.

Socijalistički društveni poredak urušio se pod teretom vlastitih slabosti. Valjalo je tada demontirati i doktrinarne koncepte na kojima se taj poredak temeljio i održavao. Riječ je u prvom redu o pojmu društvenog vlasništva. Promjenama Ustava Republike Hrvatske², ondašnjeg Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima³ i donošenjem seta provedbenih zakona⁴ započet je postupak njegove pretvorbe.

Okolnosti, nažalost, nisu bile naklonjene provedbi ovih procesa. U to su vrijeme turistički objekti najvećim dijelom korišteni i prilagođeni za smještaj prognanih i izbjeglih građana RH, koji su iseljeni iz ratom pogođenih i okupiranih područja u njima obitavali ponekad i duži niz godina.

U uvjetima agresije na RH, turizam je bilježio povijesno najniže rezultate. Tada dolazi i do jače izraženog pada „ekonomske vrijednosti“ turističkih poduzeća mjerenog prema relevantnim ekonomskim parametrima. Sve je to utjecalo na nikad formaliziranu i izrečenu odluku da se s pretvorbom turističkog zemljišta – koje se s pravom smatralo „obiteljskim srebrom“ – pričekava do sređenijih vremena.

Taj je „intermezzo“, umjesto nekoliko godina, trajao ravno dva desetljeća. Naravno da se problem turističkog zemljišta time samo dodatno usložnjavao i bubrio. Umjesto sustavnog rješavanja problema, u praksi se krenulo s provedbom parcijalnih akcija koje su se bazirale na rascjepkanom i formalno ekscesivnom tumačenju pojedinih procesa. Tako je Državno odvjetništvo RH (dalje u tekstu: DORH) tijekom tog razdoblja pokretao brojne sudske postupke protiv turističkih društava uz zabilježbu u zemljišnim knjigama osporavajući im olako pravo korištenja dijela zemljišta koja su predstavljala dijelove jedinstvene tehnološke cjeline.

² NN br. 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 76/10, 5/14-odluka Ustavnog suda broj: SUP-0-1/2014 od 14. siječnja 2014, dalje u tekstu: Ustav RH.

³ Službeni list SFRJ br. 6/80, 36/90, NN br. 53/91, 91/96., dalje u tekstu: ZOVO.

⁴ Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća, NN br. 19/91, 26/91 - Upute, 45/92 - Uredba, 83/92, 84/92, dalje u tekstu: ZoPDP - Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju, 18/93 - Uputa, 94/93, 2/94, 9/95, 42/95 - Uputa, 21/96, dalje u tekstu: ZoHFP - Zakon o privatizaciji, 118/99 - odluka USRH, 99/03 - Dopuna upute. Zakon je bio na snazi od 1. svibnja 1991. do 1. siječnja 2011, dalje u tekstu: ZoP.

To je, naravno, onemogućavalo ne samo daljnje investicije u turizam, nego i elementarno sređivanje zemljišno-knjižnog stanja i bilanci turističkih trgovačkih društva (dalje u tekstu: TTD). Posljedice takvog pristupa još se osjećaju. Ni danas, nažalost nije rijetkost naići na zabilježbe zahtjeva DORH-a u teretovnicama gotovo svih katastarskih čestica na turističkom zemljištu (pa i onog koje nije turističko zemljište i procijenjeno je u temeljni kapital turističkih društva). Na tom su zemljištu ostali „zamrznuti“ upisi pravnih prednika TTD-a u statusu u kojemu oni ne postoje već desetljećima (Dio mlađe, pa i one stručne javnosti neće uspjeti ni dešifrirati što se zapravo krije pod nazivom OOUR-a, SOUR-a i drugih anakronih naziva).

Turizam je u takvim nesređenim uvjetima doslovno životario iako su se početkom novog stoljeća turisti počeli vraćati u nešto većem broju. Doduše, samo u neke destinacije u kojima se turizam mogao odvijati u koliko-toliko normalnim uvjetima.⁵

Aktivnosti oko pokušaja normiranja tog pitanja prvi su put zabilježene 2005. godine. Tada je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka (dalje u tekstu: MMTPiR) izradilo prvi nacrt Zakona o turističkom zemljištu (dalje u tekstu: NZoTZ/2005). Taj nacrt, međutim, nikada nije upućen ni pred radna tijela Sabora RH.⁶

⁵ Turizam u brojkama 2022. g. MINTS,. prikazuje tablicu iz koje je vidljivo da je broj dolazaka/turista u RH u 1990. iznosio gotovo 8,5 mil., zatim je tijekom ratnih godina (1995.) pao na 2,5 mil. dolazaka. U tom periodu svima je bilo jasno da treba riješiti pitanje turističkog zemljišta kako bi se podigao nivo turističkih smještajnih kapaciteta, no ulagači u takvom okruženju s neriješenim pitanjima turističkog zemljišta nisu bili spremni upustiti se u takve avanture, bez obzira na atraktivnost hrvatske obale. Sve to je rezultiralo da je broj dolazaka turista 2000. iznosio svega 7,2 mil. (manje nego u predratnim godinama), da bi tek 2005. dostigao predratne godine na gotovo 10 mil. dolaska.

https://mint.gov.hr/UserDocsImages//2023_dokumenti//230804_turizam_u_brojkama_2022_hrv.pdf

⁶ MMTPiR je u listopadu 2005. sačinilo NZoTZ/2005 u kojemu navodi kako je posljednjih 10-ak godina obilježeno kulminacijom problema u svezi s tzv. turističkim zemljištem gdje se konstatira da se radi o građevinskom zemljištu koje temeljem ZoPDP-a i ZoP-a nije procijenjeno u vrijednost društvenog kapitala pravnih osoba koje obavljaju ugostiteljsku i turističku djelatnost. Prema procjeni Hrvatskog fonda za privatizaciju, tada samo u kampovima nije procijenjeno i uneseno u temeljni kapital društava više od 22.000.000 m² takvog zemljišta. Ta brojka značajno bi se povećala ako se uzme u obzir da, osim navedenog slučaja kampova, postoje i brojni drugi slučajevi u kojima turističko zemljište također nije procijenjeno u vrijednosti društvenog kapitala u postupku pretvorbe odnosno privatizacije, te se ukupne brojke procjenjuju do gotovo 100.000.000 m².

<https://mmmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/2005/turisticko-zemljiste.pdf>

Trebalo je čekati još pet godina. Tada je (2010.) Sabor RH donio Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije,⁷ a Vlada RH tri Uredbe⁸ koje su trebale predstavljati pravnu podlogu i formalnopravni okvir za rješavanje pitanja tzv. turističkog zemljišta koje se u zadnja dva desetljeća pretvorilo u sindrom koji tišti i TTD-e i cjelokupno gospodarstvo RH.

Time je počelo prvo razdoblje (2010. - 2020.) legislativnih aktivnosti na rješavanju ovog pitanja. Kasnije će se u radu prikazati zašto taj pokušaj nije uspio.⁹ Ipak, ne može se ne primijetiti da je ZoTZ osovio na noge neke od temeljnih instituta i smjernica nužnih za konzistentno uređenje kategorije turističkog zemljišta. Posebna je vrijednost ZoTZ-a u tome što je energično ukazao na potrebu primjene načela jedinstva nekretnine (*superficies solo cedit*), čime je režim prava nad turističkim zemljištem usklađen s jednim od osnovnih načela Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹⁰ čija je primjena do tog trenutka bila upitna.¹¹

U ovom je razdoblju otpočeo i postupak sravnjivanja međusobnih prestacija, pa makar one bile još neispisane. Prema odredbama ZoTZ-a, TTD počela su plaćati akontaciju koncesijske

⁷ NN br. 92/10, 50/20, dalje u tekstu: ZoTZ.

⁸ Uredba o načinu i postupku procjene vrijednosti turističkog zemljišta, odnosno građevina u kampovima, načinu isplate kod civilne diobe, načinu utvrđivanja tržišne cijene ostalog građevinskog zemljišta za koje je na temelju posebnog propisa utvrđeno da služi za redovitu uporabu građevine (NN, br. 12/11, 50/20), dalje u tekstu: **Uredba I.**

Uredba o načinu, postupku i uvjetima procjene vrijednosti i prodaje turističkog zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave te načinu, postupku i uvjetima za dobivanje koncesije na preostalom turističkom zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave (NN, br. 12/11, 41/20, 50/20), dalje u tekstu: **Uredba II.**

Uredbu o postupku, načinu i uvjetima za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u suvlasništvu Republike Hrvatske (NN, br. 12/11, 145/12, 55/19, 31/20, 41/20, 50/20), dalje u tekstu: **Uredba III.**

⁹ V. poglavlje „Prvo legislativno razdoblje“ pod 3.2. rada.

¹⁰ NN br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12., 94/17.-službeni pročišćeni tekst, 152/14., 81/15.- službeni pročišćeni tekst, dalje u tekstu: ZVDS.

¹¹ Više o tome: Dr. sc. Jadranko Jug, Pretvorba društvenog vlasništva na stvarima koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća, Zbornik Pravnog. Fakulteta. Sveučilišta Rijeka (1991) v. 35, br. 1, 357-388 (2014).

naknade. Stidljivo su se počele probijati i suglasnosti MDI koje su omogućavale da se na tom zemljištu investira (uvijek, doduše, uz ogradu da se time ne prejudiciraju vlasnički odnosi).¹²

Sredinom 2020. (usred pandemije izazvane COVID-19 virusom) donesen je i Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu.¹³ Time je počelo drugo legislativno razdoblje uređenja odnosa vezanih za turističko zemljište. Donošenjem ZoNGZ-a napušten je koncept formiranja suvlasničke zajednice predviđen ZoTZ-om koji se pokazao neprovedivim za kampove, a prednost je dana razgraničenju vlasništva i davanju u korištenje neprocijenjenog dijela turističkog zemljišta putem dugoročnog zakupa (umjesto ranije zamišljenih koncesija). Tim je izmjenama izvršeno usklađenje s Europskom direktivom o koncesijama (Direktivom 2014/23/EU) i Zakonom o koncesijama,¹⁴ što je Europska Komisija i tražila putem Službene opomene - povreda br. 2018/2269 o rezultatima evaluacije.¹⁵

U veljači 2024. godine svjetlo su dana ugledale i dugo očekivane Uredba o uređenju zakupa na turističkom zemljištu na kojemu su izgrađeni hoteli i turistička naselja¹⁶ te Uredba o uređenju zakupa na dijelovima kampa u vlasništvu Republike Hrvatske.¹⁷ Time je otklonjen element neizvjesnosti i nesigurnosti u pogledu pitanja korištenja neprocijenjenog turističkog zemljišta te napokon stvorena normativna platforma za provedbu velikog broja predviđenih postupaka. Ipak, ZoNGZ i spomenute uredbe ostavili su praksi na uređivanje pregršt provedbenih pitanja. Neizvjesno je u kojem će smjeru krenuti njihovo rješavanje.

¹² U periodu od 2016. do 2019. MDI je izdavao suglasnosti sukladno glavnom projektu u postupku ishođenja akata za izgradnju/rekonstrukciju s naznakom da se suglasnost daje (čak i u slučajevima kada su TTD i RH bili suvlasnici na istoj katastarskoj čestici) te da ista nema utjecaja na rješavanje imovinskopravnih odnosa na nekretnini te da se na temelju iste ne mogu isticati bilo kakvi obvezno pravni, niti stvarno pravni zahtjevi.

¹³ NN br. 50/20, dalje u tekstu: ZoNGZ.

¹⁴ NN br. 69/17., 107/20., dalje u tekstu: ZoK.

¹⁵ <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/43123>

¹⁶ NN br. 16/24, dalje u tekstu: Uredba H i TN.

¹⁷ NN br. 16/24, dalje u tekstu: Uredba K.

2. ZNAČAJ TURIZMA I NJEGOV UTJECAJ NA DRUŠTVO

2.1. Turizam i njegov značaj kao gospodarska grana u svijetu

Turizam (engl. *tourism*) se definira kao odnos i pojava koji proizlaze iz putovanja i boravka posjetitelja nekog mjesta, ako je takvo putovanje poduzeto radi odmora i uživanja te se njime ne zasniva stalno prebivalište i ne poduzima se neka gospodarska djelatnost.¹⁸ To je, zapravo, skup aktivnosti i događaja do kojih dolazi kada osoba putuje.

Danas je u većini zemalja prihvaćena opća konceptualna definicija turizma Svjetske turističke organizacije (dalje u tekstu: UNWTO) prema kojoj turizam uključuje sve aktivnosti proizašle iz putovanja i boravaka osoba izvan njihove uobičajene sredine na razdoblje ne duže od jedne godine radi odmora, putovanja i drugih razloga nevezanih uz aktivnosti za koje bi primili ikakvu naknadu u mjestu koje posjećuju.

U središtu djelatnosti turizma je sam *turist*, osoba (putnik) koja na putovanju izvan svojega mjesta stalnoga boravka (domicila) provede najmanje 24 sata (ali ne dulje od jedne godine). UNWTO definira turista kao posjetitelja, tj. osobu koja putuje izvan svoje sredine kraće od 12 mjeseci i glavna svrha njezina putovanja nije vezana za obavljanje neke lukrativne aktivnosti u mjestu koje posjećuje.¹⁹

Prema UNWTO-u²⁰ turizam i putovanja su jedna od najjačih svjetskih industrija s najbržim razvojem i rastom. Ona ostvaruje više od 10 % svjetskog bruto društvenog proizvoda te zapošljava svaku jedanaestu od ukupno zaposlenih osoba u svijetu. Već šestu uzastopnu godinu sektor putovanja i turizma bilježi veći rast od svjetskog gospodarstva (2,5 %).

Za turizam je karakterističan gotovo neprekinuti rast te se taj sektor pokazao jako snažnim i otpornim na ekonomske šokove. Za bolje razumijevanje, može se napomenuti da međunarodni turistički dolasci bilježe globalni rast: s razine od 25 milijuna u 1950. godini na razinu od 1.186 milijuna u 2015. godini, dok će u 2024. doprinijeti globalnom BDP-u s dodatnih 770 milijardi

¹⁸ <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=62763>

¹⁹ Ibidem.

²⁰ UNWTO, (World Conference on the Measurement of the Economic Impact of Tourism, Nice, 1999).

dolara u odnosu na prethodni rekord, generirajući jedan na svakih 10 dolara diljem svijeta – kažu iz WTTC-a, Svjetskog vijeća za putovanja i turizam. Istraživanje je pokazalo i da je taj sektor „prepun mogućnosti” te obuhvaća gotovo 348 milijuna radnih mjesta u svijetu, što je porast za više od 13,6 milijuna radnih mjesta u odnosu na 2019. godinu.²¹

Sektor putovanja i turizma može dugoročno nastaviti rasti pod utjecajem investicija i pod pretpostavkom da su ulaganja usmjerena u društveno odgovoran i održivi razvoj. Pri tome je vrlo važno utvrditi razvojnu politiku turizma putem koje se dobrobit od turizma jednakomjerno distribuira među dionicima s ciljem stvaranja stimulativnog okružja za razvoj poslovanja i kadrova, a sve u svrhu realizacije punog turističkog potencijala.

Kao svjetska izvozna kategorija, turizam se nalazi na trećem mjestu odmah nakon sektora nafte i kemikalija te ispred sektora hrane i automobilskih proizvoda. U mnogim zemljama u razvoju turizam je prva izvozna aktivnost.

2.2. Hrvatski turizam za vrijeme SFRJ

Turizam je bio jedna od glavnih gospodarskih grana Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (dalje u tekstu: SFRJ). Međutim, treba uzeti u obzir da se radilo o uređenju koje je promoviralo tzv. plansku privredu koja nije funkcionirala po tržišnim načelima.

Turizam se u današnjem smislu tog pojma u RH počeo razvijati još četrdesetih godina prošlog stoljeća, u razdoblju nakon završetka 2. svjetskog rata. Započeo je ciklusom izgradnje turističkih objekata, što je potrajalo sve do početka 60-ih godina. Tadašnji turistički objekti i infrastruktura osmišljeni su i građeni uz predodžbu da će prvenstveno služiti domaćim turistima, kolektiviziranom i u prosjek svedenom „socijalističkom radnom čovjeku“. Ipak, već sredinom 50-ih godina počeo se bilježiti i dolazak stranih turista u RH. Pojačani priljev inozemnih turista počeo je, pak, 1963. g. kada se ukidaju vize za sve države s kojima je ondašnja SFRJ imala uspostavljene diplomatske odnose. Inozemni turistički promet od toga se trenutka gotovo udvostručio.

²¹ <https://www.monitor.hr/wttc-turizam-ce-u-svijetu-u-2024-srusiti-rekorde/>

Ovakva je situacija nametala potrebu intenzivnije gradnje turističkih kapaciteta duž jadranske obale. Te su investicije naglo postale državni prioritet pa se - u okolnostima ionako pojačano represivnog režima – malo držalo do pitanja vlasništva nad lokacijama koje su ocijenjene najatraktivnijima. Zemljište je planski oduzimano bivšim vlasnicima (i pretvoreno u društveno vlasništvo²²) u prvom razdoblju uspostave socijalističkog uređenja, da bi se kasnije prakticirala pojedinačna, *ad hoc* izvlaštenja kad su to nalagale potrebe konkretnog turističkog projekta. Turistički objekti doslovce su rasli kao gljive nakon kiše. Nitko nije ni slutio da će 60 godina poslije najbolji pravni umovi ove zemlje morati živo raspravljati o statusu zemljišta na kojima su ti objekti sagrađeni.

U svakom slučaju, u to doba izgrađeno je nekoliko ključnih infrastrukturnih objekata (npr. Jadranska magistrala, 1965.g), organizirane su kulturne manifestacije koje su kasnije postale tradicionalne (npr. Dubrovačke ljetne igre, 1950.g), a na inicijativu akademika Mije Mirkovića osnovan je (1962.g.) prvi sveučilišni studij u Opatiji koji je djelovao u sklopu zagrebačkog Ekonomskog fakulteta pod nazivom Ekonomika turizma.

Turizam je u RH već tada predstavljao (u većoj ili manjoj mjeri, ovisno o razdoblju) jednu od glavnih gospodarskih grana. Naime, za ono je vrijeme osiguravao izvanredne iznose turističke potrošnje koji su se na godišnjem nivou kretali u rasponu između 3,5 i 5,3 milijarde DEM, pri čemu se 65 – 70 % odnosilo na potrošnju inozemnih turista. Na te se vrijednosti turističke potrošnje dobrim dijelom oslanjala ukupna gospodarska bilanca RH. Turizam je činio oko 80 % vrijednosti robnog izvoza RH - dovoljno ne samo za pokriće njenog deficita nego i za ostvarenje značajnog suficita u bilanci izvoza i uvoza hrvatskih roba i usluga.²³ Turizam je, na koncu, u to vrijeme osiguravao direktnu i indirektnu zaposlenost za oko 180 tisuća osoba.

²² Mišljenje DORH-a od 29. svibnja 2023.g., Broj:R-DO-317/2023-2 ukazuje stav u svezi višestrukog ometanja posjeda od strane fizičkih osoba u kampu u Općini Baška, na otoku Krku, za koje se navodi da je vrlo izvjesno da je upisano vlasništvo nekretnina u kampu za korist fizičkih osoba zaostali upis i ne odražava stvarno stanje vlasništva. Nadalje se navodi i da činjenica, da ti upisani vlasnici imaju potpisane ugovore o zakupu unutar nekoliko posljednjih godina, da su po mišljenju DORH-a takvi ugovori nevaljani, ništetni prema RH. Također se navodi. Ako su takve nekretnine prethodno prodane trgovačkom društvu da su i takvi ugovori pravno nevaljani prema RH jer su navedene nekretnine u postupku pretvorbe neprocijenjene, a ranije su prešle na društveno poduzeće.

²³ Više u Razvojnoj strategiji hrvatskog turizma, NN br. 113-2184/1993.

Velik dio energije cijeloga društva bio je, stoga, posvećen poticanju turizma, ali i drugih, s njim komplementarnih djelatnosti (poljoprivreda, industrijska proizvodnja, graditeljstvo i dr.). Takvo je opredjeljenje predstavljalo snažan zamašnjak za rast turizma koji je osamdesetih godina prošlog stoljeća dosežao od 8 do 10 milijuna turističkih dolazaka godišnje. Vrhunac je ostvaren 1985.g., kada je (na nivou cijele tadašnje države) ostvareno više od 10 milijuna noćenja.²⁴

2.3. Turizam nakon stjecanja samostalnosti

„Hrvatski turizam je nakon uspostave državne samostalnosti prošao dvadesetogodišnji proces tranzicije opterećen brojnim problemima i proturječnostima tipičnim za uvijek burne promjene društvenog uređenja. Noseći teret naslijeđene i razmjerno neefikasne poslovne strukture, suočavajući se s posljedicama rata i s efektima različitih i često suboptimalnih modela privatizacije, hrvatski turizam je ipak pokazao svoju izdržljivost. Svoju su ulogu tu odigrali i spomenuta otpornosti turizma kao fenomena na povremene globalne poremećaje“,²⁵ ali i naglašena atraktivnost hrvatske obale i ostalih turističkih odredišta, što je za sobom uvijek povlačilo pojačani interes emitivnih inozemnih tržišta.

Udjel turizma u hrvatskom bruto domaćem proizvodu (dalje u tekstu: BDP) uvijek se kretao u rasponu od 10 do 20 % u udjelu u ukupnom gospodarstvu, a u 2023.g. iznosio je 19,6 % BDP-a.²⁶ I u proteklom razdoblju (naročito u posljednjem desetljeću) učinjen je značajan iskorak u podizanju kvalitete turističkih usluga.

²⁴ Više o tome: Katarina-Kaja Župančić, univ. bac. hist., Mihael Puljić, univ. bac.hist., Turizam u Jugoslaviji u 1970-ih, Hrvatsko katoličko sveučilište.

²⁵ Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine, NN br. 55/13, str. 1.

²⁶ Udio turizma pak u ukupnoj dodanoj vrijednosti ekonomije RH je 11,3 %, što je daleko iznad prosjeka EU (4,5 % – drugi u EU je Portugal s 8,1 % pa Španjolska sa 6,9 %). S druge strane, upitna je produktivnost hrvatskoga turizma jer npr. Portugal s ukupno manje noćenja ostvaruje gotovo tri puta veću bruto dodanu vrijednost. S tim je povezana i česta mantra u Hrvatskoj da nudimo samo sunce i more i da turisti kod nas premalo troše.

<https://respublicacasopis.net/2023/06/14/hrvatski-turizam-u-socijalistickoj-jugoslaviji-i-danas/>

Procjenjuje se da ukupan doprinos turizma gospodarstvu RH (cjelokupni izravni i neizravni doprinos turizma bruto dodanoj vrijednosti) iznosi 16,97 %.²⁷ U ukupnom izvozu usluga, dominira baš hrvatski turizam koji stvara gotovo 70 % izvoznih usluga, što čini gotovo 20 % BDP-a. Značaj koji se priznaje turizmu iskazan je i u preambulama svih dosadašnjih strategija njegova razvoja.

Nedostaci i prostor za napredak su, međutim i dalje vidljivi. U svim dosadašnjim strategijama turizma RH s pravom se utvrđuju kako i dalje postoje manjkavosti u strateškom razvoju pojedinih segmenata i nezadovoljavajućoj razini dodane vrijednosti koje turizam donosi u odnosu na potencijal. Tu do izražaja naročito dolaze loša struktura smještajnih kapaciteta i sezonski karakter turizma (sindrom „sunce i more“ turističkog proizvoda).

U valorizaciji značaja turizma za ukupno gospodarstvo i blagostanje nacije, RH mora mijenjati stereotipnu predodžbu o turizmu kao usko ograničenoj gospodarskoj grani. Odisti, većeg je respekta vrijedna činjenica da je riječ o tržištu koje u normalnim uvjetima stvara usluge za 55 do 60 milijuna noćenja, a generira oko 140 do 150 milijuna dana turističkog boravka.²⁸ U svakom slučaju, turističko tržište valja u daleko većoj mjeri razvijati prema načelima globalne razvojne strategije.

2.3.1. Strategija razvoja turizma u razdoblju od stjecanja neovisnosti RH do 2013.

Još tijekom Domovinskog rata, tadašnje ministarstvo turizma u Vladi RH je donijelo prvi strateški dokument koji je postavio načela novog modeliranja i pozicioniranja djelatnosti turizma. Tako je 1993. godine usvojena Razvojna strategija hrvatskog turizma 1993.²⁹

U to je vrijeme bilo hrabro uopće gledati u budućnost, naročito kad je bilo riječi o turizmu. Ratne su prilike izazvale katastrofalne posljedice po gospodarsku aktivnost u turističkom sektoru. Broj ugostiteljskih poslovnih jedinica smanjen je već koncem trećeg tromjesečja 1991.

²⁷ Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine.

²⁸ U Hrvatskoj je prošle godine ostvareno više od 20,6 milijuna turističkih dolazaka i 108 milijuna noćenja, što u odnosu na 2022. predstavlja rast od devet posto u dolascima i tri posto u noćenjima, pokazuju podaci eVisitora/Hrvatska turistička zajednica (HTZ).

²⁹ Razvojna strategija hrvatskog turizma, NN br. 113/93.

za više od 1 300 jedinica u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Samo u ugostiteljstvu, izgubljena je 31 tisuća radnih mjesta (ili oko 36 %). Gubici nastali kao posljedica ratne agresije bili su upravo nemjerljivi.

U takvim okolnostima Razvojna strategija/1993 u polazišnim je pretpostavkama pozvala na potrebu općeg nacionalnog konsenzusa oko najvažnijih razvojnih pitanja (prelazak na tržišnu ekonomiju te razvoj pravne države i građanskog društva). Pritom je utvrđeno kako se postojeća turistička „suprastruktura“ nužno mora temeljito modernizirati, za što treba osigurati značajna ulaganja te usvojiti nova organizacijska i upravljačka znanja.

U tom je smislu naglašena potreba da se i u turističkom sektoru provedu postupci pretvorbe i privatizacije. Ipak, Razvojna strategija/1993 je tu prepoznavala i priznavala određene specifičnosti vezane za turistička društva.

Tako je u Razvojnoj strategiji/1993, između ostalog, navedeno da „vrijednosti nekretnina u poduzećima turističkog sektora imaju manji utjecaj na ekonomsku vrijednost poduzeća, dok relativno velik utjecaj imaju instalirana oprema, inventar, unutarjni dizajn, razina servisa te kvaliteta usluživanja, što determinira i razinu cijena usluga“.³⁰ Posredno, ali sasvim jasno, ovime je u Razvojnoj strategiji /1993 postavljen koncept zaštite funkcionalnih cjelina. One su promovirane kao najveća sinergijska vrijednost poduzeća³¹ kojima se – umjesto ili povrh statičke vrijednosti nekretnina - generira njegov prihod. Time je dalje, implicirano i u obrisima

³⁰ Ibidem. str. 7.

³¹ Prof. dr. sc. Jasna Omejec, Prof. dr.sc. Petar Miladin, Pravno mišljenje o pravnim obilježjima i metodama za određivanje zakupnine iz čl. 10 stavka 2. i čl. 22. stavka 2. ZoNGZ-a s obzirom na pravne specifičnosti (neprocijenjenog) turističkog zemljišta navode kako ono što ZoNGZ naziva „funkcionalno-gospodarskom cjelinom“, „tehnološkom i funkcionalnom cjelinom“ te „jedinstvenom poslovno-funkcionalnom-tehnološkom cjelinom“ zapravo je poduzeće. Pojam poduzeća nije uređen zakonom. Sudska praksa i pravna književnost mogu samo otprilike odrediti pojam poduzeća; on je, naime, snažno "teleološki determiniran". Pojam poduzeća može se dokučiti tek kad se s obzirom na okolnosti svakog pojedinog slučaja uđe u trag konkretnom pravno političkom rezonu. Različita pravna područja – pravo koncerna, pravo slobodne tržišne utakmice – pridaju poduzeću značajke koje ne susrećemo u privatnom, trgovačkom pravu – "matičnom" pravnom području poduzeća. Dok jedni težište stavljaju na to kako je poduzeće jedinstvena gospodarska cjelina sastavljena od stvari, prava i drugih dobara pravnog prometa, drugi polaze od odlučujućeg značaja poduzeća kao organizacije, ustrojbene cjeline., točka 49.

naznačeno da funkcionalne cjeline tu srž vrijednosti poduzeća trebaju očuvati u predstojećim postupcima pretvorbe i privatizacije.

U Razvojnoj strategiji/1993. godine paralelno je naglašen i specifičan značaj zemljišta na kojemu posluju turistička društva. Tako je naglašeno sljedeće:

„zemljište na kojem posluju privredni subjekt u djelatnosti turizma i ugostiteljstva jedan je od ključnih proizvodnih faktora. Najveći dio tog zemljišta je u društvenom (javnom) vlasništvu (bilo općinskom, bilo u vlasništvu samih društvenih poduzeća). U tim uvjetima, izdavanje koncesija na korištenje javnog zemljišta (uključujući tu i pomorsko javno dobro) treba postati jedan od temeljnih poluga aktivne ekonomske politike Republike u turističko-ugostiteljskoj sferi“.³² Citirani dio Razvojne strategije/1993, godine ukazuje, dakle, na shvaćanje o naročitoj važnosti zemljišta na kojemu su izgrađeni turistički objekti i na potrebu da se funkcioniranje jedinstvenih imovinskih cjelina koje su činila zemljišta i na njima sagrađeni objekti osigura sustavom koncesija. Time je naznačeno u kojem će se smjeru kretati buduće rješavanje pitanja turističkog zemljišta.

2.3.2. Strategija razvoja turizma u RH od 2013. do 2020.

Cijelo desetljeće kasnije (2013.), Sabor RH je usvojio novu Strategiju turizma za razdoblje do 2020. godine.³³ Problemi s kojima se turizam tada nosio označeni su, i simbolično i praktično, događajima do kojih je došlo potkraj razdoblja za koje je Strategija donesena. Riječ je o globalnoj krizi nastaloj pandemijom bolesti COVID-19 te nacionalnim prirodnim katastrofama (potres u Zagrebu i na Banovini).

U samim polazišnim smjernicama dokumenta utvrđuje se da je hrvatski turizam potentan i žilav, te da se nova strategija, kao krovni razvojni dokument hrvatskog turizma, donosi u prijelomnom trenutku, pred samo pristupanje RH Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU), kao zajednici najboljih gospodarskih i pravnih stečevina koje trebaju otvoriti nove vidike i potencijale rasta hrvatskog turizma.

³² Razvojna strategija/1993, str. 8.

³³ NN br. 52/13, dalje u tekstu: Strategija turizma/2013.

Strategiji turizma/2013, međutim, nije nedostajalo ni kritičnosti i objektivnosti. Tako je u drugom poglavlju Strategije RH opisana kao zemlja koja i dalje privlači posjetitelje više odlikama svoga prirodnog prostora i bogatstvom kulturno-povijesne baštine nego kvalitetom, raspoloživošću i/ili raznovrsnošću novostvorenih turističkih atrakcija. Ovime je, nažalost, ponovno iskazano ono što je navedeno u uvodu prethodne strategije (one iz ratne 1993.) te potvrđeno da ako je i sazrelo saznanje o tome u kojem smjeru treba razvijati hrvatski turizam, to nije pretočeno u konkretno i sistematizirano postupanje.

Tako je konstatirano da Hrvatsku kao turističku destinaciju odista odlikuje mnoštvo prirodnih atrakcija (more, razvedena obala s mnoštvom otoka, očuvane prirodne plaže, zelenilo i šumovitost velikog dijela teritorija, zaštićena prirodna područja, bioraznolikost, rijeke, nacionalni parkovi i parkovi prirode, krški fenomeni, bogatstvo kulturno-povijesne baštine). U tekstu Strategije turizma/2013 istaknuta je i ponosa vrijedna činjenica da Hrvatska ima i najviše nematerijalne baštine pod zaštitom UNESCO³⁴-a u Europi, dok je u svjetskim razmjerima odmah iza Kine i Japana. No, ovu je konstataciju odmah slijedila druga, ona da je unatoč iznimnom bogatstvu i brojnosti prirodnih, povijesnih i kulturnih atrakcija, tek njihov manji broj turistički valoriziran i uključen u ukupnu destinacijsku ponudu.³⁵

U Strategiji turizma/2013 navodi se i da je RH izrazito siromašna u novostvorenim turističkim atrakcijama. U to se vrijeme radilo o sadržajima kao što su suvremeno opremljeni kongresni centri, tematski i/ili zabavni parkovi, golfska igrališta, centri za posjetitelje, kvalitetno osmišljene tematske rute te slični sadržaji turističke ponude bez kojih je izuzetno teško uspostaviti pretpostavke za stvaranje međunarodno prepoznatljivog proizvodnog miksa, što zahtijeva turističko aktiviranje kontinentalnog prostora (uključujući i prostor priobalnog zaleđa) te u cjelini osigurava produljenje sezone izvan „klasičnih“ ljetnih mjeseci. S pravom je u Strategiji turizma/2013 utvrđen i kronični nedostatak centara cjelogodišnjeg planinskog i sportskog turizma, kvalitetnih biciklističkih staza s potrebnom infrastrukturom i suprastrukturom, ronilački i jedriličarski centri te drugi sadržaji nužni za kvalitetno i dugoročno održivo pozicioniranje na tržištu posebnih turističkih interesa.

³⁴ <https://hr.wikipedia.org/wiki/UNESCO>

³⁵ Strategija turizma/2013, str. 3.

Strategija je utvrdila i kako su rezultati nastojanja da se državna imovina aktivira za potrebe turizma bili upravo poražavajući. Radilo se o nekorištenim vojnim objektima, ugašenim industrijskim postrojenjima te drugim objektima i/ili lokalitetima u većinskom vlasništvu i/ili pod neposrednom kontrolom gradova/općina, županija, odnosno države i državnih poduzeća, koji su imali potencijal korištenja u turizmu.

U Strategiji turizma/2013 je, međutim, konstatirano da se različite institucije javnog sektora koje upravljaju tim objektima njima uopće ne koriste ili ih koriste sasvim sporadično i gospodarski neprimjereno. Strategija turizma/2013 je ukazala na potrebu mijenjanja takvog stanja stvari i zaokret u dotadašnjem pasivnom stajalištu prema državnoj imovini.³⁶

Već se tada otvoreno govorilo i o sindromu nedovršene pretvorbe i privatizacije gospodarskih subjekata u turizmu. To je prepoznato kao dio razloga zbog kojih su TTD-i (s izuzetkom ACI-ja³⁷), u to vrijeme mahom ostvarivale ispodprosječne poslovne rezultate, a nerijetko i gubitke, iako su poslovala na izuzetno povoljnim lokacijama (tzv. položajna renta). U Strategiji turizma/2013 je upućeno na potrebu da se procesi privatizacije tih društava dovrše u što kraćem razdoblju.

Ispravno je tada uočen i u Strategiji turizma /2013 obrađen i problem pravno zrakopraznog prostora, nesređenog režima korištenja pomorskog dobra, pogotovo u kontekstu spomenutih okolnosti nedovršene privatizacije. U strategiji se tako navodi da je „izmjenama i dopunama postojeće regulative potrebno utvrditi uspostavljanje zatvorenih koncesija na pomorskom dobru te priznavanje dosadašnjih ulaganja u plaže, uključujući i usuglašavanje s odredbama vezanim uz ugostiteljsku djelatnost (primjerice, propisana „ograđenost kampa“).

Jedno od važnijih pitanja vezanih uz problematiku pomorskog dobra je pitanje pretvorbe/privatizacije provedene nad društvima koja su, pored drugih nekretnina, upravljala i nekretninama koje predstavljaju pomorsko dobro. U tom smislu potrebno je provesti analizu takvih postupaka i u novom zakonskom rješenju riješiti i taj problem. Polazna točka bi bila

³⁶ NN br. 76/13, dalje u tekstu: Strategija upravljanja državnom imovinom/2013, str. 32.

³⁷ Trgovačko društvo Adriatic Croatia International Club, za djelatnost marina d.d., <https://corporate.aci-marinas.com/povijest/>

osnivanje povjerenstva koje bi revidiralo sve provedene postupke privatizacije na pomorskom dobru koji su sporni, a kako bi se pitanje pretvorbe i privatizacije na pomorskom dobru konačno razriješilo.³⁸

Smjernice iz Strategije turizma/2013 bile su značajan dokument jer su odražavale i podržavale već afirmirane vrijednosti, ali i zato što su poticale nova promišljanja i nove paradigme vezane za turizam. Raskrstilo se definitivno sa skučenim i zastarjelim shvaćanjima turizma što je stvorilo formalne pretpostavke za novi društveni konsenzus oko ovog pitanja.

2.3.3. Strategija razvoja turizma u RH do 2030.

Strategija razvoja održivog turizma do 2030. godine³⁹ akt je strateškog planiranja hrvatskog turizma za razdoblje do 2030. godine. Ovaj je dokument usklađen s Nacionalnom razvojnom strategijom Republike Hrvatske do 2030. godine i temeljnim dokumentima i politikama Europske unije i Republike Hrvatske. Strategija je usklađena i s Tranzicijskim putom za turizam, koji je okosnica budućeg Europskog plana turizma do 2030. godine (Agenda 2030), Paktom za vještine u turističkom ekosustavu te ciljevima održivog razvoja UN Agende 2030. Izrada Strategije turizma/2030 dio je reformskih procesa predviđenih Nacionalnim planom oporavka i otpornosti.⁴⁰

Sabor RH je izglasao Strategiju turizma/2030 samo nekoliko dana nakon ulaska RH u eurozonu i Schengenski prostor – 5. siječnja 2023. Bilo je to vrijeme konačne stabilizacije stanja vezanog za pandemiju bolesti COVID- 19, obnove navika i turističkih putovanja i opće normalizacija poslovanja. Nestanak remetilackih faktora ostvario je ambiciozna očekivanja rezultata u turizmu. Neke od prognoza su najavljivale da će se nadmašiti i to tada rekordna 2019. god. U duhu tog obnovljenog kolektivnog optimizma – tipičnog za razdoblje nakon okončanja velikih kriza – Strategijom turizma /2030 skovani su novi planovi za hrvatski turizam.

³⁸ Strategija upravljanja državnom imovinom/2013, str. 32.

³⁹ NN br. 2/23, dalje u tekstu: Strategija turizma/2030.

⁴⁰ <https://mint.gov.hr/strategija-razvoja-odrzivog-turizma-do-2030-godine/11411>

U okviru Strategije turizma/2030 definirana je vizija RH kao općenito sređenog društva: „Hrvatska se u 2030. godini zamišlja i sama sebe vidi kao konkurentnu, inovativnu i sigurnu zemlju prepoznatljivog identiteta i kulture, zemlju očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve.“⁴¹

Načela održivog razvoja turizma odnose se na ekološke, gospodarske i društveno-kulturne aspekte razvoja turizma te je važno uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između tih triju dimenzija kako bi se zajamčila njegova dugoročna održivost.

U Strategiji turizma/2030 naznačena je nova vizura turizma na isteku prve trećine 21. stoljeća: prostor za nove oblike turizma prepoznat je u brisanju strogih granica između vremena posvećenog radu i odmoru, kao i u primjeni suvremenih komunikacijskih tehnologija koje omogućuju zaposlenim putnicima obavljanje posla na mjestima udaljenim od mjesta boravka i rada.

I ovaj put su očekivanja iz Strategije turizma/2030 dovedena u iskušenje nastupom nepredvidivih događaja. Radikalne promjene na geostrateškoj karti svijeta, poskupljenje energenata i ostalih proizvoda, inflatorni tijekovi, stanje sigurnosti i opće stanje teško predvidive bliže budućnosti utjecale su i na kretanja u turističkoj industriji.

U svakom slučaju, sve strategije turizma korektno su uočavale problem neprocijenjenog turističkog zemljišta i pozivale na njegovo rješavanje. To se s pravom činilo. Praksa je, naime, dobroano kaskala u sređivanju tih odnosa.

⁴¹ Strategija turizma/2030, str. 4.

3. TURISTIČKO ZEMLJIŠTE

3.1. Nulto legislativno razdoblje (period nenormiranosti od 1991. do 2010.)

Ulazak u pokušaj razrade delikatnog pojma turističkog zemljišta treba početi prikazom okolnosti koje su vladale u okvirima nekadašnjeg društvenog uređenja. Zemljište na kojemu su bili izgrađeni turistički objekti nalazilo se u režimu društvenog vlasništva. Društvena poduzeća na tome su zemljištu raspolagala stvarnim pravima koja su predstavljali surogat pravu vlasništva - pravom upravljanja, korištenja i raspolaganja gdje su titulari bila društvena poduzeća. Takva poduzeća nazivala su se doslovno „turistički kombinati“, a bili su organizirani kao poduzeća složene organizacije, koja su podrazumijevala i pojačani stupanj identifikacije radnika i društva.

Ovakva je situacija potrajala do vremena kada se dogodio dvostruki političko-pravni zaokret. Početkom 90-ih godina prošlog stoljeća došlo je do osamostaljenja RH, a istovremeno i do demontaže dosadašnjeg sustava socijalističkog uređenja. Potonje je, među ostalim, nametalo potrebu reafirmiranja instituta vlasništva – i doktrinarno i praktički.

Prvo je učinjeno odgovarajućim odredbama Ustava RH, Odlukama Ustavnog suda RH te izmjenama ondašnjeg ZOVO-a. Te je izmjene, pak, trebalo provesti u djelo nizom teških zahvata u drugačiju stvarnost koja se taložila gotovo pola stoljeća. Poseban je izazov bio riješiti pitanje vlasništva nad tzv. „društvenim poduzećima“ kao dio onoga što su vodeći teoretičari i efektno (i neobično točno) nazivali „nasljeđem“ (ne)pravne prošlosti.⁴²

Trebalo je riješiti pitanje vlasništva nad samim tim društvima, ali i na onome što se u bilancama vodilo kao njihova imovina. Pritom se, s jedne strane, moralo voditi računa da se društva pravno i gospodarski zaokruže na način koji će omogućiti njihov opstanak i razvoj u novim okolnostima tržišnog natjecanja, a s druge strane paziti da ta rješenja uvažavaju, koliko je moguće,

⁴² Omejec, Jasna, Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova, Biblioteka Modernizacija prava, knjiga 12, ur. Arsen Bačić, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, 2011, str. 61–85.

ublaže posljedice represivnog formiranja korpusa društvene imovine na teret njenih nekadašnjih vlasnika.

Na ionako zahtjevan zadatak mijenjanje društvene zbilje i političko-pravnih postavki društvenog uređenja nadovezala se situacija agresije na RH. Teško je u takvoj situaciji i bilo pohvatati sve doktrinarne i praktične izazove pravičnog i efikasnog prijenosa imovine koja je do tada bila i „svačija i ničija“ na novog titulara. Postupak pretvorbe društvenih poduzeća počeo se ipak provoditi u takvim – objektivno nemogućim - uvjetima. Bilo je stoga potrebno – naročito kad je riječ o turističkim društvima - pronaći specifičan model koji će njihovu pretvorbu dijelom provesti pogađajući i uvažavajući njihovu potencijalnu buduću vrijednost, a dijelom i odgoditi pretvorbu za neka buduća, sretnija i sređenija vremena.

Unutar više koncepcija koje su se u tom smislu razmatrale, prevladala je ona po kojoj – pojednostavljeno – zemljište na kojem su sagrađeni turistički objekti valja izuzeti iz pretvorbe i privatizacije osim u dijelu koji je bio apsolutno nužan za funkcioniranje objekta (u užem, praktičnom smislu riječi) kao poslovno funkcionalne cjeline (u pravilu su to bila zemljišta na kojima su se nalazile zgrade turističke namjene, katkad proširena na zemljišta na kojima su se nalazili dijelovi infrastrukture i drugih komplementarnih objekata). Ovaj je neformalni društveni konsenzus službeno potvrđen tek desetljećima poslije.⁴³

Elaborati o procjeni vrijednosti⁴⁴ turističkih društvenih poduzeća temeljili su se na očekivanoj budućoj tržišnoj vrijednosti nekretnina na obali, a ne na stvarnoj (tadašnjoj) ekonomskoj vrijednosti poduzeća.⁴⁵ Neprocijenjeni dio zemljišta unutar kompleksa hotelskih naselja ili

⁴³ Prema očitovanju Vlade Republike Hrvatske, klasa: 022-03/13-15/43, ur. broj: 50301-05/25-14-10 od 27. veljače 2014. g., sadržano u odluci USRH broj: U-I-4190/2010 i dr. od 10. srpnja 2018. g., točka 8., str. 10. koje je dano Ustavnom sudu RH u postupku ocjene ustavnosti ZoTZ-a iznosi se sljedeće: „Republika Hrvatska ima velike razvojne mogućnosti te sve preduvjete za daljnji razvitak turizma. Zbog ovih razloga i očuvanja najvrjednijeg dijela naše države, turistička zemljišta su bila izostavljena prilikom privatizacije, kako bi u budućnosti ostala pod okriljem države te se na najbolji način zaštitili prirodni, odnosno gospodarski resursi“.

⁴⁴ Vidi čl. 11. ZoPDP.

⁴⁵ J. Omejec i P. Miladin, op. cit. str. 19, toč. 49. navode da no što ZoNGZ naziva „funkcionalno-gospodarskom cjelinom“, „tehnološkom i funkcionalnom cjelinom“ te „jedinstvenom poslovno-funkcionalnom-tehnološkom cjelinom“ zapravo je **poduzeće**. Pojam poduzeća nije uređen zakonom. Sudska praksa i pravna književnost mogu

kampova ostao je pak „zamrznut“ kroz anakroni upis društvenog vlasništva. To je unosilo element dvostruke nesigurnosti u pogledu stvarne vrijednosti tih društava.

U elaboratima su se nedosljedno primjenjivale i metode izračuna vrijednosti, često i mimo načina obračuna određenih ZoPDP-om i Uputi o provedbi čl. 11. ZoPDP-a. Vrijednost temeljnog kapitala nekad se računala kroz zbrajanje fragmentirane vrijednosti katastarskih čestica, a negdje se, pak, u obzir uzimala visina ulaganja u nekretnine (čak i kad je riječ bila o onima sagrađenima na pomorskom dobru).

Nerijetko su se u iskazu nekretnina kao dijelovima elaborata prikazivali nepotpuni i/ili podaci koji se nisu mogli sa sigurnošću utvrditi, pa je katkada bilo nemoguće rekonstruirati što je od nekretnina zapravo bilo procijenjeno u pretvorbi.⁴⁶ Svemu tome treba dodati stanje nereda i neusklađenosti upisa u zemljišnim knjigama i katastru.

Ovako parcijalno provedena, pretvorba nije mogla dovesti do stvarne konverzije društvenog vlasništva s pravom korištenja i raspolaganja u „punopravno“ vlasništvo, barem kada je riječ o turističkim društvima.⁴⁷ Još je manje ovakav okvir stvarao pretpostavke za sigurno ulaganje u razvoj turizma. Dijelovi turističkog zemljišta koji su i dalje ostali upisani kao društveno vlasništvo u tu su stvar unosili elemente notornog gospodarskog i pravnog rizika.

U pionirskoj Razvojnoj strategiji/1993 navedeno je, doduše, da je „od izuzetnog značaja da se zemljište (barem u najkvalitetnijem priobalnom pojasu) ne prodaje nego daje u zakup, što je

samo otprilike odrediti pojam poduzeća; on je, naime, snažno "teleološki determiniran". Pojam poduzeća može se dokučiti tek kad se s obzirom na okolnosti svakog pojedinog slučaja uđe u trag konkretnom pravno političkom rezonu. Različita pravna područja – pravo koncerna, pravo slobodne tržišne utakmice – pridaju poduzeću značajke koje ne susrećemo u privatnom, trgovačkom pravu – "matičnom" pravnom području poduzeća. Dok jedni težište stavljaju na to kako je poduzeće jedinstvena gospodarska cjelina sastavljena od stvari, prava i drugih dobara pravnog prometa, drugi polaze od odlučujućeg značaja poduzeća kao organizacije, ustrojbene cjeline.

⁴⁶ U Elaboratima o pretvorbi društvenih poduzeća, ovisno o razdoblju u kojem su bili izrađeni te o drugim okolnostima (ratno stanje i nemogućnost izlaska na teren u pojedinim dijelovima tijekom ratnih razaranja i granatiranja u RH, npr. Dubrovnik, neusklađeni katastarski operat i zemljišne knjige, npr. Krk, neupisani objekti u katastar i zemljišne knjige, npr. Poreč i dr.).

⁴⁷ Andrea Štifanić, mag. iur., Problematika turističkog zemljišta i Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu, Pravo u gospodarstvu, br.2/2022, str. 3.

sastavni dio cjelovite politike koncesija u turizmu (a na temelju međunarodnih iskustava u turističkom businessu)⁴⁸, ali do praktičnih koraka u realizaciji ideje davanja u zakup neprocijenjenog zemljišta tada nije došlo. Tada ostalom, izrijeком nije bilo ni određeno da će se to zemljište davati u zakup baš društvima koje je njima upravljalo kao dijelovima jedinstvene funkcionalne cjeline.

U općem neredu, na sređivanje pomorskog dobra nije se moglo ni pomišljati. Granice pomorskog dobra, pak, najčešće nisu bile ni utvrđene, a kamoli upisane.⁴⁹

Ovakva je situacija kreirala dvostruku štetu. TTD-a nisu znala što točno mogu i smiju raditi s imovinom čije su vlasništvo u nedefiniranim omjerima dijelili s državom. Na kraju se sve svelo na održavanje i krajnje oprezno investicijsko ulaganje u dio imovine u turističkim objektima za koje se pretpostavljalo da će u nekoj budućoj podjeli pripasti TTD-ima. Ostatak imovine uglavnom je bio poslovno konzerviran, zadržan u zatečenom stanju.

Vlada RH je još 2009. g. i sama konstatirala da je ovakva situacija stvorila „pravnu prazninu glede vlasničkopravnog statusa tih nekretnina, a što ima za posljedicu ogromnu štetu za državu. Istovremeno, neizvjesnost oko vlasništva i korištenja tih nekretnina bez valjanog pravnog temelja onemogućuje turističkim subjektima investicijska ulaganja u te nekretnine, kao i sklapanje pravnih poslova u vezi s korištenjem tog zemljišta s drugim pravnim osobama (zakup). Nadalje, na predmetnom zemljištu koja koriste trgovačka društva nije moguće izvoditi nikakvo građenje, i to zato što se zbog nemogućnosti pribavljanja dokaza o vlasništvu zemljišta ne može ishoditi građevinska dozvola. Sve navedeno onemogućuje bilo kakvo unapređenje kvalitete turističkog proizvoda, što u razvojnom smislu predstavlja neodrživo stanje.“⁵⁰

⁴⁸ Vidi više u Razvojnoj strategiji/2013, toč. 3.7. Koncesije u turizmu.

⁴⁹ Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja pomorskim dobrom na području Republike Hrvatske, 2017. g., prema podacima Državnog ureda za reviziju (2017. g.) ukupno je utvrđeno oko 1 300 km granica pomorskog dobra, što predstavlja tek 20,7 % ukupne obalne linije u RH. U zemljišnim knjigama upisano je svega 3 % područja pomorskog dobra.

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

⁵⁰ K.P.Z. br. 423/2010, str. 11.

Turistička društva su i iz sasvim formalnih razloga bila sputana pri donošenju odluka o investicijama u pogone kojima su upravljali – naime, svaki bi zahvat koji bi prelazio granice redovitog upravljanja zahtijevao i suglasnost ostalih suvlasnika stvari po čl. 41. ZOVO-a.

Objektivno, takvu je suglasnost bilo teško ili nemoguće pribaviti u okolnostima kada su suvlasnici tek naslućivali što u takvoj zajednici na njih spada. Posljedice ovakve situacije trpjela je i RH jer joj je u takvom stanju bilo nemoguće i konsolidirati popis pripadajuće imovine, a kamoli kapitalizirati njenu vrijednost. Sama je Vlada RH još 2020. g. s pravom primijetila i da je procjenjivanje objekata, ali ne i zemljišta ispod i oko objekata u postupku pretvorbe društvenih poduzeća u sektoru turizma dovelo do toga „da su hotelsko-turistička trgovačka društva koristila nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske bez plaćanja naknade, a takvih situacija ima i danas. Stoga su izostajale investicije, posebno zbog nemogućnosti dobivanja potrebne dokumentacije za gradnju zbog neriješenih imovinskopравnih odnosa, a dolazilo je do degradacija turističkog proizvoda. Istodobno je stvorena negativna poslovna i investicijska klima.“⁵¹

Ne treba, naravno biti prestrog. Samo su suvremenicima ondašnjih događaja mogle biti bliske okolnosti pod kojima se odvijala pretvorba društvenih poduzeća. I hvale je bila vrijedna odluka da se – uz načelnu odluku o odgođi pretvorbe turističkih društava – do tog trenu ne dira u tehnološke cjeline na kojima su ta društva funkcionirala.

Problem je bio u tome što se postupak odgođe procesa pretvorbe inercijom produžio i na razdoblje kada to više nije bilo opravdano. Na ovakav se nedovršeni postupak pretvorbe kasnije nadovezao i postupak privatizacije. Bilo je to u zadnjim godinama rata i razdoblju poraća kad se smatralo prirodnim da potencijalne investitore u hrvatski turizam treba u prvom redu tražiti u redovima hrvatskih iseljenika druge ili treće generacije. Taj je refleks u to doba i imao svoju podlogu - iseljeništvo je odigralo važnu ulogu u sudbinskim ratnim vremenima. No, hvale vrijedna zamisao u svojoj je realizaciji često znala zastraniti. Tada su se zaredale pojave koje su dodatno zakomplicirale problem neprocijenjenog „turističkog zemljišta“.

⁵¹ K.P.Z br. 805/2020, str. 26.

U postupku privatizacije počelo se odstupati od poštivanja načela jedinstvene funkcionalne cjeline.⁵² Tako je jedan dio zemljišta i objekata – iako je objektivno predstavljao dio funkcionalnih cjelina - pretvorbom konvertiran kao imovina zasebnih pravnih subjekata koji su poslije privatizirani neovisno o nekadašnjem matičnom društvu. Riječ je zapravo bila o nekritičkom prijenosu više uvezanih pogona jednog poduzeća na razne poduzetnike.

Tako na silu osamostaljeni pogoni nisu mogli funkcionirati jer su i bili zamišljeni kao „sateliti“ matičnoga društva. Ta društva su privatizirana prodajom/dodjelom dionica većem broju pojedinačnih dioničara/vlasnika čime se narušila i homogenost njihove vlasničke strukture, kraj činjenice da imovinom koja im je stavljena na raspolaganje nisu mogli samostalno i konkurentno djelovati. Matični turistički kompleksi (koji su najčešće bili izvrsno projektirani i izgrađeni) iz kojih su nastajala nova društva imali su, naime, veliki dio zajedničkih sadržaja (infrastruktura, zajednički zabavno-animacijski sadržaji, plaže i plažni objekti i dr.) i koji su bili upućeni jedni na druge.

Radnici tih društava često nisu bili u stanju organizirati se u mjeri koja bi omogućavala sustavno korištenje prava na upis dijela dionica. Već je spomenuto da određeni dijelovi zemljišta ciljano nisu procijenjeni i privatizirani u tom navratu pa su ostali „visjeti“ kao pravna avet u ukinutom režimu društvenog vlasništva. I tako često sve do danas.

Sve je ovo teško opterećivalo razvoj turizma. Nije riječ bila samo o tome što su zbog paranja imovine po ključu koji nije poštivao načelo jedinstvene funkcionalne cjeline nastajali sporovi koji su prekapacitirali sudbenu i upravnu vlast. Stvar je prvenstveno bila u tome što nisu postojale nikakve pretpostavke za ozbiljna investicijska ulaganja na neprocijenjenom turističkom zemljištu koje je i dalje bilo upisano kao društveno vlasništvo. O tome govore i od tada prikupljeni podaci koji su objektivno poražavajući. Od samostalnosti RH pa do danas,

⁵² J. Omejec i P. Miladin, op. cit., str.19. toč. 51. konstatiraju da poduzeće čini spoj sve imovine društva i osoba (zaposlenika) koji se tom imovinom služe i njome upravljaju po planu i organizaciji poslodavca. Poduzeće kao entitet čine objektivni, subjektivni i ustrojbeni sastojci u stalnoj, punoj i ravnopravnoj interakciji. Riječ je o zajednici imovine i osoba, kapitala i rada koja, jedinstveno vođena, ostvaruje sinergijsku vrijednost i utjelovljuje se kao nova pravna vrijednost koja služi ostvarivanju ciljeva poduzetnika kao nositelja poduzeća. Preko poduzeća njegov nositelj sudjeluje na tržištu. Nositelj ima vlast nad poduzećem.

ulaganja u turizam svodila su se uglavnom na tzv. *brownfield*⁵³ investicije. Veće, ozbiljnije *greenfield*⁵⁴ investicije na turističkom zemljištu od osamostaljenja RH mogle bi se nabrojati na prste jedne ruke, ako ih je uopće bilo.⁵⁵

TTD-i nisu mogli ulagati u izgradnju zemljišta čija sudbina nije bila definirana, pa su investicije izostale. Ako ih je i bilo, znali su biti upitne strukturiranosti i vjerodostojnosti. Tako je svojedobno utvrđeno da postoji „više od stotinu i pedeset perspektivnih razvojno-investicijskih projektnih ideja, odnosno razvojno-investicijskih lokaliteta pod neposrednom ingerencijom nositelja javne vlasti, bilo na nacionalnoj, bilo na regionalnoj i/ili lokalnoj razini. Detektirani razvojno-investicijski projektni prijedlozi predstavljaju ideje koje zahtijevaju daljnje nadopune i razrade, kao i osmišljavanje detaljnijih i konkretnijih provedbenih sadržajno-programskih osnova. To, uz ostalo, uključuje i procjenu tržišne i ekonomske održivosti kao i primjenu primjerenih poslovno-upravljačkih modela te njihovu prostorno plansku prihvatljivost. Stoga, u budućnosti listu predloženih turističkih razvojno-investicijskih projekata valja pretočiti u dobro osmišljene razvojno-investicijske projekte (investicijski portfelj) koji će se međunarodno oglašavati“.⁵⁶

Test svoga povijesnoga zadatka nije položio ni Hrvatski fond za privatizaciju (dalje u tekstu: HFP). Nedostajalo je tu ne samo agilnosti nego i puke formalne discipline. Prema odredbi čl.

⁵³ Brownfield investicije označavaju napuštena, zapuštena, neiskorištena ili onečišćena/zagađena zemljišta (brownfield lokacije), napušteni, zapušteni ili neiskorišteni turistički objekt, odnosno zemljišta, objekti, infrastruktura koji zahtijevaju kakvu intervenciju/ulaganja kako bi se ponovno vratili u uporabu/funkciju (hrv. ulaganje u postojeće kapacitete). <https://bolje.hr/rijec/brownfield-investicija-gt-ulaganje-u-postojece-kapacitete/78/>.

⁵⁴ Naziv *greenfield* u engleskome se izvorno upotrebljavao kako bi se njime označilo zemljište koje nije prije korišteno, na kojemu ne postoji potreba za uklanjanjem ili obnovom postojeće infrastrukture, zgrada itd. Danas se upotrebljava u mnogim područjima te se npr. izrazom *greenfield project* u mnogim strukama označuje projekt koji se ne naslanja ni na jedan prije provedeni projekt. *Greenfield investicija / greenfield ulaganje* ekonomski je naziv kojim se označuje izravno strano ulaganje pri kojemu tvrtka započinje poslovanje u stranoj zemlji tako da infrastrukturu potrebnu za poslovanje izgrađuje iz temelja. <https://bolje.hr/rijec/greenfield-investicija-gt-ulaganje-u-nove-kapacitete/83/>.

⁵⁵ Prema podacima koje HUT iznosi krajem 2022. g. u dopisu poslan MINTS-u samo u sektoru turizma na čekanju stoje, najčešće radi neriješenih imovinsko-pravnih pitanja, investicijski planovi koji se procjenjuju na oko 35 milijardi kuna.

⁵⁶ Strategija razvoja turizma /2013, prilog II.

8. st. 7. ZoHFP-a, Nadzorni odbor HFP-a bio je dužan Saboru RH jednom u godini podnijeti izvješće o svom radu.

Dogodilo se to da takva izvješća Saboru RH nisu bila podnošena kroz punih 13 godina. Od 1998. godine Nadzorni odbor HFP-a nije se redovito sastajao ni održavao sjednice. Od siječnja 2008. godine do srpnja 2010. godine Nadzorni odbor HFP-a se više nije ni birao ni konstituirao!? Tek 9. srpnja 2010. godine (2,5 godine nakon konstituiranja šestog saziva), Sabor RH je donio Odluku o imenovanju novih članova. Novi Nadzorni odbor HFP-a održao je tri sjednice u pola godine. Posljednja sjednica Nadzornog odbora HFP-a održana je 9. ožujka 2010. godine, tri tjedna prije zakonom određenog datuma prestanka rada HFP-a i početka rada Agencije za upravljanje državnom imovinom (AUDIO).⁵⁷

Na pozive turističkog sektora da se otklone neizvjesnosti u pogledu neprocijenjenog turističkog zemljišta odgovarano je nedovoljno određenim signalima da će se dijelovi tih zemljišta davati u neki oblik „beneficiranog“ dugotrajnog korištenja subjektima koji su taj dio zemljišta i koristili do 2010. g.⁵⁸ Treba podsjetiti, to je bilo najavljeno još u Strategiji turizma/1993.

Nije se iskazala ni zakonodavna vlast. Objektivno, nije bilo opravdanja da se s normiranjem ovog pitanja čeka dva desetljeća. Učinci te crne legislativne rupe bili su upravo upadljivi. TTD-i nisu uopće ili su rijetko uspijevali ishodovati akte nužne za izgradnju, rekonstrukciju i modernizaciju svojih starih objekata (koji su često bili derutni i neupotrebljivi), nisu ih mogli koristiti kao sredstva osiguranja za kreditno zaduživanje u svrhu investiranja, dok s druge strane RH nije godinama prihodovala sredstva s osnove korištenja tog zemljišta – TTD-a za to do 2010. godine nisu plaćala nikakvu naknadu. Nedostatak tada ne samo dobrodošlih, nego upravo nužnih investicija, suzdržanost stranih investitora suočenih s rizicima ulaganja u imovinu

⁵⁷ Strategija upravljanja državnom imovinom/2013.

⁵⁸ J. Omejec i P. Miladin, op. cit., konstatiraju da su turistička trgovačka društva ili TT društva za potrebe vođenja svog poduzeća privela svrsi, održavala, unaprijeđivala i investirala u „izdvojeni“ dio svoje imovinske cjeline koji sada prelazi u vlasništvo treće osobe i za koji bi sada TT društvo trebalo plaćati naknadu u koju je ugrađena vrijednost izvršenih ulaganja. Ta je pravno relevantna činjenica naročito kadra oduzeti značaj eventualnom prigovoru da su posljedice posebnog načina pretvorbe nekadašnjih TT-društava poravnate činjenicom da se za ovo zemljište naknada do sada nije obračunavala, str. 12. toč. 21.iv.

neodređenog titulara prijetio je dugoročnim razaranjem konkurentnosti i kvalitete sveukupnog hrvatskog turizma.⁵⁹

Ako se za prvi dio ovog razdoblja treba naći opravdanja u ratnim prilikama, vrijeme legislativne tišine od konca rata pa do isteka prve dekade novog stoljeća teže je objasniti i prihvatiti. Riječ je bila o normativnoj stihiji unutar koje su se u klupko ispreplele razne niti izvorno istoga problema. Nije jasno zašto se kroz sve to vrijeme nije uspjelo pristupiti barem pokušaju definiranja pojma neprocijenjenog turističkog zemljišta i određivanju njegova vlasnika.

Okolnost su tada upravo vapile za tim – iako se turističko zemljište koristilo, nitko nije znao po kojoj osnovi to čini i koliko će dugo to još moći raditi. S druge strane, država na ime korištenja svog predmnijevanog vlasništva nije obračunavala ništa. Nijemo je promatrala stagnaciju, nekad i urušavanje svoje vrijedne imovine i u osnovi ništa obračunavala.

Ocjenu o stanju opće pravne apatije u tom razdoblju jedva može popraviti činjenica da je MMTPiR 2005. godine izradio nacrt Zakona o turističkom zemljištu. Taj se trzaj ugasio prije nego što je jasno i postavljen.⁶⁰

3.2. Prvo legislativno razdoblje (od 2010. do 2020.)

S vremenom je sazrelo shvaćanje da se moraju stvoriti preduvjeti za snažnije i sigurnije razdoblje toliko željenih investicija u turizam, a da je prvi zadatak u tom cilju uređenje režima korištenja neprocijenjenog turističkog zemljišta, u pravilu najatraktivnijeg dijela priobalja. Sektor je u to vrijeme već bio iscrpljen čekanjem pažnje zakonodavca. Globalnim turističkim brendovima nije bilo prihvatljivo dalje čekati na vratima zemlje čije je turističko tržište patilo od nesređenih vlasničkopravnih odnosa i nedovršenih postupaka pretvorbe i privatizacije.

U to je vrijeme samo Ministarstva pravosuđa procijenilo (po mišljenju autora – nesigurnom aproksimacijom) da samo u hrvatskim kampovima nije bilo procijenjeno otprilike 22.000.000,00 m² zemljišta. „Takva pravna situacija stvorila je pravnu prazninu glede

⁵⁹ Andrea Štifanić, mag. iur., op. cit., str.5.

⁶⁰ Vidi supra, str.6. bilj. 6.

vlasničkopravnog statusa tih nekretnina, a što ima za posljedicu ogromnu štetu za državu. Istovremeno, neizvjesnost oko vlasništva i korištenja tih nekretnina bez valjanog pravnog temelja onemogućuje turističkim subjektima investicijska ulaganja u te nekretnine, kao i sklapanje pravnih poslova u vezi s korištenjem tog zemljišta s drugim pravnim osobama (zakup).“⁶¹

Stvar se počela mijenjati na gore utoliko što su razna državna tijela tijekom inspekcijskih nadzora počela dovoditi u pitanje legalnost korištenja ili uporabe istih.⁶² Ti organi, doduše, pritom nisu bili u stanju sami razjasniti čime bi se TTD-i trebali legitimirati za korištenje turističkog zemljišta. Nije ni čudo, propisa koji bi to jasno određivao još nije ni bilo. Upravni organi su se ravnali prema – načelno osnovanom refleksu – da je za to pravo potrebno nešto više od pukog produžavanja zatečenog stanja.

I tako je – u RH kao društvu izrazito naslonjenom na obavljanje turističke djelatnosti - neriješeno stanje oko ovih temeljnih stvari vodilo prema točki pucanja. Pitanja vezana uz turističko (neprocijenjeno građevinsko) zemljište, a osobito na njega vezani vlasnički i stvarnopravni odnosi, pokušali su se riješiti donošenjem ZoTZ-a.

ZoTZ je počivao na nekoliko osnovnih rješenja vezanih za vlasništvo nad neprocijenjenim zemljištem u kampu:

- turističko zemljište u kampovima čija vrijednost u cijelosti nije procijenjena u društvenom kapitalu u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije, vlasništvo je RH (čl. 6. st. 1.).

⁶¹ KPZ br. 423/2010, Konačni prijedlog zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije - P.Z. br. 423 (treće čitanje), klasa: 334-01/09-01/01, urbroj: 65-10-19 od 8. srpnja 2010., koji je predsjedniku Hrvatskog sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske aktom od 8. srpnja 2010. Zakon je donesen na 18. sjednici 15. srpnja 2010. (87 glasova "za", 33 "protiv", 1 "suzdržan"), Obrazloženje, str. 11.

⁶² Tek je 2015. g. izdano Mišljenje ministarstva turizma, KLASA: 334-02/15-02/1, URBROJ:529-06-15-2 od 5. svibnja 2015. g. povodom upita jednog TTD-a navodi da ukoliko TTD plaća uredno ispostavljene račune za tzv. „akontaciju koncesijske naknade“ za turističko zemljište može pojedine građevine za obavljanje sporednih djelatnosti (npr. ugostiteljske, trgovačke, uslužne ili dr. djelatnosti) davati u zakup/podzakup te da se ti ugovori imaju smatrati kao pravni temelj za obavljanje djelatnosti i ishođenja dozvola u upravnom postupku za ishođenje minimalnih tehničkih uvjeta (dalje u tekstu: MTU).

- turističko zemljište, odnosno građevine u kampovima čija vrijednost je u dijelu procijenjena u društvenom kapitalu u postupku pretvorbe, odnosno privatizacije, suvlasništvo je RH i TTD-a u idealnim dijelovima razmjerno veličini procijenjenog i neprocijenjenog zemljišta i građevine (čl. 6. st. 2.).
- ova se suvlasnička zajednica razvrgavala tako da RH isplati drugom suvlasniku tržišnu vrijednost njegovog suvlasničkog dijela ili obrnuto, ako vrijednost suvlasničkog dijela „privatnog“ člana suvlasničke zajednice prelazi 50 % (čl. 7. st. 1. i 2.).

Društva su za korištenja zemljišta u vlasništvu RH ili suvlasništvu RH i TTD-a trebala ishoditi koncesiju na vrijeme od 50 godina. Vrlo brzo se uvidjelo kako se to ne može postići. Nije, naime, bilo jasno kako uopće uspostaviti, a kamoli razvrgnuti suvlasničku zajednicu. ZoTZ nije određeno propisao kriterije na temelju kojih će se utvrđivati veličina suvlasničkih omjera na neprocijenjenim dijelovima kampa (je li, primjerice, omjer ovisio o površini ili (i) o vrijednosti, značaju pojedinog dijela zemljišta za funkcioniranje kampa) a propustio je jasno odrediti i koje je tijelo nadležno za provođenje postupka utvrđivanja suvlasničkih omjera. Zbog nejasnih kriterija za utvrđivanje omjera suvlasništva u kampovima, ti postupci nikada nisu provedeni. Stoga, prema spoznaji autora nije bila dana nijedna koncesija (jer se nije mogla utvrditi točna površina kampa koja se daje u koncesiju), iako su TTD-i podnijeli zahtjeve za dodjelu koncesije s obzirom na to da je ZoTZ-om bio propisan prekluzivni rok za podnošenje zahtjeva do 1. veljače 2011. g.

U takvim okolnostima, TTD-i su plaćali paušalnu naknadu za korištenje suvlasničkog dijela kampa u vlasništvu RH od 50 % prijavljene površine kampa, pri čemu je to odmjereno prema predmnjevi jednakih suvlasničkih dijelova. Ministarstvo turizma naplaćivalo je korištenje takvih kampova trgovačkim društvima po 3,00 kn/m² za pretpostavljenih 50 % površine kampa koje je u suvlasništvu i 2 % od polovine ukupnog godišnjeg prihoda kampa.⁶³

⁶³ Vidi čl. 8 - 10. Uredba III.

Te su naknade TTD-i plaćali na temelju prijavljenih površina za turističke objekte, a sve putem računa koje je ispostavljalo MINT za kampove, a JLS na području gdje se turistički objekt nalazi za hotele i turistička naselja.⁶⁴

Sredstva su se dijelila po ključu po kojem se dio koncesijske naknade koji se uplaćivao u RH izdvajao u Fond za turizam, dok se dio uplaćivao za JLS i JP(R)S.⁶⁵

Kao što je prethodno već navedeno, ZoTZ je inkorporirao nekoliko pozitivnih činjenica u zakonodavstvo vezano uz turističko zemljište, i to prvenstveno načelo jedinstva nekretnine-*superficies solo cedit* te činjenicu da će TTD-ovi turističko zemljište prijavljivati „na zahtjev“ na rok od 50 godina.

Zamišljeni postupak utvrđivanja oblika i veličine z.k. čestice od strane upravnih tijela nadležnih za prostorno uređenje, kojega nisu pratile jasne upute i provedbene smjernice dovelo je do zamrzavanja tih procesa. Do prestanka važenja zakona nije okončan gotovo ni jedan započeti postupak.

ZoTZ nije sadržavao pojmovnik,⁶⁶ što je donekle otežalo tumačenje teksta zakona koji je patio od određenih nedorečenosti. Zakon je je uveo u optjecaj pojmove „ostalog turističkog

⁶⁴ Često se dešavalo da JLS-i nisu ispostavljali račune za turističko zemljište do donošenja Uredbe H i TN, budući da nisu bili provedeni postupci o utvrđivanju oblika i veličine z.k. čestice. na kojemu se hotel ili turističko naselje nalazi te radi nepostojanja jasnih uputa zakonodavca kako postupiti u takvim slučajevima.

⁶⁵ Naknada za koncesiju dijeli se tako da 60 % pripada RH, koja se uplaćuje u Fond za turizam, a preostalih 40 % jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave na čijem se području nalazi kamp svakome u jednakim dijelovima, koja se uplaćuje u njihove proračune, dok sva sredstva se koriste isključivo u svrhu razvoja turističke infrastrukture i očuvanja turističke resursne osnove.

⁶⁶ ZoTZ je baratao isključivo pojmovima kampa, hotela i turističkog naselja, ostalog građevinskog zemljišta i preostalog građevinskog zemljišta kao gotovim kategorijama i nije se upuštao u njihovo definiranje.

zemljišta“⁶⁷ te „preostalog turističkog zemljišta“⁶⁸ u literaturu, no koji nisu do kraja nikad jasno opisani i pojmovno razgraničeni (potonji pojam je, dapače, unio pravu zbrku) jer su ga na različite načine tumačili DORH, JLS-i, RH i njihova tijela.

Propustilo se do kraja razjasniti i pitanje statusa i pristupa pomorskom dobru kada ono čini dio funkcionalne cjeline, bez obzira na to što je u prethodnim razdoblju i bilo predviđeno u raznim strategijama.⁶⁹

Na kraju svakako treba napomenuti da je vjerojatno najbitnija spoznaja za TTD proizašla iz činjenice da je ZoTZ s popratnim uredbama odredio očekivane iznose koncesijske naknade koji su TTD-ovi bili dužni plaćati tijekom prvog legislativnog razdoblja te predvidio olakotne, odnosno otegotne okolnosti koje mogu utjecati na visinu iznosa naknade za koncesiju i način izračuna iste.⁷⁰

3.3. Drugo legislativno razdoblje (od 2020. do danas)

Ubrzo je postalo jasno kako je ZoTZ u najvećem dijelu svojih rješenja neprovediv. Započet je tada novi ciklus zakonodavne aktivnosti s ciljem donošenja rješenja koja su trebala odlučno otkloniti sve dvojbe iz prethodnog razdoblja.

Formalno je ovaj proces započeo s postupkom e-savjetovanja o dokumentu „Obrazac prethodne procjene učinaka propisa za Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu“. Tamo je bez zadržke priznato kako je „u primjeni važećeg ZoTZ-a uočeno niz zapreka koje se odnose na

⁶⁷ ZoTZ je uredio pojam „ostalog građevinskog zemljišta“ kao neprocijenjenog građevinskog zemljišta na kojemu je izgrađena ili je bila izgrađena građevina gospodarske namjene koja nije hotel, turističko naselje i/ili kamp i koje je s tom građevinom činilo funkcionalnu cjelinu.

⁶⁸ Posebnu potrebu za raspravom nametala je tadašnja definicija „preostalog turističkog zemljišta“. Nesigurnost je izazivala evidentna nedorečenost i širina definicije ovog pojma po kojem je preostalo turističko zemljište bilo sve ono što nije obuhvaćeno ostalim kategorijama neprocijenjenog zemljišta po ZoTZ-u, a na kojem je društveno poduzeće imalo pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja. ZoTZ je određivao da je preostalo turističko zemljište, vjerojatno vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Vremenom je to preraslo u kamen spoticanja u odnosima između RH/DORH i JLS-e baš zbog prostora za različito shvaćanje tog pojma.

⁶⁹ Vidi više u Razvojna strategija/1993 te Strategija turizma/2013.

⁷⁰ Vidi čl. 11. - 12. Uredbe II.

nemogućnost rješavanja imovinskopravnih odnosa na turističkom i drugom građevinskom zemljištu koje nije procijenjeno u postupku pretvorbe i privatizacije, što onemogućava aktiviranje tog oblika državne imovine“.⁷¹

Nedugo nakon toga, u postupak e-savjetovanja upućen je i Nacrt prijedloga ZoNGZ-a/2019,⁷² koji je bio na savjetovanju sa zainteresiranom javnošću od sredine lipnja do sredine srpnja 2019. godine. Na prijedlog zakona zaprimljeno je 97 primjedbi.

Konačno, 2020. godine donesen je ZoNGZ, Kada je nadležni ministar državne imovine predstavljao u Hrvatskom saboru 16. travnja 2020. godine K.P.Z. 805/2020, između ostaloga je naglasio: „Ovakav zakon je apsolutno potreban i zaista možemo reći da je jedan od najreformskih. Zakonom će se napokon riješiti dugogodišnji imovinsko-pravni odnosi, regulirat će se status zemljišta koji je zakonom izuzet iz pretvorbe i privatizacije i kojeg su

⁷¹ Dalje se navodi da posljedica neaktiviranja državne imovine je činjenica da još uvijek niti u jednom kampu nije utvrđen omjer suvlasništva između Republike Hrvatske i trgovačkog društva te stoga nije dana niti jedna koncesija jer se ne može utvrditi točna površina kampa koja se daje u koncesiju, a trgovačka društava su podnijela zahtjeve za koncesijom jer je Zakonom bio određen prekluzivni rok za podnošenje zahtjeva do 1. veljače 2011. godine. Stoga danas na 16.332.489,00 m² zemljišta u kampovima na kojima je utvrđena suvlasnička zajednica još nisu uređeni odnosi i nije moguće uređivanje odnosa s trgovačkim društvima u skladu s tržišnim uvjetima. Kao prijelazno i privremeno rješenje za otklanjanje mogućih štetnih posljedica, Ministarstvo turizma naplaćuje korištenje takvih kampova trgovačkim društvima na način da im naplaćuje 3,00 kn/m² za pola zemljišta kampa koje je u suvlasništvu i 2% od ½ ukupnog godišnjeg prihoda kampa. Republika Hrvatska putem Ministarstva turizma na taj način godišnje uprihodi 31 milijun kuna. Isto tako niti u jednom slučaju kada se hotel, dio hotela, dio druge turističko ugostiteljske građevine, kamp ili dio kampa nalazi na pomorskom dobru, nije poznato da je korištenje pomorskog dobra riješeno dugoročno na način kako je to propisano Zakonom iz 2010. te su i ste osnove izostali realni prihodi za ovlaštenike. Današnjim rješenjem i stanjem, Republika Hrvatska ne prihoduje iznose za korištenje kampova na kojima je utvrđena suvlasnička zajednica koje bi prihodovala da su omjeri utvrđeni, a trgovačkim društvima se onemogućava razvoj turističke ponude i ulaganja.

<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=11120>

⁷² U postupku e-savjetovanja Obrazac prethodne procjene učinaka propisa za Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu je bio od 29. 02.-13. 06. 2019. g., dok je Prijedlog Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu upućen slijedeći tjedan, odnosno odmah po završetku prethodnog postupka za prvi akt.

turističke tvrtke koristile 20 godina bez naknade, čime će se pomoći trgovačkim društvima da investiraju jer će imati osiguran imovinski pravni odnos.“⁷³

Za razliku od sustava koncesija koje je predviđao ZoTZ, ZoNGZ je predvidio da se neprocijenjeni dijelovi turističkog zemljišta koriste zasnivanjem dugotrajnih zakupnih odnosa - do 50 godina. Novi je propis dodatno precizirao i definirao kategorije turističkih objekata te opisao njihov obuhvat.⁷⁴ Jasnije su definirani i subjekti koji će sudjelovati u provedbi zakonskih odredbi, te procedura formiranja turističkog zemljišta i njegovog davanja u zakup.

ZoNGZ je doista dodao ono što je nedostajalo ZoTZ-u: pregledne kriterije za razgraničavanje vlasništva na nekretninama kampa između TTD-a i RH. No, i ZoNGZ je konzekventno slijedio princip jedinstva i nedjeljivosti nekadašnjih društvenih poduzeća kao neupitno ciljane vrijednosti procesa pretvorbe koji se novim zakonom trebao konačno dovršiti i u odnosu na nekadašnja turistička poduzeća.

Sagi ovdje, ipak nije bio kraj, iako ga se od tada dalo barem nazrijeti. Sve do danas nije se uspjelo razgraničiti vlasništvo nad neprocijenjenim zemljištem između TTD-a s jedne, te RH s druge strane. Kao što su ga koristile bez koncesije prema ZoTZ-u, tako su turistička društva nakon 2020. godine nastavila koristiti neprocijenjeni dio turističkog zemljišta, a da do danas nisu sklopila ugovore o zakupu iz čl. 21. ZoNGZ-a. Razloga za to ima više, a svakako treba spomenuti da zakašnjelo donošenje Uredba koja su prema čl. 22. i 48. ZoNGZ-a trebalo odrediti visinu zakupnine kao bitnog elementa ugovora o zakupu dijelova nekretnina u vlasništvu RH, odnosno JLS-a. Nakon donošenja Uredba, do današnjeg dana, TTD-i su platili gotovo sve zaostala dugovanja s osnove korištenja turističkog/neprocijenjenog građevinskog zemljišta počevši od veljače 2011. godine, a sve prema prijavljenim površinama iz ZoTZ-a.

Bitno je da dualitet vlasništva uspostavljen ZoNGZ-om ne utječe na jedinstvenost normativnog uređenja kampa kao „poslovno funkcionalne i prostorne cjeline građevina i zemljišta za

⁷³ MPGI, U Saboru predstavljen Konačni prijedlog Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu (drugo čitanje).

<https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/u-saboru-predstavljen-konacni-prijedlog-zakona-o-neprocijenjenom-gradjevinskom-zemljistu-drugo-citanje/13441> (pristup: 11. svibnja 2023.).

⁷⁴ Vidi odredbu članka 2 st. 1. ZoNGZ-a.

obavljanje turističko ugostiteljske djelatnosti“.⁷⁵ Zemljištem u svom vlasništvu RH, naime, ne smije slobodno raspolagati već ga *ex lege* daje u zakup turističkom društvu na vrijeme od 50 godina (čl. 21. ZoNGZ-a). Ovime je na odgovarajući način nadomješten sustav zaštite imovinske cjeline koji je svojedobno uspostavljen (čl. 47. ZoP).⁷⁶

3.4. Zakonsko određenje turističkog zemljišta

Za razliku od prethodnih zakonskih rješenja, ZoNGZ je napustio kriterij prostorno planske određenosti kao osnovnog obilježja turističkog zemljišta i promovirao element „funkcionalne cjeline“. Prema ZoNGZ-u, turističko zemljište je „neprocijenjeno građevinsko zemljište na kojemu je bio ili je izgrađen hotel, turističko naselje i/ili kamp i koje s tom građevinom čini funkcionalnu cjelinu“ (čl. 2. st. 1. t. 2. ZoNGZ-a). Riječ je, dakle, o zemljištu koje pripada korpusu bivšeg društvenog vlasništva, a koje je u pravnom smislu nastalo i u tom smislu institucionalizirano nakon provedbe procesa pretvorbe i privatizacije. Pojam neprocijenjenog turističkog zemljišta sadrži u sebi i pojam „neprocijenjenog građevinskog zemljišta“ kao uže kategorije.⁷⁷ Dalje, vlasnik neprocijenjenog turističkog zemljišta su JLS-ovi (za hotele i turistička naselja koja se nalaze na njihovom području), odnosno RH (za kampove).

3.5. Struktura turističkog zemljišta/neprocijenjenog građevinskog zemljišta

Turističko zemljište/neprocijenjeno građevinsko zemljište može se razvrstati u četiri osnovne kategorije. Autor ovoga rada zastupa stajalište da bi njima trebali dodati i petu kategoriju - dio zemljišta koje predstavlja funkcionalnu cjelinu, a nalazi se na pomorskom dobru.⁷⁸

⁷⁵ K.P.Z br. 805/2020, str. 33.

⁷⁶ Čl. 33 st. 2. ZoTZ-a ukinuta je primjena čl. 47. Zakona o privatizaciji na nekretnini iz čl. 2. st. 1. i 2. ZoTZ-a.

⁷⁷ J. Omejec i P. Miladin, op. cit. str. 16, toč. 36-38. navodi se da postoje tri bitne razlike u određenju turističkog zemljišta u ZoNGZ-u u odnosu na ZoTZ i to da je ZoNGZ u legalnu definiciju uključio i onu o neprocijenjenom građevinskom zemljištu, unijet je pojam funkcionalne cjeline te ZoNGZ više ne proglašava dobrom od interesa za RH.

⁷⁸ Tijekom 2023. MMPI je putem inspekcijskih nadzora u nekoliko slučajeva zauzeo stav i vodi nadzor u suradnji s lučkim kapetanijama te zauzima stajalište da to što je pomorsko dobro u npr. autokampu koji posluje od 1970.

Za potrebe ovog rada, turističko zemljište/neprocijenjeno građevinsko zemljište može se podijeliti na:

1. Turističko zemljište na kojemu su izgrađeni hoteli i/ili turistička naselja
2. Turističko zemljište na kojemu su izgrađeni kampovi
3. Preostalo turističko zemljište
4. Ostalo turističko zemljište
5. Pomorsko dobro koje čini dio funkcionalne cjeline turističkog objekta

Slika br. 1. Struktura turističkog/neprocijenjenog građevinskog zemljišta



Izvor: Izrada autora

3.5.1. Turističko zemljište na kojemu su izgrađeni hoteli i/ili turistička naselja

neprekidno, nema status *sui generis* zemljišta, makar se to iščitava iz raznih strategija i ostalih dokumenata (i zakonskih rješenja) tijekom posljednja 3 desetljeća. Također je nebitna činjenica da je pomorsko dobro utvrđeno Uredbom iz 2000., a upisano 2020., a sve to temeljem izvansudske nagodbe s ŽDO/DORH i ista nema utjecaja da TTD obavlja djelatnost bez pravne osnove, makar se u istoj utvrđuje da TTD zadržava pravo gospodarskog iskorištavanja cijelog kampa kao jedinstvene funkcionalne cjeline. Dalje se navodi da RH izjavljuje i jamči da neće ni na koji način ograničavati niti dovoditi u pitanje daljnje gospodarsko iskorištavanje kampa kao cjeline.

ZoNGZ-om su općenito po prvi put definirani pojmovi „hotela“⁷⁹ i „turističkog naselja“.⁸⁰

Uz to, ZoNGZ je u čl. 2. st. 8. i 9. propisao i dodatni opis građevne čestice hotela te građevne čestice turističkog naselja:

Pojmovi

Članak 2.

(1) Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeće značenje:

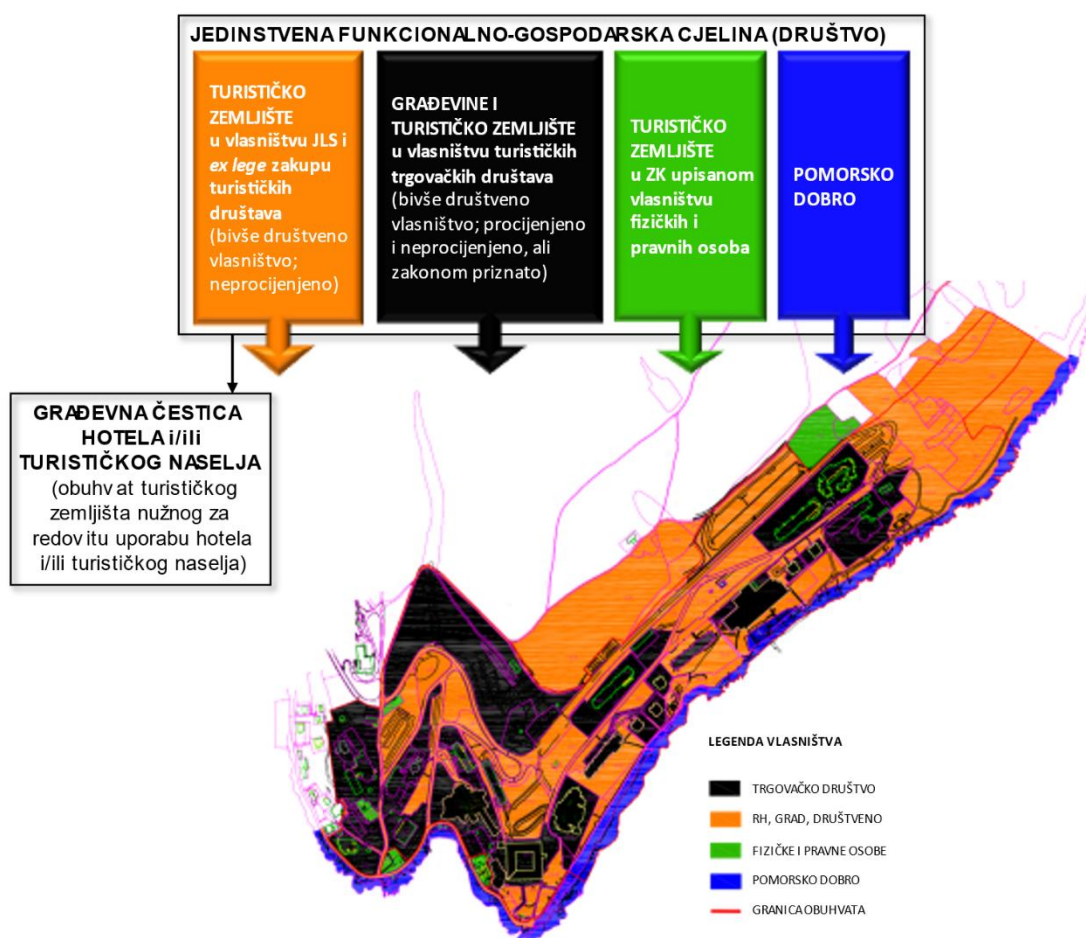
8. *građevna čestica hotela* je površina zemljišta oko hotela kojom se hotel, sa svim građevinama u funkciji hotela i/ili drugim sadržajima koji su smješteni ili osmišljeni na tom zemljištu kao trajni sadržaji kojima se upotpunjuje ponuda hotela ili je u funkciji potreba gostiju hotela, povezuje u jedinstvenu funkcionalno-gospodarsku cjelinu.

9. *građevna čestica turističkog naselja* je površina zemljišta kojom se sve pojedinačne sastavnice turističkog naselja, uključujući i sadržaje koji su smješteni ili osmišljeni na tom zemljištu kao trajni sadržaji kojima se upotpunjuje ponuda turističkog naselja ili je u funkciji potreba gostiju, povezuje u jedinstvenu funkcionalno-gospodarsku cjelinu.

⁷⁹ Čl. 2. st. 1. t. 4. određuje *hotel* je građevina kojoj je namjena utvrđena rješenjem upravnog tijela za poslove ugostiteljstva i turizma ili drugim propisanim aktom važećim na dan stupanja na snagu Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (»Narodne novine«, br. 19/91., 83/92., 84/92., 94/93., 2/94., 9/95., 21/96. i 118/99.).

⁸⁰ Vidi čl. 2. st. 1. t. 5. ZoNGZ-a koji navodi da *turističko naselje* je složena građevina, poslovno-funkcionalna cjelina građevina i zemljišta kojoj je namjena utvrđena rješenjem upravnog tijela za poslove ugostiteljstva i turizma ili drugim propisanim aktom važećim na dan stupanja na snagu Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (»Narodne novine«, br. 19/91., 83/92., 84/92., 94/93., 2/94., 9/95., 21/96. i 118/99.).

Slika br. 2. Struktura turističkog zemljišta na kojemu je izgrađen hotel i turističko naselje



Izvor: Izrada autora

3.5.2. Turističko zemljište na kojemu su izgrađeni kampovi

ZoNGZ je odredio pojam kampa⁸¹ te granicu obuhvata kampa.⁸² Time se potvrdila činjenica da je kamp poslovno funkcionalna cjelina, posebna gospodarska i ekonomska jedinica čiji status treba poštivati u tumačenju i primjeni propisa.

Još je Zakonom o upravljanju državnom imovinom⁸³ bilo propisano da imovinu u vlasništvu RH čini i zemljište na kojem se nalazi kamp,⁸⁴ a na kojem je uspostavljeno vlasništvo RH, neovisno nalazi li se u građevinskoj zoni, na poljoprivrednom zemljištu te u šumi ili na šumskom zemljištu⁸⁵ u vlasništvu RH. Nakon toga, navedene nadležnosti uređene su Zakonom o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske.⁸⁶ ZoNGZ je također propisao i pretpostavku da kampovi izgrađeni do dana stupanja na snagu ZoPDP-a imaju uporabnu dozvolu.⁸⁷ Koliko je ZoNGZ držao do prepoznavanja i zaštite kampa kao

⁸¹ U čl. 2. st. 1. t. 6. navodi se da je *kamp poslovno-funkcionalna* cjelina turističkog zemljišta i građevina odnosno *složena građevina* kojoj je takva namjena utvrđena *rješenjem ili drugim propisanim aktom upravnog tijela za poslove ugostiteljstva i turizma* važećim na dan stupanja na snagu ZoPDP-a, koja je na dan stupanja na snagu ZoTZ zatečena u prostoru i u pravilu ogradom ili sličnom preprekom odvojena od susjednih nekretnina i u kojemu je trgovačko društvo obavljalo turističko ugostiteljsku djelatnost.

⁸² Vidi t. 10. čl. 2. st.1. gdje se kao granica obuhvata kampa podrazumijeva *prostor katastarskih čestica* na kojima su *izgrađene građevine u kampu*, *označena mjesta za kampiranje*, *izgrađene interne prometnice*, *komunalna infrastruktura* te druge sastavnice kampa koje služe pružanju ugostiteljsko-turističkih usluga u kampu.

⁸³ NN br. 52/18, dalje u tekstu: ZUDI.

⁸⁴ Vidi čl. 3. st. 1. t. 5. ZUDI.

⁸⁵ U tom smislu postoji i mišljenje DORH-a od 15. svibnja 2017., Broj:m-DO-208/2015-4 kojim se daje mišljenje, pozivajući se na mišljenje MGPU da je kamp jedinstvena cjelina, odnosno jedinstvena građevina te „nekretnine obrasle šumskom sastojinom iako odgovaraju definiciji šume iz Zakona o šumama, a koje se nalaze u kampovima izgrađenim prije 1990. g., ne smatraju se u pravnom smislu šumom i šumskim zemljištem te nisu postale vlasništvo RH temeljem Zakona o šumama iz 1990. Stoga, ako se takve nekretnine vode u šumskogospodarskoj osnovi Hrvatskih šuma, trebaju se isključiti iz šumskogospodarske osnove bez provođenja posebnog postupka za izuzimanje i plaćanje naknade za to. Dalje se navodi da je takvo shvaćanje prihvatilo i Ministarstvo poljoprivrede u svom rješenju broj: Klasa: UP/I-321-01/16-01/75, Urbroj: 525-11/1070-17-7 od 29. ožujka 2017. g.

⁸⁶ NN br. 155/23, dalje u tekstu: ZoUNPVRH, vidi više: <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novi-zakon-o-upravljanju-pokretnom-i-nepokretnom-drzavnom-imovinom-kvalitetn-ij-a-norma-i-nedostatna-operativa-58158>

⁸⁷ U tom smislu izdano je i mišljenje MPUGDI od 08.08.2023., KLASA:360-01/23-02/184, URBROJ: 531-03-1-2/2-23-2 kojim se potvrđuje da posebno dokazivanje te okolnosti nije potrebno.

tehnološke cjeline, govori i dodatno propisana presumpcija da je za takav kamp podniet zahtjev za zadržavanje i planiranje njihove osnovne namjene te da se prostorom kampa smatra sve zemljište koje se na dan stupanja na snagu ZoTZ-a nalazilo u granicama kampa.⁸⁸

Upravnopravno uređenje turističkog zemljišta na kojemu je izgrađen kamp

Članak 15.

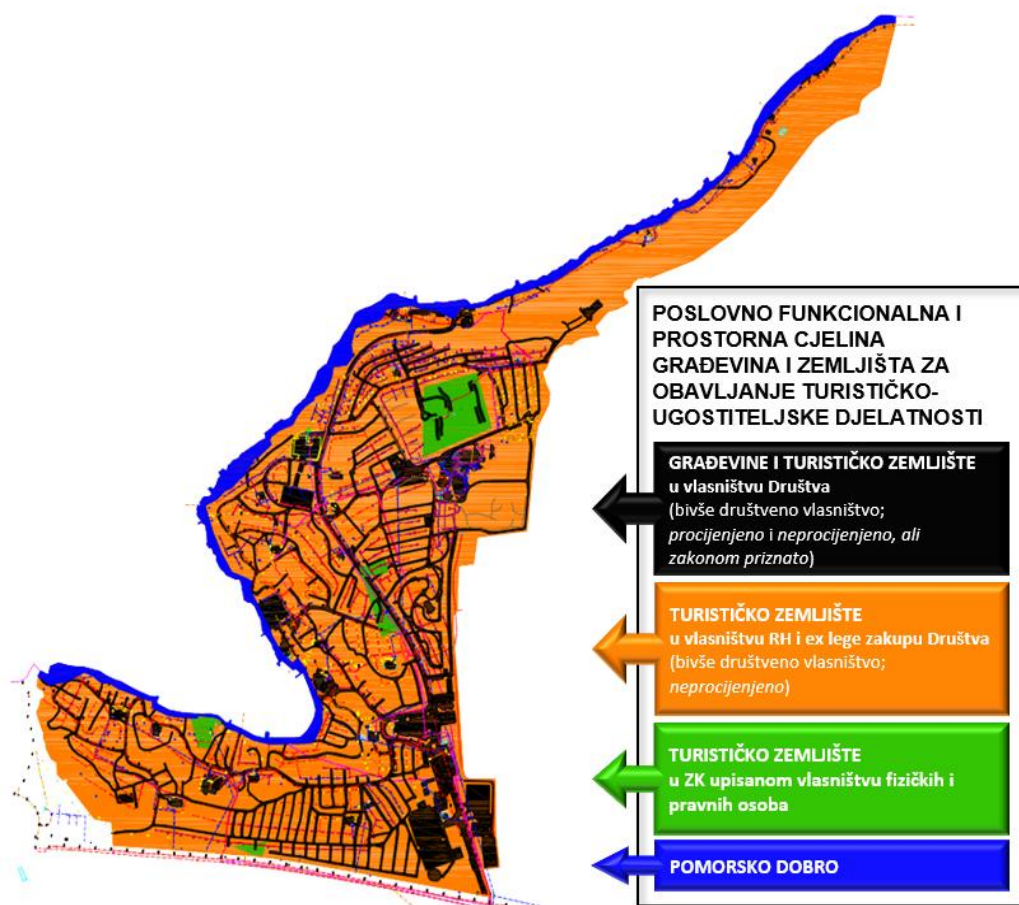
(1) U smislu ovoga Zakona za kampove koji su izgrađeni do dana stupanja na snagu Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (»Narodne novine«, br. 19/91., 83/92., 84/92., 94/93., 2/94., 9/95., 21/96. i 118/99.) i koji su predmet ovoga Zakona, smatra se da su izgrađeni temeljem pravomoćnog akta za provedbu prostornih planova te da je izdana uporabna dozvola.

(2) Stupanjem na snagu ovoga Zakona za sva zemljišta i građevine u kampu koja su predmet ovoga Zakona, a koja nisu planirana važećim prostornim planom, smatra se da je u postupcima izmjena i dopuna ili izrade novih prostornih planova prema posebnom zakonu iz područja prostornog uređenja podnesen zahtjev u svrhu provedbe postupka izrade i donošenja tog plana radi zadržavanja i planiranja njihove osnovne namjene.

(3) U smislu ovoga Zakona pod prostorom kampa smatra se sve zemljište koje se na dan stupanja na snagu Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (»Narodne novine«, br. 92/10.) nalazilo u granicama kampa.

⁸⁸ Kako se nakon niza godina javnost nije pravo osvijestila postojanje čl. 15. ZoNGZ-a, MPGI uputilo je mišljenje, KLASA:943-06/20-01/09, URBROJ:531-11-2-1-24-28 od dana 29. ožujka 2024. g. kojom se traži od svih JLS-a te JP(R)S-a da počnu po njemu postupati te navodi: „Budući da su se u praksi primjeri postupanja nositelja izrade i donositelja prostornih planova, koja prilikom donošenja i izmjene prostornih planova ne uzimaju u obzir status kampova koji su predmet uređenja ovog Zakona, Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine smatra potrebnim ukazati na odredbe članka 15. Zakona.“ Dalje se navodi: „Naime, svi kampovi koji predmet uređenja ovog Zakona izgrađeni su na turističkom zemljištu i kao postojeća jedinstvena i tehnološka funkcionalna i tehnološka cjelina zemljišta i građevina u kojemu se obavlja ugostiteljsko-turistička djelatnost bili su predmet pretvorbe društvenog vlasništva i privatizacije. Budući da je u interesu RH zadržati u prostoru sve kampove koji su izgrađeni na turističkom zemljištu, člankom. 15. Zakona se nositeljima prostornog planiranja sugerira suzdržavanje od promjene namjene prostora na kojemu su izgrađeni kampovi, a koji su već postojećim prostornim planovima kao takvi i označeni. Također, kako su u praksi poznate situacije i da je za zemljište u postojećem kampu prostornim planom utvrđena druga namjena i da je pri tome zanemarena činjenica da se radi o postojećoj građevini, a s namjerom da se osigura kontinuitet usklađenosti postojećih kampova s prostornim planovima, propisana je gore citirana odredba članka 15. stavka 2. Zakona.

Slika br. 3. Struktura turističkog zemljišta na kojemu izgrađen kamp



Izvor: Izrada autora

Često se u praksi dešavalo da se u postupcima izmjene i dopune prostorno planske dokumentacije raznih razina, mijenjala namjena turističkih zona od strane JLS-a i JL(R)S-a ili da su one pak izdvojene/izbrisane iz prostornih planova, što je onemogućavalo daljnje postupanje po ZoTZ-u, a kasnije i ZoNGZ-u, čime su nestajale i pretpostavke za nastavak i postupka koncesioniranja pomorskog dobra. To je sve uvelike usporavalo rješavanje statusa navedenih turističkih zona te unijelo dodatnu konfuziju, u već dovoljno kompleksan zadatak koji je stajao pred tijelima koja su trebala odraditi potrebne upravne postupke.

3.5.3. Preostalo turističko zemljište

Preostalo turističko zemljište definirano je (čl. 2. st.1. t. 11.) ovako:

„11. preostalo turističko zemljište je građevinsko zemljište koje nije obuhvaćeno građevnom česticom hotela, turističkog naselja ili nije obuhvaćeno granicama kampa na kojemu je društveno poduzeće imalo pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja, a prostornim planom koji je važio na dan stupanja na snagu Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (»Narodne novine«, br. 92/10.) mu je utvrđena ugostiteljsko-turistička namjena.“

Ovakva definicija je izazivala određene dvojbe u pravnoj javnosti. Citirana legalna definicija nije dovoljno određena u pitanju je li preostalo turističko zemljište samo bivše društveno vlasništvo društvenih poduzeća ili ono uključuje i „novo“ zemljište, nepovezano s procesima pretvorbe i privatizacije, koje je takvim utvrđeno kasnijim prostornim planovima. Tu dvojbu razjašnjava obrazloženje K.P.Z.-a br. 805/2020, koje glasi: „Pod pojmom preostalo turističko zemljište podrazumijeva se zemljište u društvenom vlasništvu na kojemu je društveno poduzeće imalo pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja, nije procijenjeno u vrijednost društvenog kapitala u postupku pretvorbe društvenog poduzeća u trgovačko društvo i nije uneseno u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije, koje nije obuhvaćeno građevnom česticom turističkih građevina, a na dan stupanja na snagu Zakona o turističkom zemljištu [misli se na ZoTGZ - op. koautora] mu je prostornim planom bila utvrđena ugostiteljsko turistička namjena.“ (K.P.Z. br. 805/2020, str. 33.).“⁸⁹

ZoNGZ je postavio jasne linije razgraničenja, a time i otklonio dvojbe koje su nastale stupanjem na snagu ZoTZ-a, koji je određivao da turističko zemljište na kojemu su izgrađeni hoteli i turistička naselja, a nije procijenjeno i uneseno u temeljni kapital trgovačkog društva te koje, pored zemljišta tlocrtna površine ispod građevine i procijenjenog zemljišta i služi za redovitu uporabu tih građevina predstavlja vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Sada je određeno da preostalo turističko zemljište predstavlja vlasništvo Republike Hrvatske.⁹⁰

⁸⁹ J. Omejec i P. Miladin., op. cit. str. 17. t. 42.

⁹⁰ Vidi čl. 4. ZoNGZ-a.

3.5.4. Ostalo turističko zemljište

Prema čl. 2. st. 3. ZoNGZ-a, ostalo turističko zemljište je ponešto izvan strogog fokusa zakonodavca.⁹¹ Ovdje se najčešće radilo o objektima koji se nalaze izvan funkcionalnih cjelina, odnosno to su bili svojevrsni „sateliti“ koji su TTD-u služili za sporedne ili sekundarne djelatnosti.

3.5.5. Pomorsko dobro koje čini dio funkcionalne cjeline turističkog objekta

Značajan dio hotela, hotelskih naselja nalazi se na području pomorskog dobra. Ono nužno čini – neovisno o svim dilemama vezanim za osnov njegova korištenja,⁹² okvir jedinstvene funkcionalne cjeline. To, uostalom, proizlazi iz definicija turističkog zemljišta i kampa kako su postavljene čl. 2 ZoNGZ-a.

Također TTD-i od samoga početka pretvorbe upravljaju kampovima i hotelima te hotelskim naseljima u kojima još nije razgraničeno vlasništvo između samih trgovačkih društava i RH, odnosno JLS-a.

Dakle, po ZoTZ-u, TTD-i su stekli pravo zatražiti i dobiti (i) koncesiju za korištenje dijela kampa u vlasništvu RH i (ii) koncesiju za korištenje dijela kampa koji predstavlja pomorsko dobro. Prema odredbi čl. 24. ZoNGZ-a RH je s TTD-ima trebala sklopiti (i) ugovore o zakupu za korištenje zemljišta kampa u vlasništvu RH, te (ii) urediti odnose u vezi korištenja pomorskog dobra s društvima koja nisu dobili koncesiju prema ZoTZ-u iz 2010. godine.

U očekivanju izdavanja koncesije (kako je bilo zamišljeno ZoTZ-om iz 2010. g. i ZoNGZ-om iz 2020. g.) TTD-i su koristili kampove te hotele i hotelska naselja kao tehnološku cjelinu, pri čemu se i za površine kampa te hotela i hotelskih naselja koja su predstavljala pomorsko dobro plaćala predujam koncesijske naknade prema ZoTZ-u iz 2010. godine. Stvari su tu bile napose jasno postavljene kod kampova (Nije se radilo samo o tumačenju čl. 15. ZoNGZ. Mišljenjem

⁹¹ *ostalo građevinsko zemljište* je neprocijenjeno građevinsko zemljište na kojemu je izgrađena ili bila izgrađena građevina gospodarske namjene koja nije hotel, turističko naselje i/ili kamp i koje s tom građevinom čini funkcionalnu cjelinu.

⁹² Vidi poglavlje „Pomorsko dobro u RH“ pod 6. rada. (PROMIJENIO SAM sa 6.1. na 6)

MPGI-a Klasa: 360-01/23-02/184, Urbroj: 531-03-1-2/2-23-2, od 8.8.2023. izričito je navedeno da se svim kampovima formiranim do 1991. g. nastavlja upravljati kao jedinstvenim cjelinama sve do rješavanja pitanja korištenja pomorskog dobra u svakom pojedinom slučaju).

Ovakvo je stanje trajalo desetljećima uz znanje organa javne vlasti bez ikakvog prigovora ili reakcije, a isto je i pomorsko dobro predstavljalo „na terenu“ dio jedinstvene funkcionalno tehnološke cjeline. U tom se pogledu, dakle, formirala i upravna praksa koja se svake godine iznova potvrđivala. Stvari su se kasnije, ipak, temeljito promijenile.⁹³ Za sada treba primijetiti kako je i samim pomorskim dobrom valjalo upravljati kao dijelom jedinstvene funkcionalne cjeline.

⁹³ V. op cit. u bilj. pod 78)

4. TRGOVAČKO DRUŠTVO I FUNKCIONALNA CJELINA

4.1. O pojmu poduzeća u kontekstu ZoNGZ-a

Dobar dio ovoga rada posvećen je pojmu funkcionalne cjeline. Kad je riječ o kategoriji neprocijenjenog građevinskog/turističkog zemljišta, pravilno tumačenje pojma funkcionalne cjeline je ne samo ključ za dešifriranje enigmi nastalih oko nositelja prava na korištenje takvog zemljišta. To je istovremeno – ili je barem morao biti - i parametar, odlučujući kvalitativni faktor za određivanje vrijednosti korištenja neprocijenjenog građevinskog zemljišta, a o tome je, na koncu – bez imalo pretjerivanja, ovisila dugoročna održivost investicijski potencijal hrvatskog turizma, sa svime što to nosi sa sobom.

Ono što ZoNGZ, razrađujući kampove te hotele i hotelska naselja, naziva „funkcionalno-gospodarskom cjelinom“, „tehnoškom i funkcionalnom cjelinom“ te „jedinstvenom poslovno-funkcionalnom-tehnoškom cjelinom“ zapravo je poduzeće. Pojam poduzeća nije uređen zakonom.⁹⁴ Sudska praksa i pravna književnost mogu samo otprilike odrediti pojam poduzeća; on je, naime, snažno "teleološki determiniran". Pojam poduzeća može se dokučiti tek

⁹⁴ Tako je i u njemačkom, austrijskom i švicarskom pravu. Odredba čl. 132. Građanskog Zakonika Ruske federacije definira, s druge strane, poduzeće (ПРЕДПРИЯТИЕ) kao predmet prava – imovinski kompleks stavljen u funkciju poduzetničke aktivnosti. Poduzeće po toj izričitoj definiciji kao imovinski kompleks obuhvaća sve tipove imovine stavljene u funkciju poduzetničke aktivnosti uključujući zemljišta, zgrade, instalacije, opremu, oruđe, sirovinu, proizvode, tražbine, obveze, te, također, i sva prava osobnosti koja individualiziraju, karakteriziraju poduzeće njegove proizvode, rad i usluge (tvrtku, tržišne marke i uslužne marke) kao i druga isključiva prava osim ako drukčije nije propisano ili ugovoreno. Taj izvor ide i dalje pa poduzeće kao imovinski kompleks smatra nekretninom koja se daje prodati, založiti, dati u leasing.

Canaris, C. W., Handelsrecht, 24. potpuno prerađeno i dopunjeno izdanje, München, 2006. § 3 I Rbr. 7, preuzima definiciju Juliusa von Gierke iz Gierke/Sandrock, Handels- und Wirtschaftsrecht, 9. izdanje, Band I, 1975, § 13 III 1, prema kojoj poduzeće označava područje djelatnosti koje nastaje obavljanjem poduzetničke djelatnosti a skupčano je s predmetima (stvari, prava, šanse, odnosi itd.) i obvezama koji spadaju u to područje.

Canaris ističe kako se prema važećem njemačkom pravu – a tom stanju odgovara i važeće hrvatsko pravo - poduzeće ne može prenijeti kao takvo – dakle u ćuture! – kao što bi, primjerice, bilo moguće kad bi se poduzeće kao takvo dalo uknjižiti u sudski registar ili registar poduzeća. Stvarnopravno načelo specijaliteta zahtijeva da se svaki pojedini predmet u sastavu poduzeća prenese onako kako je to inače potrebno. U tom smjeru sa stajališta hrvatskog prava v. Barbić, J., Pravo društava, Knjiga prva, Opći dio, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2006., str. 237 i nadalje.

kad se s obzirom na okolnosti svakog pojedinog slučaja uđe u trag konkretnom pravno političkom rezonu. Različita pravna područja – pravo koncerna, pravo slobodne tržišne utakmice – pridaju poduzeću značajke koje ne susrećemo u privatnom, trgovačkom pravu – "matičnom" pravnom području poduzeća. Dok jedni težište stavljaju na to kako je poduzeće jedinstvena gospodarska cjelina sastavljena od stvari, prava i drugih dobara pravnog prometa, drugi polaze od odlučujućeg značaja poduzeća kao organizacije, ustrojbene cjeline.

Svako baratanje poduzećem, a naročito zahvati kojima se zadire u poduzeće, zahtijeva da se ono sagleda kao poduzetnička djelatnost koja je uozbiljena i stalnim mijenama podložna ukupnost stvari i prava. U tom se smislu, s razlogom govori o poduzeću kao neprestanom živom postupku obrtanja kapitala.

Poduzeće čini spoj sve imovine društva i osoba (zaposlenika) koji se tom imovinom služe i njome upravljaju po planu i organizaciji poslodavca. Poduzeće kao entitet čine objektivni, subjektivni i ustrojbeni sastojci u stalnoj, punoj i ravnopravnoj interakciji.⁹⁵ Riječ je o zajednici imovine i osoba, kapitala i rada koja, jedinstveno vođena, ostvaruje sinergijsku vrijednost i utjelovljuje se kao nova pravna vrijednost koja služi ostvarivanju ciljeva poduzetnika kao nositelja poduzeća. Preko poduzeća njegov nositelj sudjeluje na tržištu.⁹⁶ Nositelj ima vlast nad poduzećem.⁹⁷

Objektivnu sastavnicu poduzeća čine sva imovinska subjektivna prava koja pripadaju nositelju poduzeća, sve stvari i prava koje služe obavljanju registriranih djelatnosti poduzeća.⁹⁸ Poduzećem je obuhvaćeno sve ono čime poduzetnik ostvaruje svoj predmet poslovanja.⁹⁹ To su, primjerice, nekretnine, oprema, računalni programi, zalihe sirovina i proizvoda i slično, bilo da su one vlasništvo nositelja poduzeća ili ih on koristi po drugim pravnim osnovama (zakup,

⁹⁵ Barbić, J., Pravo društava, Knjiga prva, Opći dio, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2006., str. 223

⁹⁶ Barbić, J., Pravo društava, Knjiga prva, Opći dio, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2006., str. 225

⁹⁷ Barbić, J., Pravo društava, Knjiga prva, Opći dio, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2006., str. 227.

⁹⁸ Barbić, J., Pravo društava, Knjiga prva, Opći dio, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2006., str. 224.

⁹⁹ Barbić, J., Pravo društava, Knjiga prva, Opći dio, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2006., str. 235.

leasing i sl.). Objektivnom sastavnicom poduzeća treba smatrati i ugovore s kupcima i dobavljačima te poslovni ugled nositelja poduzeća.¹⁰⁰

Subjektivnu komponentu poduzeća čine osobe koje vode njegovo poslovanje i one čijim se radom poslovanje ostvaruje.¹⁰¹

Ustrojstvom kao trećim elementom poduzeća, ono se uvezuje u funkcionalnu, samoodrživu cjelinu. Riječ je o sistemu pisanih i nepisanih pravila kojima se usklađuje rad poduzeća i stvara njegov unutarnji identitet.

Njemačka sudska praksa intenzivno se bavila pravnom fenomenologijom poduzeća, pogotovo u kontekstu vraćanja poduzeća stečenog bez osnove. Poučni su primjeri ugovora o kupoprodaji poduzeća koji nisu bili valjani jer je izostalo odobrenje državnih socijalnih službi.¹⁰²

Sudska praksa izjasnila se i o situaciji kad se poduzeće koje pripada bračnoj stečevini otuđuje bez suglasnosti drugog bračnog druga. Njemački su sudovi kroz gotovo puna tri desetljeća raspravljali o vraćanju poduzeća koja su dva izdavača dnevnih novina prepustili jedan drugome.¹⁰³ Poznati slučaj „Solarij“ rješava problem kada kupac poduzeća – za čiju se poslovnu nesposobnost nije znalo u trenutku sklapanja ugovora o kupoprodaji – zahtijeva od prodavatelja vraćanje cijene.¹⁰⁴ Postavilo se, naime, pitanje, je li kupac ispunio svoje obveze prema prodavatelju – te može li stoga od prodavatelja zahtijevati vraćanje pune cijene koju je bio platio za poduzeće - ako je prodavatelju uspio vratiti glavninu pojedinih predmeta u sastavu poduzeća koje je stekao naknadno poništenim ugovorom, usprkos tome što je poduzeće u međuvremenu poslovno sasvim obezvrijedio.

U ovim je predmetima prevagnulo stajalište da se poduzeće mora vratiti vjerovniku *in natura*. Pritom, međutim, treba paziti da je ono što se vraća zadržalo supstancu, pravnu „duhovnost“ poduzeća. Spor o tome treba li poduzeće stečeno bez osnove vratiti *in natura* ili kao alternativu

¹⁰⁰ Barbić, J., Pravo društava, Knjiga prva, Opći dio, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2006., str. 225.

¹⁰¹ Barbić, J., Pravo društava, Knjiga prva, Opći dio, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, 2006 str. 224.

¹⁰² V. BGH NJW 1952, 1410. Riječ je, inače, o odredbi § 1822 br. 3. njemačkog BGB-a.

¹⁰³ V. BGH ZIP 1991, 420.

¹⁰⁴ V. BGH NJW 1994, 442.

nadoknaditi vrijednost postignute koristi (kod nas bi se to činilo u smislu čl. 1111. st. 1. ZOO-a) ne može se rješavati tako da se poduzeće shvati kao neki spoj fragmenata, na proste faktore rastavljena cjelina. Ne vraća se poduzeće u prvobitno stanje poput kakve raritetne zbirke. Ako povrat poduzeća nije moguć, ako se pravna priroda poduzeća opire, protivu vraćanju poduzeća *in natura*, ima se dati odgovarajuća naknada u novcu, prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke.¹⁰⁵ O tome će se, primjerice, raditi ako se poduzeće upropasti, dalje otuđi, ali i onda kada se preinači u mjeri da više ne liči na ono koje je bilo predmetom prijenosa, što onemogućuje povrat *in natura*, baš kao situacija u kojoj je poduzeće upropašteno. U svim drugim slučajevima prednost treba davati zadržavanju poduzeća, njegovoj restituciji u krilu zakonitog nositelja. Bit je ovog učenja prepoznavanje i priznavanje svojstva jedinstvenosti i nedjeljivosti poduzeća.

U konkretnom slučaju, uporabno hotelsko zemljište JLS-ova i dijelovi kamp-zemljišta RH dio su objektivne komponente poduzeća koja svaki za sebe vode TTD. Hotel, turističko naselje i kamp su, pak, imovinske cjeline, poduzeće ili pogoni TTD-i društava koji njima upravljaju (ovisno o tome upravlja li društvo s više hotela, odnosno je li riječ o poduzeću s više konglomeratno organiziranih pogona). Uporabno zemljište hotela i turističkih naselja JLS-ova i dijelovi kamp-zemljišta RH dijelovi su mozaika koji funkcioniraju samo u međusobnom skladu. Koliko ukupno poduzeće (pogon) društva za svoj nesmetan rad treba spomenuta zemljišta, toliko su i ona izvan poduzeća funkcionalno nesamostalna i neodrživa.

Ispitivanje odnosa zemljišta hotela i turističkih naselja JLS-ova i dijelova kamp-zemljišta RH i ostatka kompleksa kojim upravljaju TTD-ovi jest pitanje utvrđivanja njihove međusobne zadanosti i uvjetovanosti, te sadržaja cijelog niza subjektivnih, vlasničko-pravnih, trgovačkih, obvezno pravnih i radno-pravnih odnosa vezanih za pojam poduzeća. Poduzeće se ne vidi golim okom, pa se do zaključka o njegovom postojanju dolazi analizom postojanja specifičnih pravnih odnosa između dijelova objektivne komponente poduzeća, njihove isprepletenosti s profesionalcima koji tim dijelovima upravljaju, postojanja sustava koji ih koordinira, te odnosa s nositeljem konkretnog poslovnog pothvata.

¹⁰⁵ V. čl. 323. st. 1. ZOO-a.

U konkretnom slučaju, nije sporno da su zemljišta hotela i turističkih naselja JLS-ova i dijelovi kamp-zemljišta RH dijelovi objektivnog ustrojstva poduzeća kojega vode TTD. Ona, naime, očito služe obavljanju ugostiteljske djelatnosti. Na njima su, u pravilu, izgrađeni objekti logističke, rekreativne, športske ili zabavne namjene.¹⁰⁶ Bez takvih je objekata nezamislivo pružanje usluga u turizmu. Uredan rad tih objekata u načelu osiguravaju zaposlenici TTD. Objektima se upravlja u skladu s ustrojem poduzeća kojima upravljaju TTD.

Pored faktične i praktične, postoji i pravna uvezanost ovog zemljišta u pojam poduzeća. Ona proizlazi kao zadana i iz primjenjivih propisa. Pojmovi „hotela“, „turističkog naselja“ i „kampa“ nisu kolokvijalizmi, već izrazi s točno određenim pravnim značenjem prema odredbama Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti.¹⁰⁷ Pravilnikom o razvrstavanju, kategorizaciji i posebnim standardima ugostiteljskih objekata iz skupine hoteli¹⁰⁸ određuju se, pak, sadržaji usluge hotela i turističkih naselja koje se u značajnoj mjeri pružaju u objektima sagrađenim na zemljištu JLS-a. Isto je određeno Pravilnikom o razvrstavanju i kategorizaciji ugostiteljskih objekata iz skupine kampovi.¹⁰⁹ Utvrđenje da postoji poduzeće znači i utvrđenje postojanja njegova nositelja te prava koje on ima u odnosu na svoje poduzeće. Ovdje vrijedi načelo jedno poduzeće - jedan nositelj - jedna tvrtka. Nema trgovačkog društva bez poduzeća ni poduzeća bez nositelja (trgovačkog društva). Nositelj obavlja svoju poduzetničku djelatnost na tržištu preko poduzeća.

I sama pretvorba nekadašnjeg društvenog kapitala zasnovana je baš na vlasničkoj preobrazbi poduzeća. Prema ZoPDP, predmet pretvaranja nekadašnjeg društvenog u privatno vlasništvo nisu bile pojedine stvari nego upravo poduzeće, imovinska cjelina sastavljena od gore spomenutih faktora.

Prema Uputi za provedbu čl. 11.¹¹⁰ te čl. 11. ZoPDP-a, nekadašnje je društveno poduzeće uz program svoje pretvorbe trebalo dostaviti i podatke o poslovanju, financijske pokazatelje,

¹⁰⁶ Prema obrazloženju K.P.Z.-a br. 805/2020, tamo se primjerice mogu očekivati “(...) tenis tereni, parkovi, igrališta, pomoćni objekti za komunalije u funkciji hotela i slično”.

¹⁰⁷ NN br. 85/15, 121/16, 99/18, 25/19, 98/19, 32/20, 42/20, 126/21, dalje u tekstu: ZoUD

¹⁰⁸ NN br. 56/16, 120/19 ,dalje u tekstu: PzH

¹⁰⁹ NN br. 54/16, 68/19, 120/19, dalje u tekstu: PzK

¹¹⁰ NN br. 26/1991, 99/2003, dalje u tekstu: Upute

razvojni program te podatke i dokaze o pravu korištenja nekretnina s druge strane (toč. I Upute).

Podaci o poslovanju društva morali su, primjerice, iskazati vrste glavnih proizvoda, mogućnosti prilagodbe proizvodnje drugim programima te podatke o postojećim i potencijalnim tržištima poduzeća (toč. V. Upute). U svom je razvojnom programu društvo trebalo iznijeti, između ostalog, analizu svojih razvojnih mogućnosti i sposobnosti, sažetak tehnološko-tehničkih razvojnih mogućnosti te financijske aspekte programa (toč. VI. Upute). Pa i onda kada je prema toč. VIII. Upute vrijednost poduzeća bila izračunavana na temelju tržišne vrijednosti (koja je kretala od vrednovanja pojedinih kategorija sredstava poduzeća (toč. VIII. 1. 2. Upute), u tu je vrijednost trebalo uračunati i nematerijalnu imovinu poduzeća, sve ono što materijalnim bilančnim stavkama daje dodatnu sinergijsku poslovnu vrijednost.

Naročito se u tom smislu u obzir imao uzimati ugled poduzeća (*goodwill*) (toč. VIII. 1.2. 4.) Upute). Kad se, pak poduzeće procjenjivalo prema ekonomskoj ili poslovnoj vrijednosti (najčešće se tada radilo o dopuni procjene tržišne vrijednosti, toč. VIII. 1.3. Upute), radilo se o dinamičkoj evaluaciji koja je kretala od pretpostavke da je poduzeće u budućnosti sposobno ostvarivati rezultate poslovanja. U tom se slučaju procjena vrijednosti poduzeća vršila na temelju rezultata poslovanja u proteklim godinama iskazanim u bilanci uspjeha, odnosno na predviđanjima rezultata poslovanja u sljedećim godinama koji se trebao temeljiti na podacima i pretpostavkama iz razvojnog programa poduzeća (toč. VIII. 1.3. Upute).

Procjena poduzeća nije se, dakle, iscrpljivala u pukom zbrajanju s statičkih vrijednosti pokretne i nepokretne imovine društva već je iskazivala vrijednost analiza poduzeća kao *sui generis* ekonomske i pravne kategorije.

Iz svega ovoga jasno proizlazi zaključak da je postupak pretvorbe imao za cilj sačuvati jedinstvo i cjelovitost poduzeća nekadašnjih društvenih entiteta. To je stajalište zakonodavac kasnije i eksplicirao. Prema odredbi čl. 47. ZoP-a, dionice, udjeli, stvari i prava koji nisu procijenjeni u vrijednosti društvenog kapitala pravne osobe na temelju ZoPDP vraćali su se u vlasništvo HFP-a, ali samo ako to nije utjecalo na tehnološku cjelinu društva.

ZoNGZ stoga valja shvatiti propisom kojim završava ciklus pretvorbe i privatizacije u RH. U tumačenju i primjeni tih pravila stoga treba krenuti od općih ciljeva pretvorbe i privatizacije kako su proklamirana ZoPDP te ZoP.

Problem turističkog zemljišta je zaostatak, neriješeni problem pretvorbenog procesa kojega treba riješiti kombiniranom primjenom tih Zakona s odredbama ZoNGZ-a.

Političko-pravna podloga svih tih propisa je, po mišljenu autora, jasna – urediti pitanja naslijeđenih iz vremena pretvorbe na jedinstven način, pa i uz cijenu da rezultati u nekim slučajevima odstupaju od načina na koji se inače uređuju specifična pravna pitanja, sve kako bi se stvorile pretpostavke za „clean start“.¹¹¹

Propisi pritom favoriziraju pojam imovinske cjeline (poduzeća) do mjere koja je ne samo omogućava nego i nalagala turističkim društvima da i dalje koristi imovinu koju nije „platilo“ odnosno koja nije iskazana u postupku pretvorbe društvenog kapitala. Ovo čak i onda kad bi, primjerice, takvu imovinu prema važećim propisima trebalo vratiti bivšim vlasnicima.

To je sve trebalo imati na umu kad je došlo do potrebe izračuna vrijednosti neprocijenjenog turističkog zemljišta kao dijela kategorije funkcionalne cjeline. Kao što će se dalje vidjeti, o tome se nije vodilo dovoljno računa.

¹¹¹ Sličan je pragmatični pristup zakonodavac demonstrirao rješavanjem bespravne gradnje „legalizacijom“, odnosno donošenjem Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, NN br. 86/12, 143/13, 65/17, 14/19., dalje u tekstu ZoNIZ.

5. PROCJENA VRIJEDNOSTI TURISTIČKOG ZEMLJIŠTA I NAČIN ODREĐIVANJA KONCESIJSKE NAKNADE, ODNOSNO ZAKUPNINE

5.1. Općenito o procjeni vrijednosti nekretnina u RH

Prije sadašnjega, zadnji propis kojim se u RH sveobuhvatno uređivalo pitanje procjene vrijednosti nekretnina napisan je prije 80 godina. Ne trebaju stoga čuditi brojne devijacije prilikom procjenjivanja nekretnina i potrebne korekcije u pristupu rada procjenitelja na procjenama.¹¹²

Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina¹¹³ stupio je na snagu u srpnju 2015. i njime su uređeni osnovni pojmovi iz područja procjena vrijednosti nekretnina. Tako su određeni procjenitelji, sastav i nadležnosti procjeniteljskih povjerenstava i visokog procjeniteljskog povjerenstva, nadležnosti upravnih tijela županija, Grada Zagreba i velikoga grada u provedbi ovoga Zakona, metode procjenjivanja vrijednosti nekretnina, način procjene vrijednosti prava i tereta koji utječu na vrijednost nekretnine, način procjene iznosa naknade za izvlaštene nekretnine, način prikupljanja, evidentiranja, evaluacija i izdavanje podataka potrebnih za procjene vrijednosti nekretnina za sve nekretnine u RH, neovisno u čijem su vlasništvu.

Dakle, procjena vrijednosti nekretnina je multidisciplinarna djelatnost koja zahtijeva specifična znanja i vještine. Ipak, ona će nužno uvijek u sebi sadržavati i element subjektivnog. Stvarna tržišna vrijednost neke nekretnine može se ustanoviti jedino izlaganjem nekretnine na tržištu, a tržište će potvrditi ili osporiti procjenu. Iz navedenog će razvoja i dvije neovisne procjene vrijednosti iste nekretnine uvijek biti različite.¹¹⁴

Zakon je usvojen u izvršenju obveze RH da integrira u svoj sustav pravila Direktive 2014/17/EU prema kojima se od zemalja članica traži da do 21. ožujka 2016. godine prihvate

¹¹² Mr. sc. Željko Uhlir, zamjenik ministrice Ministarstva prostornog uređenja i graditeljstva, Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina i pripadajući pravilnici, Hrvatska gospodarska komora- Sektor za trgovinu, 24. Forum nekretnina.

¹¹³ NN br. 78/15, dalje u tekstu: ZoPVN.

¹¹⁴ Mr. sc. Željko Uhlir, Branimir Majčica, Priručnik za procjenu nekretnina, str.1.

pouzdanje standarde vrednovanja i njihovu primjenu od strane ovlaštenih osoba, te osiguraju odgovarajući nadzor nad tržištem nekretnina.

ZoPVN je propisao i obvezu donošenja Pravilnika o metodama procjene vrijednosti nekretnina¹¹⁵ u kojem se razrađuju osnovne metode procjene vrijednosti nekretnina i njihov odabir, kakvoća nekretnine i interkvalitativno izjednačenje, izvođenje nužnih podataka, te elementi, oblik i sadržaj procjemenog elaborata.

Radi uspostave cjelovitog sustava procjene vrijednosti nekretnina u RH, bilo je potrebno podzakonskim aktom razraditi organizirano prikupljanje, evaluaciju i izdavanje podataka nužnih za procjene. Na temelju čl. 6. ZoPVN-a, izrađen je i usvojen Pravilnik o informacijskom sustavu tržišta nekretnina¹¹⁶, kojim se propisuje sadržaj i način vođenja mrežne aplikacije eNekretnine.¹¹⁷ Time je stvorena platforma za uspostavu modernog sustava procjene nekretnina u RH. Ipak, radi duboke i preduge podnormiranosti i nepostojanja dovoljnog broja stvarnih transakcija, još neko vrijeme treba sačekati da cijeli ovaj sustav sazre i postane objektivan i vjerodostojan u mjeri koja će doprinijeti pravnoj sigurnosti za investitore i vlasnike nekretnina.

ZoPVN propisuje tri metode koje se koriste za procjene vrijednosti nekretnine:

1. **Poredbena metoda** primjerena je za utvrđivanje tržišne vrijednosti neizgrađenih i izgrađenih zemljišta, a koristi se i za procjenu vrijednosti samostojećih, poluugrađenih i ugrađenih obiteljskih kuća, obiteljskih kuća u nizu, stanova, garaža kao pomoćne građevine, garažnih parkirnih mjesta, parkirnih mjesta i poslovnih prostora. Tržišna vrijednost neizgrađenih i izgrađenih katastarskih čestica može se utvrditi i iz približne

¹¹⁵ NN br. 105/15., dalje u tekstu: PoMPVN

¹¹⁶ NN br. 114/15., dalje u tekstu: PoISTN,

¹¹⁷ Putem informacijskog sustava tržišta nekretnina **eNekretnine** ovlaštenim procjeniteljima i posrednicima u prometu nekretninama omogućen je lak pristup podacima koji su podloga za njihov kvalitetan stručni rad. Ova baza podataka važna je radi osiguranja transparentnosti tržišta nekretnina, a sadrži podatke o broju transakcija za pojedino područje, vrste nekretnina i podatke o nekretnini koja je bila predmet transakcije – stan, kuća, poslovni prostor, poljoprivredno, građevinsko, šumsko zemljište, postignute cijene itd., vidi više na <https://mpgi.gov.hr/print.aspx?id=8292&url=print&page=1>

vrijednosti zemljišta, ako obilježja procjenjivane katastarske čestice pokazuju dovoljnu podudarnost s obilježjima uzor-čestice.

2. **Prihodovna metoda** u prvom redu je primjerena za utvrđivanje vrijednosti izgrađenih katastarskih čestica na kojima se nalaze najamne nekretnine, gospodarske i druge nekretnine svrha kojih je stvaranje prihoda.
3. **Troškovna metoda** u prvom je redu primjerena za utvrđivanje vrijednosti izgrađenih građevnih čestica na kojima se nalaze zgrade javne namjene i druge građevine koje svojim oblikovanjem nisu izgrađene sa svrhom stvaranja prihoda, a posebno samostojeće, polu ugrađene i ugrađene obiteljske kuće koje prema svojim obilježjima nisu usporedive.

Izbor metode ovisi o vrsti nekretnine, uzimajući u obzir postojeće običaje u uobičajenom poslovnom prometu, kao i druge okolnosti pojedinog slučaja. Uz navedene tri osnovne metode, u primjeni su i kombinacije metoda ovisno o svrsi procjene, odabranoj osnovici i raspoloživosti podataka. Najčešće se u praksi nalazi rezidualna metoda procjene vrijednosti zemljišta koja može poslužiti za ocjenu tržišne vrijednosti ili investicijske vrijednosti zemljišta, ovisno s kojim podacima se koristi procjenitelj. Rezidualna metoda se uglavnom koristi u situaciji kada nedostaje poredbenih podataka ili prilikom ispitivanja najbolje i najveće iskoristivosti nekretnine.¹¹⁸

Osim navedene tri metode, propisano je i sedam postupaka¹¹⁹ (posebni načini procjena vrijednosti nekretnina): pravo građenja, pravo služnosti puta, pravo služnosti vodova, pravo stanovanja (plodouživanja), građenje na tuđem, površine javne namjene i izvlaštenje.

Bez obzira na to što su ZoPVN-om propisane navedene metode i posebni načini, također je propisana i mogućnost u slučaju posebnih značajnih obilježja procjenjivane nekretnine za koju ne postoje prikladni podatci koji omogućuju jednoznačnu procjenu vrijednosti nekretnine

¹¹⁸ Engl. *highest and best use*- označava koncept u procjeni nekretnina koji potječe od ranih ekonomskih stručnjaka kao npr. Irvinga Fishera, koji je konceptualizirao ideju maksimalne produktivnosti pri procjeni vrijednosti nekretnina, https://en.wikipedia.org/wiki/Highest_and_best_use

¹¹⁹ Mr. sc. Željko Uhlir, op. cit. str. 5.

prema metodama koje su propisane. Za potporu i provjeru rezultata primijenjene metode dopušteno je korištenje drugih metoda i postupaka čija je osnovica za procjenu vrijednosti nekretnina tržišna vrijednost (dopušta primjenu i drugih priznatih metoda pod uvjetom da im je osnovica tržišna vrijednost).¹²⁰

Prema HVS-u¹²¹, jednom od vodećih konzultantskih poduzeća za hotelijerstvo u svijetu, procjene vrijednosti turističke imovine koriste se kod slučaja prodaje ili transfera turističke imovine, kod procjene vrijednosti nekretnina kojima se osigurava kredit kod banaka ili kod procjene poreza na nekretnine. Profesionalne procjene vrijednosti, prema HVS-u, uvijek koriste kombinaciju tri metode kako bi odredile vrijednost turističke imovine: (1) poredbena (tržišna), (2) prihodovna (dohodovna) i (3) troškovna. Izbor metode ovisi o vrsti nekretnine, uzimajući u obzir postojeće običaje u uobičajenom poslovnom prometu, kao i druge okolnosti pojedinog slučaja.

U okviru tako postavljenih stvari, valja vidjeti kako se kretao proces utvrđivanja vrijednosti zakupnine (prethodno koncesije) za neprocijenjeno turističko zemljište. Oko toga pitanja koplja se još uvijek lome.

Za vrijeme važenja ZoTZ-a stvari su – što se tiče kriterija za obračun – bile potpun jasne. Uredbama su bili propisani uvjeti kako će se vršiti izračun koncesijske naknade, a do izračuna točne površine turističkog zemljišta TTD-ovi su plaćali akontaciju predmnijevane koncesijske naknade koja je odgovarala 50 % prijavljenog zemljišta, i to prema računima koje je ispostavljao MINT. Prema Uredbama II i III, trgovačka društva bila su dužna plaćati akontaciju koncesijske naknade, do sklapanja ugovora o koncesiji, koja se sastajala od stalnog i promjenjivog dijela. Za stalni dio predviđen je bio iznos od 50 % prijavljenog zemljišta (zauzeta površina) i to tako se plaćalo 50 % fiksne naknade/stalni dio (3 kn/m² za kampove i 2 kn/m² za hotele i turistička naselja) te promjenjivi/varijabilni dio od 50 % ostvarenih prihoda turističkog objekta u prethodnoj godini (2 % ostvarenih prihoda za kamp i 0,5 % za hotele i turistička naselja). Račune je dostavljao MINT, a prihodi su bili namjenski za razvoj turističke infrastrukture.

¹²⁰ Vidi ZoPVN, čl. 23. st. 6.

¹²¹ HVS (HVS je globalno konzultantsko poduzeće specijalizirano za ulaganja u turizam). www.hvs.com

Prema podacima kojima raspolaže HUT, prosječna naknada za korištenje neprocijenjenog turističkog zemljišta za 2019. za kampove je iznosila 4,34 kn/m², a za hotele i turistička naselja 2,82 kn/m² ili u prosjeku - za 2019. godinu – s osnova fiksne i varijabilne naknade za korištenje turističkog zemljišta 3,72 kn/m². Procjenjuje se da je ukupna godišnja obaveza za turističko zemljište obračunata prema ZoTZ-u u 2019. godini iznosila 91,1 milijuna kuna.¹²²

Već to početno uređenje do tada potpuno zapuštenog pitanja korištenja neprocijenjenog turističkog zemljišta omogućilo je pravi energetske izboj hrvatskog turizma. I posredno, i neposredno, država je turističkim društvima priznala pravni interes za investicije na neprocijenjenom turističkom zemljištu¹²³ te pravo da na njemu obavljaju gospodarske djelatnosti. Poklopilo se, pritom, i razdoblje relativne globalne stabilnosti i – po okončanju ondašnje svjetske ekonomske krize koja je započela krajem prve dekade prvog desetljeća (2008.) - kontinuiranog gospodarskog rasta globalnog gospodarstva, a pogotovo turističke industrije.

Nakon stupanja na snagu ZoNGZ-a, institut koncesije je zamijenjen institutom zakupa. Uredbe kojima se određuje visina zakupnine donijete su u veljači 2024. (postupci utvrđivanja pomorskog dobra te formiranja obuhvata „jedinstvene funkcionalne cjeline“ koji predstavljaju preduvjet za sklapanje ugovora o zakupu za neprocijenjeno građevinsko zemljište, su nažalost, još uvijek u tijeku).

Kako je i već prije izglasavanja novog ZoNGZ-a postalo jasno da će se visina naknade za turističko zemljište znatno povećati,¹²⁴ započeti su razgovori između strukovnih udruga hotelijera i gospodarstvenika (HUT-a, UPUHH-a, HUP-a) i predstavnika Vlade RH i MINTS-a o načinu pristupa izazovima o visini jedinične cijene zakupnine i modusu pristupa cjelokupnoj

¹²² HUT, op. cit., dopis iz 2022. g.

¹²³ Vidi supra, str. 8, bilj. 12.

¹²⁴ U prijedlogu zakona br. 805/2019 koji je bio u prvom čitanju u parlamentarnoj proceduri navedeno je da će zakupnina za zemljište oko hotela i u turističkim naseljima iznositi između 6 i 10 kn/m², a za kamp 12 kn/m².

problematici, koja je komplementarno povezana i s očekivanim investicijama te ostalim „izazovima“ koje se očekuju u turističkom sektoru.¹²⁵

Osim činjenice da je ovakav prijedlog predstavljao gotovo trostruko povećanje u odnosu na cijene određene uredbama ZoTZ-a, napušten je princip da je iznos utvrđen u rasponu, odnosno u apsolutnom iznosu i to bez ikakvih dodatnih obrazloženja.

TTD su izračunala da na teret svoga poslovanja mogu podnijeti teret značajnog povećanja cijene korištenja neprocijenjenog turističkog zemljišta, ali najviše do njenog eventualnog dvostrukog uvećanja, odnosno do cijene od oko 1 EUR (7,5 kn/m²). Trostruko povećanje te cijene nije gospodarski održivo.¹²⁶ Turistički sektor je u raspravi zauzeo stajalište da je u zajedničkom, ali i općem interesu racionalnom politikom cijena pokrenuti investicije u turizmu (čime će imati lokalna zajednica i RH u konačnici ostvariti veće koristi), a da nerealno povećanje cijene zakupa zemljišta stoji na putu tim ciljevima.

Prema Nacrtu prijedloga ZoNGZ-a/2019, zakupnina za zemljišta na kojima se nalaze hoteli i hotelska naselja nije smjela smije iznositi manje od 6,00 kuna ni više od 10,00 kuna po m² godišnje. U obrazloženju prijedloga tog rješenja bilo je navedeno da se „određivanjem donjeg i gornjeg iznosa zakupnine“ želi postići ujednačavanje gospodarskih uvjeta poslovanja trgovačkih društava u zatečenim imovinsko pravnim uvjetima, kao posljedici pretvorbe i privatizacije društvenog vlasništva, kada je trgovačko društvo-vlasnik građevina ugostiteljsko turističke namjene izgrađenih na tuđem zemljištu.“ Osim toga, bila je predviđena obveza revalorizacije jedinične cijene zakupnine s rokom i mjerilom na temelju kojega će se to činiti.¹²⁷

¹²⁵ U svibnju 2020.g. postala su očigledne problematike i to s radnom snagom u turističkom sektoru (ali i u ostalim gospodarskim granama u RH), nedostatkom visokokvalitetnih investicija u turizmu, energetske krize, ratnim sukobima u okruženju, a sve je kulminiralo početkom pandemije Covid-19 te potresima u Zagrebu i Banovini.

¹²⁶ Stručni skup "Investicijski potencijal turističkog zemljišta", preuzeto s:

<https://www.glasistre.hr/istra/turisticko-zemljiste-u-zakup-na-50-godina-onima-koji-ga-vec-koriste-maric-vise-novca-od-zakupa-ostajat-ce-jedinicama-lokalne-samouprave-manje-drzavi-592037>

¹²⁷ Nacrt prijedloga zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu, Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću provedeno je od 14. lipnja do 15. srpnja 2019. na aplikaciji e-Savjetovanja.

<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=11120>

No, u Prijedlogu zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu - P.Z. br. 805 odustalo se od tog rješenja. Umjesto toga, određeno je da zakonodavac određuje raspone iznosa zakupnine, a da ih konačno određuje jedinica lokalne samouprave. Ti razlozi svakako nisu bili objašnjeni zainteresiranoj javnosti.¹²⁸

Nakon stupanja ZoNGZ-a na snagu, krajem 2020. i početkom 2021., Visoko procjeniteljsko povjerenstvo¹²⁹ (dalje u tekstu: VPP) osnovalo je radno tijelo (dalje u tekstu: RT) sa zadatkom da prikupi, prouči i izradi sveobuhvatne analize vrijednosti početnog iznosa zakupnine za turistička zemljišta u kampovima, hotelima i turističkim naseljima na temelju tržišnih vrijednosti ostvarenih u prometu tim zemljištem u periodu od 2017. g. do 2019. g. iz zbirke kupoprodajnih cijena ostvarenih na tržištu nekretnina te sukladno tome da ocjeni i predloži način i razdoblje usklađenja početnog jediničnog iznosa zakupnine tog zemljišta. VPP je u svibnju 2021. izradilo svoju analizu navodeći pritom da se u radu služilo pravilima ZoNGZ-a, ZoPVN-a, PoMVPN te PoISTN-a.

¹²⁸ Vidjeti sjajnu analizu ustavnopravnog aspekta ovoga pitanja u radu Omejec, J. i Miladin, P, op. cit. str. 39-40, toč. 149-156.

¹²⁹ Visoko procjeniteljsko povjerenstvo (dalje u tekstu: VPP) prema nalogu ministra prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, a u skladu sa Zaključkom (Povjerenstva za utvrđivanje projektnog zadatka za izradu analize cijena zakupa za turističko zemljište imenovanog odlukom ministra prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, KLASA: 011-01/20-01/139, URBROJ: 531-03-20-1 od 23. prosinca 2020. godine) te KLASA: 011-01/20-01/264, URBROJ: 531-536-03-02-01/01-20-8 od 21. siječnja 2021. godine, zaduženo je za izradu stručne analize cijena zakupnine turističkog zemljišta radi prikupljanja podataka, pripreme, prijedloga i rješavanja navedenog zadatka.

VPP je dana 26. veljače 2021. osnovalo Radno tijelo (dalje u tekstu: RT) u čiji sastav su imenovani:

1. mr. sc. oec. Željko Uhlir, dipl. ing. građ., državni tajnik i predsjednik VPP, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, za voditelja RT,
2. Damir Štimac, univ. spec. oec. i struč. spec. ing. aedif., Voditelj službe za procjenu vrijednosti nekretnina, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, za zamjenika voditelja RT,
3. mr. sc. oec. Davor Kunovac, dipl. ing. mat., predstavnik Hrvatske narodne banke, za člana RT,
4. doc. dr. sc. Dean Čizmar, dipl. ing. građ., član VPP, za člana RT odnosno izvršitelja zadatka RT,
5. Zdravko Zorić, dipl. ing. građ., član VPP, za člana RT odnosno izvršitelja zadatka RT,
6. Dino Brčić, dipl. ing. građ., član VPP, za člana RT odnosno izvršitelja zadatka RT,
7. Branimir Majčica, mag. zemljišnog menadžmenta, predstavnik Grada Zagreba, za člana RT odnosno koordinatora izvršenja zadatka RT.

Na temelju navedenog imenovanja, zadaća je RT da prikupi, prouči i izvrši dodijeljene zadatke te pruži sva pojašnjenja kao i davanje stručne pomoći vezano za predmetnu stručnu analizu.

Rezultat studije bili su, nažalost, potpuno nerealne vrijednosti. Zaboravilo se na ključnu pretpostavku da zakupnik na ime zakupnine može dati samo onoliko koliko mu dopuštaju ostvareni poslovni rezultati (prihodi).¹³⁰ Sve više od toga narušilo bi poslovanje te ugrozilo njegov, ali i gospodarski napredak cijelog turističkog sektora, što bi snažno utjecalo i na gospodarstvo zemlje.

Iznos zakupnine bi, dakle, morao biti rezultat racionalnog uravnoteživanja interesa obaju *ex lege* vlasnika na objektivno provjerljivim osnovama (to jest ostvarenim prihodima od poslovanja turističkih društava). Cilj bi morao biti u tome da i vlasnik i zakupnik imaju razmjerne i međusobno uravnotežene koristi od stvari koja je njihovo vlasništvo, odnosno koja je u njihovom posjedu kao dio poduzeća.¹³¹ Odnosi aktera ZoNGZ-a morali bi biti harmonični pa je u svijetlu tog cilja trebalo tumačiti čl. 10. st. 2. i članka 22. st. 2. ZoNGZ-a.

U tom je procesu trebalo uvažiti posebnosti turističkog zemljišta. U nedostatku posebnog uređenja, za utvrđivanje cijene zakupnina za turističko zemljište trebalo je smisleno i pažljivo, metodom teleološke redukcije primijeniti metode procjene koje uvažavaju povijesno nasljeđe turističkog zemljišta i ostale posebnosti koje se gomilaju desetljećima.

Nije, nažalost, tada uzeta u obzir ni činjenica da su navedeno zemljište TTD-ovi za potrebe vođenja svog poduzeća priveli svrsi, održavali, unaprjeđivali i investirali u „izdvojeni“ dio svoje imovinske cjeline koja sada prelazi u vlasništvo treće osobe i za koji bi sada TTD-ovi trebali plaćati naknadu u koju je ugrađena vrijednost izvršenih ulaganja.¹³²

HUT je sa svoje strane predložio jediničnu cijenu zakupa kampova u godišnjem iznosu od 6,68 kn/m² do 8,44 kn/m². Koncesijska naknada za referentnu 2019. godinu je iznosila 4,34 kn/m². Ovakvo povećanje je prihvatljivo u odnosu na koncesijsku naknadu i u odnosu na ostvarenu operativnu dobit kampova, ako predstavlja fiksni zakup na rok od 50 godina.

¹³⁰ Analiza poslovanja turističkih poduzeća i procjena ekonomske vrijednosti turističkog zemljišta u kampovima u RH, HDC za HUT, veljača 2022. g.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Vidi supra str. 27. bilj. 58.

Prema prijedlogu RT/ VPP-a iznos zakupnine bi iznosio, čak 16,43 kn/m², što bi predstavljalo nerazmjerno povećanje (3,7 puta više) u odnosu na dotadašnju koncesijsku naknadu 4,34 kn/m². Projekcijom predloženih cijena najamnine za turističko zemljište kampova, godišnja obveza bi iznosila 231 milijun kuna, u odnosu na dotadašnjih 63 milijuna kuna.

Što se tiče hotela i turističkih naselja, rezultati provedene analize na temelju prihodovne metode davali su početni iznos jedinične cijene zakupnine po m² turističkog zemljišta u godišnjem iznosu od 4,52 kn/m² do 9,04 kn/m².

Koncesijska naknada za referentnu 2019. godinu je iznosila 3,84 kn/m². Ovakvo povećanje s 3,84 kn/m² do najviše 9,04 kn/m² bilo bi teško održivo u odnosu na dotadašnju koncesijsku naknadu i u odnosu na ostvarenu operativnu dobit hotela i turističkih naselja, kroz pretpostavljeno fiksno trajanje zakupa 50 godina.

No, prema prijedlogu RT/VPP-a, iznos zakupnine za hotele i hotelska naselja iznosio bi 29,69 kn/m², što bi predstavljalo višestruko povećanje (7,7 puta više) u odnosu na dotadašnju koncesijsku naknadu od 3,84 kn/m². Usporedbe radi, za turističko zemljište hotela i turističkih naselja godišnja obveza TTD-a bi iznosila 297 milijuna kuna, u odnosu na dotadašnjih 39 milijuna kuna.

Sama ideja primjene ZoPVN-a na ovo pitanje je bila sistemski pogrešna. U vrijeme donošenja ZoPVN-a, pitanje neprocijenjenog turističkog zemljišta bilo je itekako živo i aktualno. Da je namjera zakonodavca bila pridružiti ZoPVN – makar podredno i posredno - korpusu propisa kojima se imao riješiti teret nesređenih pitanja TTD, takva bi se namjena protkala kroz tekst zakona. Tako je, primjerice, čl. 67. ZoPVN-a predviđena njegova primjena na ovršne postupke.

ZoPVN ne ukazuje, međutim, na postojanje kakve ambiciju da se njegov doseg proširi na suptilno i delikatno pitanje dovršenja pretvorbe TTD-a. Sam je zakonodavac ZoPVN očito smatrao neprimjerenim za tu svrhu, pa je i nakon njegovog donošenja ostavio intaktnim propise koji su od 2010. godine uređivali to pitanje. To što su ti propisi (ZoTZ i prateće uredbe) kasnije zamijenjeni drugima, ne utječe na taj opći, jasno iskazani stav o nekompatibilnosti „grubog“ ZoPVN-a i složenog pitanja provođenja druge etape procjene turističkog zemljišta. Propis koji svojim sadržajem nije odgovarao specifičnostima konkretnih društvenih odnosa ne može

naknadno biti izbačen u prvi plan (pogotovo kad je protek vremena dodatno usložio pitanja o kojima je riječ) samo zato što je došlo do promjene drugih, matičnih propisa.

Sve se to vidi iz sadržaja samog ZoPVN-a. Njime nisu propisane metode procjenjivanja vrijednosti posebne vrste nekretnina iz čl. 4. st. 3. ZoNGZ. ZoPVN nije ni zamišljen kao propis kojim se određuje naknada za korištenje ovih specifičnih nekretnina, iako je on uspostavljen kao zasebna pravna kategorija još donošenjem ZoTZ-a.¹³³ ZoPVN se jednostavno držao podalje tog pitanja. Iznos naknade za korištenje turističkog zemljišta u vlasništvu JLS-a, tijekom režima uspostavljenog ZoTZ-om (od 2010. do 2020. godine) bio je propisan Uredbom II. Tu nije bilo ničega stihijskog ni slučajnog. Zakonodavac je vrlo precizno odredio (čl. 72 ZoPVN-a) da stupanjem na snagu ZoPVN-a prestaje važiti Uredba o procjeni vrijednosti nekretnina¹³⁴, ali je Uredba II po ZoTZ-u i dalje ostala na snazi.

Kroz punih pet godina (od 2015. do 2020.) na snazi su bila dva propisa (ZoPVN i ZoTZ s pratećim uredbama¹³⁵) koji su odvojeno regulirali korištenje specifičnih kategorija nekretnina. Nameće se kao sam po sebi razumljiv zaključak da je ovime iskazano shvaćanje zakonodavca da pitanje naknade za korištenje turističkog zemljišta pripada u zasebni pravni režim pravnih odnosa uspostavljenih tijekom ili u vezi s pretvorbom nekadašnjih društvenih poduzeća, a da se na kompleks tih pitanja ne primjenjuje ZoPVN.

Odredbom iz čl. 10. st. 2. ZoNGZ-a na kraju nije propisano na kojim će se osnovama, parametrima temeljiti okvirni raspon iznosa zakupnine koji će Vlada RH propisati uredbom. Na stranu ovdje ranije razrađeno pitanje u kojoj mjeri neobrazloženo odstupanje od ranijih prijedloga zakona koji su najavljivali određivanje zakupnine u rasponima određenim fiksnim iznosima. Stvar je u tome što je ovdje došlo do pojave pravne praznine. Ona se ne može popunjavati diskrecijski, mimo pravila koja je o tome iznjedrila jedna cijela pravna disciplina.

U slučaju da adresat pravne norme ocijeni da u pogledu kakvog pravnog pitanja postoji pravna praznina, ona se treba riješiti na jedan od sljedećih načina:

¹³³ V. čl. 10. i 21. ZoTZ-a.

¹³⁴ NN br. 74/14. A

¹³⁵ Uredba I, II i III.

- a. otvaranjem „zakonodavnog pitanja“, tj. obraćanjem zakonodavcu s pitanjem kako treba riješiti konkretnu pravnu prazninu;¹³⁶
- b. popunjavanjem po pravilima običajnog prava;
- c. samostalnim stvaranjem odnosne norme;
- d. primijeniti analogiju, ali samo u usporedbi s – u bitnim obilježjima – sličnom pravnom situacijom.

U slučajevima navedenim pod *a.*, *b.* i *d.* nužno je primijeniti i teleološko tumačenje koje polazi od cilja, svrhe pravnog pravila (*ratio legis*).¹³⁷ Samo onaj propis kojim se regulira odnos koji se njime želio regulirati i na način na koji se to željelo učiniti, može biti učinkovit propis.¹³⁸

Teleološko tumačenje propisa polazi od toga da je pravna norma rezultat voljnog akta. Ona nije i ne može biti „depsihologizirana“. Pravna norma je izraz volje, pa se postavlja pitanje što je formuliralo volju, odnosno baš takvu volju. Volju, koja stvara normu, formirala je spoznaja na osnovi nekih činjenica i društvenih vrijednosti da je potrebno i u nečijem interesu zahtijevati određeno ponašanje. Pravna norma je, prema tome, usporedni ishod intelektualnog i voljnog procesa.

Ratio legis (svrha, uzrok, razlog, cilj zakona) jest skup činjenica i društvenih vrijednosti, koje su uzrok donošenja pravne norme. Budući da je pravna norma „ono što treba biti“, da je ona zahtjev ili uputa za ponašanje adresata, taj uzrok jest finalan, te on završava u cilju pravne norme. Ovdje se, prema tome, javlja pitanje, koje činjenice želi postići ili koje društvene vrijednosti želi ostvariti pravna norma. Ako je uzrok finalan, on je cilj, on je, dakle, *ut*, a ne samo *quia*. *Occasio legis* (povod zakonu), pak, jesu one neposredne okolnosti i prilike koje su izazvale odnosni zakon.

Ratio i *occasio legis* nalaze se u odnosu kao uzrok (cilj) prema povodu. Očigledno je da obilniju spoznaju o karakteru i usmjerenosti jednog zakona daju dublji uzrok (*ratio*) nego neposredni

¹³⁶ Taj način popunjavanja pravnih praznina u pravilu se smatra sporim, neučinkovitim i suviše kazuističkim.

¹³⁷ Perić, B., Država i pravni sustav, Zagreb, 1994., str. 225-226.

¹³⁸ Tako Perić, B., Struktura prava, Zagreb, 1994., str. 30.

povod (*occasio*). *Ratio legis* jest bitan i stalan pokretač svakog zakona, koji se još običava nazivati „duhom zakona“. Na osnovi toga su i nastale osnovne zasade pravne teorije i prakse (*regulae iuris*): „*scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem*“ (da bi se upoznalo zakone, nije dovoljno držati se samo njihovih riječi nego njihova smisla i dosega).¹³⁹

Uzrok i cilj zakona predstavljaju dvije točke kojima je određen pravac pravnog propisa. Onaj koji primjenjuje zakon taj pravac ne smije lomiti.

Norma se nikada ne odvaja apsolutno od svog stvaratelja. On je redovito drži pod svojom pravnom i političkom prismotrom. Takva dinamička volja zakonodavca predstavlja, stoga, kriterij posredstvom kojeg se utvrđuje autentična volja kojom se osigurava jedinstvenost primjene prava i sprječava samovolja primjenjivača pravne norme.¹⁴⁰ Zakonodavac je bio u situaciji proširiti primjenu ZoPVN-a na situaciju iz čl. 10. st. 2. ZoNGZ-a (ranije čl. 8. i čl. 21. ZoTZ-a), ali je odlučio tako ne činiti. Primjena ZoPVN-a na situaciju iz čl. 10. st. 2. ZoNGZ-a stoga principijelno ne bi bila u skladu s uzrokom i ciljem ZoPVN-a i ZoNGZ-a.

Nastanku pravne praznine koju je stvorio ZoNGZ nije se moglo doskočiti nekritičkim „preskakanjem“ na normu koja se površno mogla učiniti najsličnijom. Ovo naročito ako je tu olako prigrljenu normu sam zakonodavac u tom smislu već ranije diskvalificirao, jasno je udaljio od područja pretvorbe TTD društava koja kao neriješeno breme tišti hrvatsku stvarnost već više od tri desetljeća. Otvorenim pitanjima (uključivši i ono o izračunu zakupnine) treba stoga pristupiti pipajući bilo zakonodavca, poštujući njegovu volju artikuliranu kroz ZoPDP, ZoP te pozitivno naslijeđe ZoTZ-a. Ovi propisi promoviraju ujednačen pristup pretvorbi društvenog kapitala TTD društava, procjenu nekadašnje društvene imovine prema vrijednosti koju ta imovina zauzvrat može generirati te strogo poštivanje i zaštitu kategorije poduzeća (jedinствене imovinske cjeline). U tome je bio problem. ZoPVN nije vodio računa o fenomenu imovinske cjeline niti je bio zamišljen kao propis (poput ZoNGZ-a) kojim bi se dovršavao postupak pretvorbe. Takav kakav je, ZoPVN je možda mogao uvažiti činjenicu da (pogon) TTD-a za svoj nesmetan rad treba i neprocijenjene dijelove turističkih zemljišta, ali nikako nije mogao reflektirati stvarnost u dijelu u kojem su ta zemljišta izvan poduzeća bila funkcionalno

¹³⁹ Op. cit. bilj. 16., str. 206.

¹⁴⁰ Op. cit. bilj. 16., str. 206.

nesamostalna i neodrživa. Ili, drugim riječima, tržišno bezvrijedna. Primjena ZoPVN-a ove ciljeve ne osigurava, pa nije mogla ni konkurirati za izbor norme po kojoj bi se izračunavala zakupnina za uporabno hotelsko zemljište JLS-a i dijelove kamp-zemljišta RH.

Konačno, kada bi se i zanemarili prečaci kojima je utrt pogrešan put do izbora ZoPVN-a kao propisa primjenjivog na izračun zakupnine za uporabno hotelsko zemljište JLS-a i dijelova kamp-zemljišta RH, ne bi se mogao ponuditi imalo uvjerljiv odgovor na pitanje što u pravilima ZoPVN-a predstavlja pravni temelj za zaključak kako zakupninu treba odrediti prvenstveno poredbenoj metodi procjene vrijednosti tog zemljišta. ZoPVN joj u tom pogledu ne priznaje nikakvu prednost.

Čl. 24. st. 1. ZoPVN-a s jedne strane određuje:

„Poredbena metoda u prvom je redu primjerena za utvrđivanje neizgrađenih i izgrađenih zemljišta, a koristi se i za procjenu vrijednosti samostojećih, poluugrađenih i ugrađenih obiteljskih kuća, obiteljskih kuća u nizu, stanova, garaža kao pomoćne građevine, garažnih parkirnih mjesta, parkirnih mjesta i poslovnih prostora. Poredbenom metodom tržišna vrijednost određuje se iz najmanje tri kupoprodajne cijene (transakcije) poredbenih nekretnina.“

Nasuprot tome, odredba čl. 24. st. 4. ZoPVN-a navodi da prihodovna metoda u prvom je redu primjerena za utvrđivanje tržišne vrijednosti izgrađenih katastarskih čestica na kojima se nalaze najamne nekretnine, gospodarske i druge nekretnine svrha kojih je stvaranje prihoda.

Čini se da nema puno dvojbe oko toga koje bi pravilo – kada bi se ZoPVN krenuo primjenjivati kao referentan propis - više odgovaralo potrebama procjene vrijednosti imovinske cjeline kao dijela poduzeća (pogona) kojima TTD društva upravljaju kao trgovci ostvarivanja dobiti.

Tako je odredba čl. 56. ZoPVN-a i više od drugih ukazivala moguće prirodno naslonjenom na pitanje utvrđivanje vrijednosti neprocijenjenog turističkog zemljišta te u st. 1. spomenute odredbe navodi:

„Metoda masovne procjene vrijednosti nekretnina predstavlja skup statističkih i drugih analitičkih postupaka obrade podataka o tržištu nekretnina koje, uzimajući u obzir opće načine

procjene vrijednosti nekretnina i statističke kriterije kvalitete, omogućuju procjenu vrijednosti velikog broja nekretnina na određeni datum.“

Prema odredbi čl. 56. st. 2. ZoPVN-a vrijednosti nekretnina dobivene primjenom metode za masovnu procjenu vrijednosti nekretnina predstavljaju prilagođenu tržišnu vrijednost nekretnina. Ispunjavajući svoju obvezu iz čl. 56. st. 3. ZoPVN-a, Vlada RH donijela je i Uredbu o masovnoj procjeni vrijednosti nekretnina.¹⁴¹ O faktorima koji utječu na tržišnu vrijednost uporabnog hotelskog zemljište JLS i dijelova kamp-zemljišta RH kao sastavnica jedinstvenog poduzeća bez samostalne funkcionalne vrijednosti, prostorne zaokruženosti i opterećenog ex-lege formiranim odnosom zakupa, u ovom se radu već govorilo.

No, kako ovo sve proizlazi iz pogrešnog pravnog zaključka da se dovršetak procesa pretvorbe i privatizacije TTD-a treba ravnati prema odredbama ZoPVN-a, pitanje nema stvarnog značaja. U obzir je, objektivno, mogla dolaziti samo prihodovna metoda. I javnoj je vlasti, konačno, bilo jasno da vrijednosti izračunate nekritičkom primjenom ZoPVN-a jednostavno ne odgovaraju stvarnosti. Valjalo je ponuditi druga rješenja.

5.2. Uredbe

U takvom je kontekstu dočekano donošenje Uredbe H i TN te Uredbe K. S mnogo očekivanja i s nemalo zebnje. Radilo se o fundamentalnom pitanju o čijem je pravilnom rješavanju ovisila sama održivost turističkog sektora. Kolika je bila shvatljiva želja da se s jedne strane, odredi naknada koja će odražavati istinsku vrijednost imovine RH i JLS, toliko je postojala bojazan da se objektivnost te procjene zasjeni dnevnim interesima.

Doista, teško je bilo na sebe preuzeti teret određivanja balansirane zakupnine u okolnostima kada je sve ovo prerastalo u prvorazredno političko pitanje. Ne treba zaboraviti da je u to vrijeme u pravnom eteru još uvijek kolala Studija VPP-a koja bi – po slobodnoj procjeni autora – „zagušila“ hrvatski turizam propisujući mu nesavladive zakupnine za korištenje neprocijenjenog turističkog zemljišta.

¹⁴¹ NN br. 28/19.

Uredbe su stvari postavile jasno, reduciranim i jednoznačnim izričajem. Iz nomotehničke perspektive, nije im se imalo što prigovoriti.

Uredbe su, u bitnome, propisivale:

- da će RH odnosno JLS sklapati s TTD-ima ugovore o zakupu na vrijeme od 50 godina (čl. 3 obje Uredbe);
- da zakupninu za zemljišta na kojima su sagrađeni hoteli i hotelska naselja određuju predstavnička tijela JLS, da u Istarskoj, Primorsko-goranskoj, priobalnom dijelu Ličko-senjske, Zadarsko, Šibensko-kninskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Dubrovačkoj županiji te Gradu Zagrebu godišnji iznos zakupnine ne smije biti manji od 1,50 niti veći od 3,00 eura po m² zemljišta odnosno manji od 0,20 ni veći od 1,00 eura u ostatku Hrvatske (čl. 6. Uredba H);
- da zakupnina na zemljištu na kojem se nalaze kampovi iznosi 2,00 eura po m² pri čemu se taj iznos svake tri godine usklađuje s godišnjim stopama inflacije koju objavi Državni zavod za statistiku (čl. 6. Uredba K);
- da ukupni iznos zakupnine ne smije prijeći 4% prihoda koje su kamp, odnosno hoteli i hotelska naselja ostvarila u prethodnoj godini (čl. 7. Uredbe K i H i TN);
- da se u ukupan prihod kampa odnosno hotela i hotelskih naselja ostvarenih u prethodnoj godini ubraja i promet kojeg su na tim lokacijama ostvarili podzakupnici obavljanjem djelatnosti oružanja smještaja i pripreme te usluživanja hrane i pića, uz odbitak primljene podzakupnine (čl. 7. obje Uredbe).

Uredbe su, u cjelini gledajući položile test, kao i njihov autor koji se nalazio pred povijesnim izazovom, iako naravno, nisu bile savršene i u dobrom su broju segmenata otišle mimo očekivanja turističkog sektora.

5.2.1. Visina zakupnine

Prema izvršenim izračunima, obračun zakupnine po gornjoj granici predloženog raspona (3 eura/m²) za zemljišta na kojima se nalaze hoteli i hotelska naselja te zakupnine za kampove, prema rezultatima poslovanja iz 2019. godine predstavljalo bi trošak od 26 % prosječne bruto dobiti turističkog sektora, dok bi za gotovo polovicu društava dosezao i više od 30 % njihove bruto dobiti.

TTD-i su upozoravali na činjenicu da bi, iz poduzetničke perspektive, tako određena naknada troškova korištenja zemljišta bila kadra dovesti u pitanje održivost poslovanja turističkih društava, investicijski potencijal i postojeće razvojne planove, te suzila prostor za angažman obrazovanog i stručnog kadra u turizmu. Postojala je bojazan da bi odvajanje ovolikog iznosa dobiti na ime korištenja neprocijenjenog zemljišta moglo iscrpiti turistički sektor do granica izdržljivosti. Trebalo je pritom imati na umu i da je predmet zakupa u konkretnom slučaju već izgrađeno zemljište oko postojećih hotela i turističkih naselja oko kojih u pravilu nije moguće izvesti nove komercijalne sadržaje koji bi ovakav znatno povećani trošak mogli gospodarski opravdati.

Sve je ovo po mišljenju turističkog sektora trebalo razmotriti i u svjetlu pravila o legitimnim očekivanjima pravih subjekata. U 2019. g., naknada za korištenje turističkog zemljišta dosizala je 5,5 % ostvarene bruto dobiti sektora, odnosno gotovo pet puta manje od iznosa utvrđenog Uredbama. Prema aktualnoj ustavno-pravnoj praksi, pravni subjekti ne mogu očekivati apsolutnu zaštitu postojećih pravnih odnosa, ali mogu se legitimno pouzdati u to da eventualne promjene pravnog okvira unutar kojega djeluju za njih neće stvoriti nerazmjerno restriktivne i opterećujuće posljedice.

Ovoliko povećanje troškova savjesni pravni subjekt teško je mogao predvidjeti i prilagoditi mu se. U javnoj raspravi se pri tom kretalo od načela da trošak korištenja turističkog zemljišta treba odrediti uvažavajući načelo razmjernosti između javnog interesa i poduzetničkih sloboda. Svaki propis – pa tako i Uredbe – moraju ostvariti učinak zaštite temeljnih ustavnih vrijednosti (u koje spada i poduzetnička sloboda) te poticaj gospodarskom napretku kao trajnoj ustavno-pravnoj zadaći organa RH.

U takvoj situaciji, turistički sektor je predložio da se zakupnina za hotele i hotelska naselja, u Istarskoj, Primorsko-goranskoj, priobalnom dijelu Ličko-senjske, Zadarskoj, Šibensko-kninskoj, Splitsko-dalmatinskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji te u Gradu Zagrebu kreće u rasponu od 0,75 do 1,00 eura po m². Za kampove, turistički je sektor predložio zakupninu od 1,50 eura po m².

Uredbe nisu uključile primljene prijedloge, no ipak su se dovoljno udaljile od prvotnih izračuna VPP-a i tamo zagovaranih iznosa zakupnine.

5.2.2. Ograničavanje maksimalnog iznosa zakupnine

Određivanjem najvišeg iznosa zakupnine trebalo se štititi spomenuto načelo razmjernosti, ali i ravnopravnog položaja pravnih subjekata koji se bave turističkom djelatnošću, a kojima iznos zakupnine za korištenje turističkog zemljišta (unutar predviđenog raspona) određuju razne JLS (u slučaju hotela i hotelskih naselja).

Provedena ispitivanja pokazivala su da bi prag od 4 % ukupnog prometa kojega su turističko naselje ili hotel, odnosno kamp ostvarili u prethodnoj godini predstavljalo 13,5 % prosječne godišnje bruto dobiti turističkih društava. Spomenute analize i studije u to su vrijeme predviđale da bi TTD mogla podnijeti otprilike dvostruko uvećanje dotadašnjeg iznosa zakupnine, ali da bi svako uvećanje koje bi „uzimalo“ više od 10 % bruto dobiti moglo narušiti održivost i investicijski kapacitet turističkog sektora.

Treba, naravno, imati na umu i da se kod izražavanja ovih bojazni radilo o odnosima i kategorijama koji su u pravnom smislu bili novi i čiju je primjerenost i održivost praksa tek trebala ispitati. No, turistički sektor je inzistirao da bi i ta preliminarna rješenja trebalo formirati tako se izbjegne rizik nerazmjernog terećenja pravnih subjekata. U slučaju dvojbe ili nedostatka relevantne prakse, prednost bi trebalo davati rješenjima koja ovakve rizike ne stvaraju; naročito s obzirom na spomenuta načela legitimnih očekivanja te ustavnih pravila o zaštiti poduzetničkih sloboda i obvezi poticajnog postupanja prema gospodarstvu.

Valja primijetiti kako je u pogledu ovog pitanja već formirana i sasvim određena praksa. U usporedivoj situaciji nedavno je naknada za pravo građenja na turističkom zemljištu na jugu Hrvatske srezana na iznos od 1,52 % od prihoda svakog od profitnih centara koji se u okviru

projekta imaju izgraditi (projekt Kupari).¹⁴² Tako su uspostavljeni – u najmanju ruku - orijentacijski kriteriji, obrasci koji se imaju primijeniti u sličnim situacijama. Takvo shvaćanje nameće načelo jednakog pravnog položaja poduzetnika zaštićeno Ustavom RH. Ova praksa formirala je i u konkretnom pravcu formirala i legitimna očekivanja poduzetnika koji se bave turističkom djelatnošću, a koja su se tada trebala uvažiti.

Plediralo se, dakle, na izbjegavanje situacije u kojoj bi se značajni segment hrvatskog gospodarstva opteretio troškovima čija visina prelazi granice određene opće prihvaćenih poslovnim standardima. Predlagalo se zato da gornja granica troška korištenja turističkog zemljišta ne prelazi 3 % ostvarenog godišnjeg prometa.

Ovaj prijedlog nije bio usvojen.

5.2.3. Plaćanje zakupnine u prijelaznom razdoblju

Člankom 10. st. 1. Uredbe K, odnosno člankom 9. st. 1. Uredbe H i TN predviđeno je kako će u razdoblju između donošenja rješenja iz čl. 8. ZoNGZ-a JLS, odnosno nadležno ministarstvo u Vladi RH obračunavati zakupninu za površinu turističkog zemljišta za koje je turističkom društvu obračunavana koncesijska naknada na temelju ZoTZ-a i Uredbe II. Prema navedenim propisima (primjerice čl. 19. st. 2. Uredbe III i) turistička društva su do konačnog uređenja korištenja konkretnog turističkog zemljišta, plaćala samo dio propisane koncesijske naknade

Turistički sektor predlagao je dopune ovih odredbi koje bi uvažile činjenicu da je stvarna površina neprocijenjenog turističkog zemljišta bitno manja od one koju su turistička društva prijavila na temelju ZoTZ-a. Turistička društva podnijela su teret bitnog povećanja naknade za korištenje turističkog zemljišta, pa ih je trebalo sačuvati od dodatnog rizika preplaćivanja zakupnine, što bi moglo trajati i više godina, sve do sravnjivanja stvarne površine turističkog zemljišta. Tu bi se radilo i o formaliziranju dobre prakse uspostavljene ondašnjim uredbama po kojoj se rizik netočnih podataka o površinama zemljišta nije prebacivao na turistička društva.

¹⁴²[chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://investcroatia.gov.hr/wp-content/uploads/2013/01/kupari-hrv.pdf](https://investcroatia.gov.hr/wp-content/uploads/2013/01/kupari-hrv.pdf)

Ovaj prijedlog nije prihvaćen, ali i rizik kojega se turistički sektor pribojavao u praksi nije nastupio.

5.2.4. Uračunavanje prihoda podzakupnika

Odredba čl. 7. st. 3. Uredbe H glasi:

„(3) U promet hotela ili turističkog naselja ubraja se i promet koje je na toj lokaciji ostvario podzakupnik obavljanjem djelatnosti pružanja smještaja te pripreme i usluživanja hrane i pića pri čemu se podzakupnina koju takav podzakupnik plaća na toj lokaciji oduzima od ukupnog prometa zakupnika.“

Isto pravilo propisano je odredbom čl. 7. st. 3. Uredbe K.

Ovakvo rješenje otvorilo je rizik vezan za situacije u kojoj TTD-i bili u stanju dostaviti pouzdane podatke o prometu podzakupnika. Podzakupnici, naime, nemaju obvezu dostavljati takve podatke TTD-ima. Iz javno dostupnih registara podataka ne mogu se uvijek pribaviti podaci o tome koliko je prihoda podzakupnik ostvario baš na lokaciji uzetoj u podzakup. Neki podzakupnici možda nisu obveznici objave financijskih izvješća. Dio podzakupnika su i strane osobe pa se do podataka o prihodima ne može doći ni na koji način. To je, pak, bilo kadra stvoriti dvojbu oko točnog načina primjene zaštitnog praga iz čl. 7. st. 4. obje Uredbe.

Ako i onda, autor i sada smatra kako TTD-i u takvoj situaciji mogu precizno evidentirati i prijavljivati samo prihod koji ostvare podzakupninom. Nije ionako opravdana pretpostavka da bi turistička društva naplaćivala podzakupninu koja bi – u konsolidiranom iznosu - bila bitno različita od prometa kojeg bi na podzakupljenom zemljištu djelatnosti sama ostvarivala.

Uostalom, pojam „prometa“ koji se koristi u citiranoj odredbi ne predstavlja računovodstvenu kategoriju. Vladi RH je, stoga, predloženo da se taj izraz zamijeni pojmom „operativni prihod“. Ni ovaj prijedlog nije naišao na razumijevanje. Vrlo brzo će se vidjeti hoće li ovako postavljene stvari funkcionirati u praksi.

5.2.5. *Plaćanje zakupnine za vrijeme više sile*

Opće je prihvaćeno stajalište kako je pandemija bolesti COVID-19 predstavljala slučaj više sile. Na izbijanje pandemije nadležni organi odgovorili su nizom mjera koje su s jedne strane imale suzbiti širenje bolesti, ali su svojim sekundarnim učincima nužno dodatno produbljivale negativne gospodarske posljedice tada nastale situacije. Kad je riječ o Republici Hrvatskoj, 2020. godine uvedena su ograničenja prekograničnog kretanja koja su ukinuta tek 1. svibnja 2022. godine. Tek je u svibnju 2023. godine ukinuta Odluka Ministarstva zdravstva Republike Hrvatske o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 uzrokovane virusom SARS-CoV-2 od 11. ožujka 2020. god.

Sve je ovo stvorilo teške gubitke gospodarstvu. Posljedice pandemije vidljive su i danas. Praktički su do jučer bile na snazi i neke od mjera kojima se suzbijaju učinci pandemije. Pristup državnim potporama za podršku gospodarstvu tijekom pandemije COVID-a 19 - *potpore za solventnost* mogle su se zatražiti sve do 31. prosinca 2023. godine.

Turizam je grana gospodarstva koja je zbog svoje prirode trpjela najteže posljedice pandemije. Turistički sektor u RH do konca 2022. nije uspio pokriti ni gubitke nastale u prvoj godini pandemije – 2020. god. Očekivalo se da će se politikom naplate zakupnine služiti u funkciji poticaja oporavka gospodarstva pogođenog pandemijom čije posljedice i dalje traju. Predloženo je da se, zbog utjecaja pandemije COVID-19 na poslovanje turističkog sektora, TTD-i oslobode obveze plaćanja cijele zakupnine za 2020. godinu i po 50 % iznosa zakupnine za 2021. i 2022. godinu.

Prijedlog nije „prošao“. Na sreću, i posljedice pandemije u međuvremenu su se većim dijelom sanirale.

6. POMORSKO DOBRO KAO KOMPLEMENTARNO PITANJE

6.1. Pomorsko dobro u RH

Pomorsko dobro je opće dobro koje načelno ima služiti svima. Na prostoru Hrvatske, korištenje pomorskog dobra štiti se unazad više od stoljeća. Još Naredbom o provedbi zakonskog članka XXI iz 1914. godine¹⁴³ određena je predaja morske obale kao javnog dobra na opću uporabu. Prvi popis pomorskih dobara (kao dijela javnih dobara) formiran je na temelju Uredbe sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru iz 1939. godine. Tadašnja SR Hrvatska je, pak, 1974. godine donijela Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima.¹⁴⁴ Nakon stjecanja neovisnosti, pitanja vezana za pomorsko dobro po prvi su puta uređena Pomorskim zakonikom iz 1994. godine.¹⁴⁵ Regulacija pomorskog dobra izdvojena je 2003. godine u posebni propis, Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama,¹⁴⁶ a taj je propis naknadno 2023. godine je zamijenio istoimeni Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama,¹⁴⁷ koji je stupio na snagu u tijeku turističke sezone 2023. godine.

Prema odredbi čl. 6. st. 1. ZPDML/2023, pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno, podzemlje i podmorje te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi i koji je određen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje i čine ga nekretnine koje su po prirodnim obilježjima, izgledu, namjeni, položaju i načinu upotrebe: morska obala, morske plaže, sprudovi, rtovi, hridi, grebeni, otočići koje za vrijeme nevremena prekrivaju najveći valovi, žala, luke, lukobrani, rive, molovi, valobrani, nasipi, privezišta, gatovi, morske solane, ušća vodotoka koji se izljevaju u more i kanali spojeni s morem, uključujući i građevine koje su trajno povezane s pomorskim dobrom i njegova su pripadnost.

¹⁴³ Naredba kr.ug. ministra trgovine, kr. Ug. Ministratsva pravosudja i – u obsegu autonomije Kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije – bana od 14. svibnja 1914. br. 37.000 o provedbi zakonskog članka XXV. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali.

¹⁴⁴ NN br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981, 31/1986, 47/1989, 26/1993, 17/1994, 29/1994, 107/1995, 108/1995, 142/1998, dalje u tekstu: ZPVDLiP

¹⁴⁵ NN br. 17/1994, dalje u tekstu: PZ

¹⁴⁶ NN br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19, dalje u tekstu: ZPDML/2003.

¹⁴⁷ NN br. 83/23, dalje u tekstu: ZPDML/2023.

Na temelju odredbe čl. 5. st. 2. i 3. ZPDML-a/2023, pomorsko dobro je izvan pravnog prometa i na njemu se ne može steći pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi, a pomorsko dobro ne može biti predmetom ugovora o zakupu niti ugovora o najmu. Prema odredbi čl. 48. ZPDML-a/2023, pomorsko dobro se može koristiti na temelju koncesije. Koncesija se dodjeljuje putem natječaja, a iznimno se na temelju čl. 63. ZPDML-a/2023 može izdati i na zahtjev.

Propisi kojima je u novije doba uređeno pomorsko dobro nisu se posebno bavili situacijama u kojima se pomorsko dobro u vrijeme njihova stupanja na snagu koristilo pravnom inercijom, kao izraz neriješenih odnosa tipičnih za nekadašnji sustav društvenog uređenja. Opseg te pojave bio je takav da objektivno nije mogao promaknuti pažnji zakonodavca. Odlučeno je – s pravom – to pitanje prepustiti posebnim propisima, a u međuvremenu sistemu elastičnog upravljanja putem upravne i sudske prakse

6.2. Korištenje pomorskog dobra u kampovima (djelomično) izuzetim iz postupka pretvorbe društvenih poduzeća za vrijeme ZoTZ-a

Turistička društva su se, uz prešutnu, ali jasnu i neskrivenu podršku vlasti i nakon okončanja prve „runde“ pretvorbe (iz koje su bila djelomično i izostavljena) nastavila koristiti cjelokupnim neprocijenjenim zemljištem u kampovima, pa i onim dijelovima koji su predstavljali pomorsko dobro. Riječ je, zapravo, bila o faktičnom zamrzavanju stanja unutar obuhvata kampa zatečenog 1991. godine kad se krenulo u postupak pretvorbe, s ciljem očuvanja poduzeća i očekivanjem da će se status zemljišta u kampu postupno urediti i razgraničiti. No, s vremenom se pitanje korištenja pomorskoga dobra - kad je riječ o TTD-ima – u konkretnoj mjeri i formaliziralo. ZoTZ je krenuo od pretpostavke da se sve neprocijenjeno turističko zemljište u kampu koristi bez jasno formalizirane pravne podloge. ZoTZ je, stoga, promovirao, opći „koncesijski model“ za buduće korištenje cijelog tog zemljišta.

Po čl. 2. ZoTZ-a, turističko zemljište je predstavljalo sve ono građevinsko zemljište koje nije procijenjeno u vrijednosti društvenog kapitala društvenog poduzeća u postupku pretvorbe, odnosno koje nije uneseno u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije, a za koje je na dan stupanja na snagu zakona dokumentima prostornog uređenja određena ugostiteljsko-turistička namjena i zemljište na kojemu su izgrađene građevine turističko

ugostiteljske namjene (kampovi, hoteli i turistička naselja), na kojem su pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja imala društvena poduzeća. Pojam neprocijenjenog turističkog zemljišta obuhvaćao je i pomorsko dobro koje se nalazilo unutar neprocijenjenog dijela kampa. Iz pojma neprocijenjenog turističkog zemljišta, kako je definiran ZoTZ-om, pomorsko dobro se nije izdvajalo. ZoTZ nije činio spornim ni činjenicu da su nekretnine u kampu obuhvaćene pojmom „neprocijenjenog turističkog zemljišta“ TTD-a koristila desetljećima prije stupanja zakona na snagu. ZoTZ je tako formalizirao do tada prešutnu suglasnost za korištenje neprocijenjenog turističkog zemljišta te joj dodao platformu na kojemu je pravo budućeg korištenja tog zemljišta trebalo s vremenom nadograditi.

Da je pomorsko dobro bilo uključeno u uređenje jedinstvenog pojma neprocijenjenog turističkog zemljišta – čemu je propis bio posvećen, nazivom i sadržajem - vidi se i iz odredbe čl. 9. ZoTZ-a koja je glasila:

„Ako se kamp ili dio kampa nalazi na pomorskom dobru, trgovačko društvo iz članka 8. ovoga Zakona ima pravo podnijeti zahtjev za dobivanje koncesije na pomorskom dobru, sukladno odredbama propisa koji uređuju pomorsko dobro i morske luke.“

Teško da je citirana odredba mogla biti jasnija. Zakonodavac je krenuo od zadanog stanja, poznate činjenice da turistička društva nastala pretvorbom u kampovima koriste pomorsko dobro (kao dio neprocijenjenog turističkog zemljišta) bez koncesije, takvo je stanje uvažio kao rezultat spleta ondašnjih okolnosti i naložio što se u pogledu ovog pitanja u budućnosti ima činiti. Zakonodavac se pritom suzdržao od propisivanja kakvih ograničenja vezanih za nastavak korištenja tih nekretnina do „podnošenja zahtjeva“ (i njegovog rješavanja), pa i od određivanja rokova unutar kojih je takav zahtjev trebalo postaviti. Ovime je uspostavljen jedinstveni okvir za korištenje neprocijenjenog turističkog zemljišta u kampovima koji se dao svesti na tri glavna pravila:

- za neprocijenjeno turističko zemljište u kampu koje TTD koristi bez formalizirane pravne podloge, turističkom će se društvu po zahtjevu izdati *sui generis* koncesija iz čl. 8. ZoTZ-a;
- za neprocijenjeno turističko zemljište u kampu koje predstavlja pomorsko dobro, a koje TTD koristi bez formalizirane pravne podloge, TTD ima pravo podnijeti

zahtjev za koncesijom prema propisima koji su tada uređivali pomorsko dobro i morske luke.

- do rješavanja zahtjeva za izdavanjem koncesije, TTD-a imaju pravo koristiti neprocijenjeno turističko zemljište u kampu kao dio imovinske cjeline.

Nemoguće je braniti zaključak da ZoTZ zatečenu situaciju prešutno proglašava nelegitimnom ili da bi možda čak sadržavao kakvu šifriranu zapovijed TTD-ima da se uklone s neprocijenjenog dijela kampa (pa i površine koja predstavlja pomorsko dobro) za kojeg im nije izdana koncesija. Pravo podnošenja zahtjeva za dodjelom koncesije za korištenje pomorskog dobra (a to je određeno čl. 9. ZoTZ-a) može se dodijeliti samo pravnom subjektu koji se oko toga dobra prethodno nije ogriješio. To je pravni standard, princip koji je u ZPDML-u/2023 sada artikuliran kroz odredbu čl. 56. st. 1. toč. 4. Pravo dodjele koncesije ne može se (samim zakonom!) priznati nekome tko je istu nekretninu prethodno koristio bez valjane pravne osnove, kao kakav uzurpator. Ovdje se ZoTZ – u pogledu prava turističkih društava u vezi pomorskog dobra - negdje i zaustavlja. Iako to nije navedeno, podrazumijeva se da TTD-u koncesija za buduće korištenje pomorskog dobra nije pripadala automatski i nekritički. ZoTZ je tek obrisao dileme vezane za dotadašnje pravo TTD da koriste cijelo neprocijenjeno turističko zemljište, a dalje je budući koncesionar trebao ispuniti propisane kriterije za dodjelu koncesije. Stvar je u bila u tome da se usklađivanje s općim režimom korištenja pomorskog dobra izvrši postupno, bez raskopavanja poduzeća i da se tako TTD-ima omogućí da uopće dočekaju ishodenje koncesije za korištenje pomorskog dobra na što su ZoNGZ-om bili upućeni.¹⁴⁸

Ovakvo rješenje je u ono vrijeme jedino i bilo održivo iz perspektive ostvarenja dvostrukoga pravno - političkog cilja - očuvanja poduzeća s jedne, te razrješenje vlasničkopravnih odnosa s druge strane. ZoTZ je bio sazdan na očekivanju (koje se, nažalost, pokazalo nerealnim) da će se problem zemljišta u kampovima kojima se bez (jasno razdijeljenih vlasničkih) ovlasti koriste TTD-a riješiti tri istovremena ili barem vremenski otprilike podudarna koraka: određivanjem

¹⁴⁸ Za spomenuti je ovdje da je prijedlog Zakona o turizmu iz 2005. godine (v. točku 6. supra) previđao dodjelu prvenstvene(prioritetne) koncesije za korištenje pomorskog dobra u kampu turističkim društvima. (čl. 11 nacrtu prijedloga), pod uvjetom da je dio tehnološke cjeline. Također, u prilog želje za održavanjem jednog entiteta/objekta (čitaj - jedinstvena tehnološko - funkcionalna cjelina) u st. 2. istog članka navodi se da se za kamp i prvenstvenu koncesijsku naknadu utvrđuje jedinstvena koncesijska naknada.

dijela zemljišta koje pripada TTD-ima, izdavanjem koncesije za korištenje zemljišta koje predstavlja vlasništvo RH te izdavanjem koncesije za dio neprocijenjenog zemljišta koje predstavlja pomorsko dobro. Stvar je, nažalost, krahirala već na prvom koraku. Prema informacijama kojima raspolaže autor, za vrijeme važenja ZoTZ-a nije izdana gotovo ni jedna koncesija za korištenje zemljišta kampa u vlasništvu RH, niti onoga koje je predstavljalo pomorsko dobro, o čemu je već bilo govora pri predavljanu novog ZoNGZ-a.¹⁴⁹

Onako kako je zamišljen - a bio je zamišljen ambiciozno - ZoTZ nije zaživio. Ne može se, ipak, reći da ZoTZ nije ostavio nikakvog traga u povijesti sređivanja odnosa vezanih za turističko zemljište. Opipljivost doprinosa ZoTZ-a može se mjeriti već i time što je bez krznanja krenuo od činjenice da TTD-a stjecajem okolnosti koriste dijelove neprocijenjenog zemljišta kampova u svojevrsnom pravno zrakopraznom prostoru. ZoTZ je tu činjenicu priznao (očito kao rezultat uvažavanja specifičnog pravnog naslijeđa koje je i isprovociralo potrebu za donošenjem zakona), demistificirao i uputio TTD-e i nadležne organe vlasti na pokretanje postupka kojima će se pravo na korištenje neprocijenjenog zemljišta postupno uskladiti s općim pravilima.

Time su stvorene doktrinarne pretpostavke za ciljanu *clean start* situaciju.¹⁵⁰ I ne samo to – upravo stupanjem na snagu ZoTZ-a, turistička društva su počela plaćati naknadu za korištenje neprocijenjenog zemljišta,¹⁵¹ pa i za ono koje je predstavljalo pomorsko dobro. Po svojoj naravi to je predstavljalo barem privremeni surogat koncesijske naknade za korištenje pomorskog dobra. Bilo je to olakšanje i za TTD-a i za RH kao vlasnika zemljišta u kampu. Dotadašnji goli fakticitet nadograđen je pravilom po kojem TTD-i trebaju zatražiti koncesiju za korištenje pomorskog dobra kojega koriste u kampovima.

Samim zakonom unesena je nužna količina forme i u vezi stanja zatečenog u pogledu korištenja pomorskog dobra u (dijelom) neprocijenjenim kampovima i oko načina budućeg modeliranja

¹⁴⁹ Vidi supra, str. 57, bilj. 125.

¹⁵⁰ Situacija koju je uredio ZoNGZ može se dijelom usporediti sa ZoNIZ utoliko što se i ondje radilo o pravnoj sanaciji neuralgičnih točaka u društvu iz perspektive postignutog konsenzusa o sadržaju javnog interesa. Bilo je i razlika, i to opipljivih. Kod ZoNGZ-a se nije radilo o slučajevima zaobilaženja propisa čija je masa narasla do mjere koja se više nije mogla rješavati na pojedinačnom osnovu. TTD-a nisu „nezakonito“ koristila neprocijenjeno turističko zemljište.

¹⁵¹ Na temelju članka 10. stavka 1. ZoTZ-a, Vlada RH je na sjednici održanoj 20. siječnja 2011. g. donijela Uredbu III koja je višekratno mijenjana i dopunjavana. Bila je na snazi od 28. siječnja 2011. g. do 1. svibnja 2020. g. Člankom 50. alinejom 4. novog ZoNGZ-a bilo je propisano da navedena Uredba prestaje važiti „stupanjem na snagu ovoga Zakona“, dakle 1. svibnja 2020. g.

odnosa između TTD-a i organa vlasi. Preko ovog principijelnog doprinosa stvari, kojemu treba dodati i činjenicu da su TTD-i počeli plaćati naknadu za korištenje neprocijenjenog zemljišta u kampu po nesigurno određenim kriterijima, ZoTZ daljnjih rezultata nije polučio.

6.3. Korištenje pomorskog dobra prema ZoNGZ-u

ZoNGZ je „na terenu“ zatekao istu ili tek nešto bolju situaciju od one kakva je postojala prije donošenja ZoTZ-a. Neprocijenjeno turističko zemljište u kampovima nije bilo razdijeljeno između TTD-a i RH pa nisu mogle biti izdane ni koncesije za korištenje zemljišta koje je razvrgnućem suvlasničke zajednice pripalo RH, kako je ZoTZ predviđao. Neprocijenjeno turističko zemljište u kampovima se stoga i za vrijeme ZoTZ-a i dalje koristilo na temelju neispisanog, ali postojanog dogovora da se imovinska cjelina kampa ne rastače do trenutka dok zakonodavac ne pogodi primjeren, ostvariv i dohvaatan režim njegova uređenja.

Te 2020. godine zakonodavac je uvažio da TTD -i u deset proteklih godina nisu uspjeli ishoditi koncesiju za korištenje neprocijenjenog zemljišta u kampu iz čl. 8. ZoTZ-a te onu koja se prema čl. 9. ZoTZ-a trebala pribaviti za dio tog zemljišta koje je predstavljalo pomorsko dobro. Priznavanjem „neuspjeha“ modela kojega je uspostavio ZoTZ, pokrenut je novi ciklus „legalizacije“ korištenja pomorskog dobra u djelomično neprocijenjenim kampovima, ovaj put tek tehnički - pravno drugačije postavljen.

TTD-ovi koja su koristila neprocijenjeno turističko zemljište bez koncesije iz čl. 8. ZoTZ-a upućena su na sklapanje ugovora o zakupu prema čl. 21. ZoNGZ-a. Iz zakonskog određenja kampa odnosno „granice obuhvata kampa“, kao i „turističkog zemljišta“ s kojim čine funkcionalnu cjelinu, nije, dosljedno ranijim zakonskim rješenjima, izdvojen dio koji se nalazio na pomorskom dobro. Turističko zemljište u osnovi se podijelilo na ono procijenjeno u postupku pretvorbe (koje je postalo vlasništvo TTD-a) i ono koje nije bilo procijenjeno u postupku pretvorbe (koje je postalo vlasništvo RH). U odnosu na dio neprocijenjenog turističkog zemljišta koji je predstavljao pomorsko dobro, ZoNGZ je putem članka 24. odredio sljedeće:

„Ako se kamp ili dio kampa nalazi na pomorskom dobru, na uređivanje odnosa između tijela nadležnog za upravljanje pomorskim dobrom i trgovačkog društva primjenjuju se odredbe zakona kojim je uređeno pitanje upravljanja pomorskim dobrom.“

Situacija u kojoj se pomorsko dobro kao dio neprocijenjenog zemljišta koristilo od 2010. g. do 2020. g. bez koncesije, prema čl. 9. ZoTZ-a, ZoNGZ nije previđao ekscesom, nego situacijom koju treba riješiti – uređenjem odnosa pravnog subjekta i organa vlasti. Riječ je bila o ponovnom pokušaju dogradnje režima korištenja pomorskog dobra u kampovima koji je do tada bio samo bazično formaliziran. Rečeno je da je ZoTZ još 2010. godine deeskalirao situaciju vezanu za korištenje pomorskog dobra – naravno, samo kad je riječ o TTD podvrgnutima procesu pretvorbe – i promovirao ideju o naknadnom rješavanju odnosa koji su s drugim subjektima u pogledu pomorskog dobra već bili – ili su imali biti - uspostavljeni.

Na tragu toga pristupa, ni ZoNGZ u spomenutim odredbama ne cilja TTD-a, ne daje naslutiti da bi se njihova pozicija u odnosu na korištenje neprocijenjenog turističkog zemljišta u kampu koji predstavlja pomorsko dobro ikako izmijenila. Naprotiv, prema odredbi čl. 24. ZoNGZ-a, TTD i nadležni organi uprave upućuju se izrijeком na „uređenje odnosa“ prema propisima kojima je određeno upravljanje pomorskim dobrom. To je ono što su obje strane tog odnosa ovlaštene činiti i jedne od druge očekivati. Sve mimo toga ne pogađa bit odredbe. Pojam „uređenja odnosa“ na kojeg upućuje odredba čl. 24. ZoNGZ-a podrazumijeva odmjerенost i postupnost, a isključuje samovolju i jednostranost u rješavanju materije na koju se odnosi.

Za pravilno odmjeravanje dosega ZoNGZ-a, od ključnog je značaja prepoznati da je koncept zadržavanja imovinske cjeline i ovdje bio poluga na kojoj su se gradila rješenja zakona. Stupanjem na snagu ZoNGZ-a, TTD-a su prema čl. 21. st. 1. (pa i prije sklapanja za to predviđenih pravnih poslova) kao *ex lege* zakupnici stekli pravo koristiti cjelokupno neprocijenjeno turističko zemljište kampa bez posebnog ograničenja u odnosu na onaj njegov dio koji je predstavljao pomorsko dobro.

Osnovano je stoga zaključiti da je i ZoNGZ (kao ranije ZoTZ) predvidio da će TTD-a do daljnjega koristiti pomorsko dobro u zatečenom režimu kao dio neprocijenjenog zemljišta u kampu za kojega se plaćala naknada prema uredbama donesenim uz ZoTZ. Njega je tek s vremenom trebalo izdvojiti iz sistema *ex lege* zakupa i prevesti u sustav koncesija po ZPDML-u/2003 (sada ZPDML-u/2023).

Tu je ZoNGZ napravio i značajan iskorak prema zaštiti pozicije TTD-a, jer rješenje po kojemu TTD-i koji upravljaju neprocijenjenim kampovima imaju pravo podnijeti zahtjev za izdavanjem

koncesije (čl. 9. ZoTZ-a) možda bi i bilo kadra otvoriti kakav prostor za tumačenje i kontekstualizaciju.

Koliko god se to smislenim tumačenjem podrazumijevalo, ovom odredbom organima nadležnim za upravljanje pomorsko dobro nije naloženo konkretno ponašanje, sadržaj odgovora na zahtjev kojega su turistička društva imala pravo postaviti. Odredba čl. 24. ZoNGZ-a je eksplicitno dvostruko obvezujuća. Njome se propisuje model, način rješavanja pitanja pomorskog dobra u djelomično neprocijenjenim kampovima i aktere koji tom modelu – uređenju odnosa prema odredbama općega propisa – imaju prionuti.

Kao ni ZoTZ, za uređenje tih odnosa ZoNGZ ne postavlja nikakva vremenska ograničenja, pa se ima zaključiti da je riječ bila o otvorenom roku, omeđivom tek zahtjevom za razumno ažurnim postupanjem. Time je osiguran kontinuitet njihova poslovanja do trenutka njihova konačnog uređenja. Treba napomenuti da je bilo prijedloga da se u ZoNGZ-u detaljnije i s trajnijim učinkom urede pitanja pomorskog dobra na neprocijenjenom dijelu kampa kao specifičnog i zasebnog problema zaostalog iz procesa pretvorbe i privatizacije bivšeg društvenog vlasništva.¹⁵² Autor nije promijenio svoje ondašnje stajalište o tim prijedlozima i zastupa ga i danas – za eventualno cjelovito uređenje tog pitanja bio bi potreban posebni upravni zakon kojemu bi neprocijenjeno turističko zemljište na pomorskom dobru bio jedini predmet uređenja.

¹⁵² Čl. 12. prijedloga ZoNGZ-a broj 8015/2019

(1) Ako se hotel, turističko naselje, dio hotela i/ili dio turističkog naselja nalazi na pomorskom dobru, trgovačko društvo obvezno je ishoditi koncesiju na zauzetom pomorskom dobru.

(2) Odluku o dodjeli koncesije iz stavka 1. ovog članka donosi Ministarstvo na zahtjev trgovačkog društva ili po službenoj dužnosti u slučaju ako trgovačko ne podnese zahtjev za koncesiju, a ugovor o koncesiji u ime Republike Hrvatske sklapa ministar.

(3) Za koncesiju na pomorskom dobru iz ovog članka koncesijska naknada određuje se u visini dvostrukog iznosa naknade iz članka 9. stavka 2. ovog Zakona.

(4) Koncesijska naknada iz stavka 3. ovog članka revalorizirat će se nakon proteka svake tri godine od dana početka obveze plaćanja u skladu s promjenama na tržištu nekretnina, a prema indeksu iz javno objavljenih podataka o kretanju cijena na tržištu nekretnina.

(5) Na način propisan ovim člankom postupit će se i u slučaju ako se građevna čestica kao zemljište nužno za redovitu uporabu hotela i/ili turističkog naselja iz članka 4. stavka 3. ovog Zakona ne može formirati bez uključivanja dijela pomorskog dobra.

(6) Prihod od koncesije na pomorskom dobru raspoređuje se na način propisan u članku 11. ovog Zakona.

Kako bi se pravilno shvatio značaj pomorskog dobra, treba naglasiti da ukupna površina RH iznosi 8 760 900 ha, od čega se na kopneni dio odnosi 5 654 200 ha, a na morski 3 106 700 ha. To znači da - upravo nevjerojatno - jedna trećina teritorija RH predstavlja pomorsko dobro!

Od 21 jedinice područne (regionalne) samouprave u RH, izlaz na more ima sedam županija: Istarska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska.

Republika Hrvatska ima 1 244 otoka (78 otoka, 524 otočića i 642 hridi i grebena). Ukupna dužina obalne crte Jadranskog mora iznosi 5 835 km, od čega je 4 058 km dužina obale svih otoka.

Prema podacima Državnog ureda za reviziju (2017), ukupno je utvrđeno oko 1 300 km granica pomorskog dobra, što predstavlja tek 20,7 % ukupne obalne linije u RH. Utvrđeno pomorsko dobro (520/Uredba Vlade RH, 637/Rješenja o utvrđivanju granica MMPI. U zemljišnim knjigama upisano je svega 3 % područja pomorskog dobra.¹⁵³

Kada se govori o pomorskom dobru kao resursu iznimne vrijednosti, svakako se postavlja pitanje uređenosti njegove evidencije za potrebe integralnog upravljanja po uzoru na europske standarde.¹⁵⁴ Naime, kako bi se sveobuhvatno objedinili svi preklapajući interesi na pomorskom dobru, ne mora postojati evidencija, sustavno objedinjavanje podataka o zemljišnim česticama koje čine pomorsko dobro i pravnim odnosima koji postoje u pogledu tih čestica. Tek po zadovoljenju tog uvjeta može se adekvatno upravljati pomorskim dobrom kao gospodarskim resursom. Pomorsko dobro u RH predmet je brojnih znanstvenih istraživanja, no do danas nije objavljena analiza cjelokupne imovinskopravne problematike u kontekstu reguliranja njegova statusa kroz upis u zemljišne knjige kao evidencije koja se vodi o nekretninama.

¹⁵³ Vidi supra, str. 23. bilj. 49.

¹⁵⁴ Vidi mišljenje DORH-a od 19. srpnja 2024. g., KLASA:M-DO-70/2024-4, kojim su povodom postupaka pokrenutih protiv TTD-a u vezi kampova koji uključuju pomorsko dobro, upravni organi pozvani na suzdržanost te potrebu da se sagleda i mogućnost izmjene ZPDML/2023, kao i intenziviraju pripreme za osnivanje javne ustanove za integralno upravljanje pomorskim dobrom koja će cjelovito upravljati područjem pomorskog dobra u ime RH (neovisno o općinama, gradovima, lučkim upravama i javnim ustanovama) te pratiti aktualno stanje na cijelom prostoru pomorskog dobra i prevenirati ekscesne situacije kao i omogućiti jedinstvenu primjenu zakona.

Ustavom RH je, uostalom, propisano da su more, morska obala i otoci dobra od interesa za RH i imaju njezinu osobitu zaštitu. Upotreba i iskorištavanje navedenih dobara, ovlaštenici prava na njima i vlasnici te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti određuje se zakonom.

6.4. O napetostima i nedoumicama u praktičnoj primjeni pravila o korištenju pomorskog dobra kao dijela kampa.

I ZoTZ i ZoNGZ, u dijelu koji se odnosi na pomorsko dobro, bili su namijenjeni baš TTD-ima koji su na dan stupanja na snagu tih propisa koristili pomorsko dobro bez koncesije prema odredbama tada važećeg ZPDML/2003. Oba su propisa imali za cilj dovršiti postupak pretvorbe turističkih društvenih poduzeća te riješiti pitanje modela korištenja neprocijenjenih dijelova koji su bili u vlasništvu RH, a kojima su do tada turistička društva, uz znanje javnih vlasti, jedinstveno upravljala.

Čl. 9 ZoTZ-a iz 2010. godine je glasio:

„Ako se kamp ili dio kampa nalazi na pomorskom dobru, trgovačko društvo iz članka 8. ovoga Zakona ima pravo podnijeti zahtjev za dobivanje koncesije na pomorskom dobru, sukladno odredbama propisa koji uređuju pomorsko dobro i morske luke.“

Teško da je citirana odredba mogla biti jasnija. Zakonodavac je krenuo od zadanog stanja, poznate činjenice da turistička društva nastala pretvorbom u kampovima koriste pomorsko dobro (kao i ostali dio neprocijenjenog turističkog zemljišta) bez formalnog pravnog osnova/koncesije. Takvo je stanje uvažio kao rezultat spleta ondašnjih okolnosti i naložio što se u pogledu ovog pitanja u budućnosti ima činiti. Zakonodavac se pritom suzdržao od propisivanja kakvih ograničenja vezanih za nastavak korištenja tih nekretnina do „podnošenja zahtjeva“ za koncesiju (i njegovog rješavanja). Nemoguće je i postaviti, a kamoli braniti zaključak da je ZoTZ zatečenu situaciju proglasio bespravnim korištenjem pomorskog dobra. Pravo podnošenja zahtjeva za dodjelom koncesije za korištenje pomorskog dobra (što je određeno čl. 9. ZoTZ-a) moglo se dodijeliti samo pravnom subjektu koji se oko toga dobra prethodno nije ogriješio! To je pravni standard, princip koji je u ZPDML/2023 sada artikuliran kroz odredbu čl. 56. toč. 4. To je pak značilo da su turistička društva mogli nastaviti s

privremenim korištenjem pomorskog dobra do ishođenja koncesije. Drugačije je tumačenje neodrživo, ne samo doktrinarno nego i iz sasvim praktične perspektive. Dobar dio društava u tom slučaju ne bi ni dočekao koncesiju na koju su imali pravo jer bi napuštanjem dijela kampova došlo do urušavanja njihovih poduzeća. Druga je stvar što zamišljeni model dodjele koncesija nikada nije „proradio“ zbog nedostataka samog propisa.

ZoNGZ je, pak, donesen kao bi se deblokirali procesi zamišljeni ZoTZ-om. Odredba čl. 24. navedenog propisa navodi:

„Ako se kamp ili dio kampa nalazi na pomorskom dobru, na uređivanje odnosa između tijela nadležnog za upravljanje pomorskim dobrom i trgovačkog društva primjenjuju se odredbe zakona kojim je uređeno pitanje upravljanja pomorskim dobrom.“

Situacija u kojoj se pomorsko dobro kao dio neprocijenjenog zemljišta koristio od 2010. do 2020. godine bez koncesije prema čl. 9 ZoTZ-u, ZoNGZ, dakle, nije previđao nikakvim ekscesom, nego zatečenom situacijom koju treba riješiti. Već je rečeno kako je Vlada RH kao predlagatelj ZoNGZ-a sama proglasila ZoTZ neuspješnom i neprovedivom normom, pa nije bilo ni moguće sankcionirati subjekte koji su, kako je bilo zamišljeno, do tada trebali pribaviti koncesiju za korištenje pomorskog dobra u kampovima. Stanje pomorskog dobra u kampovima na dan stupanja na snagu ZoNGZ-a bilo je implicitno određeno legitimnim, mada nesređenim. Zbog toga je ZoNGZ odredio da se u vezi korištenja pomorskog dobra za koja se nisu uspjele izdati koncesije, nanovo pristupi „uređenju odnosa“ pravnih subjekata i organa javne vlasti. To je smisao postojanja citirane odredbe i sve mimo toga ne pogađa njen bit. Pojam „uređenja odnosa“ na kojeg upućuje odredba čl. 24. ZoNGZ-a polazi od priznanja neprovedivosti ZoTZ-a i određuje novi ciklus sređivanja te stvari pri čemu su se obveze u tom pogledu podijelile između turističkih društava i upravnih organa. Potonje obveze su određene čl. 15. ZoNGZ-a koji glasi:

„(1) U smislu ovoga Zakona za kampove koji su izgrađeni do dana stupanja na snagu Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (»Narodne novine«, br. 19/91., 83/92., 84/92., 94/93., 2/94., 9/95., 21/96. i 118/99.) i koji su predmet ovoga Zakona, smatra se da su izgrađeni temeljem pravomoćnog akta za provedbu prostornih planova te da je izdana uporabna dozvola.

(2) Stupanjem na snagu ovoga Zakona za sva zemljišta i građevine u kampu koja su predmet ovoga Zakona, a koja nisu planirana važećim prostornim planom, smatra se da je u postupcima izmjena i dopuna ili izrade novih prostornih planova prema posebnom zakonu iz područja prostornog uređenja podnesen zahtjev u svrhu provedbe postupka izrade i donošenja tog plana radi zadržavanja i planiranja njihove osnovne namjene.

(3) U smislu ovoga Zakona pod prostorom kampa smatra se sve zemljište koje se na dan stupanja na snagu Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (»Narodne novine«, br. 92/10.) nalazilo u granicama kampa.

(4) Svi akti za provedbu prostornih planova kojima se određuje obuhvat zahvata u prostoru kampa i/ili se utvrđuje građevna čestica građevine u kampu izdat će se pozivom na ovaj Zakon.“

Stavak 2. citirane odredbe odredio je dakle, da upravni organi moraju izmijeniti prostorne planove tako da odgovaraju dotadašnjoj namjeni neprocijenjenih dijelova kampova kojima su upravljali pravni sljednici nekadašnjih društvenih poduzeća. To se i moralo učiniti. Odredba čl. 7. st. 4. ZPDML/2003 je, naime, propisivala :

„(4) Koncesija na pomorskom dobru može se dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama.“

Čl. 2. st. 1. i 2. Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru¹⁵⁵ je pak određivala:

„(1) Koncesije na pomorskom dobru daju se sukladno Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu Zakona), lokacijskoj dozvoli, odnosno dokumentima prostornog uređenja i ovoj Uredbi.

(2) Postupak davanja koncesije moguće je započeti nakon što je određena granica pomorskog dobra, te provedena u zemljišnim knjigama.“

Postupak „uređenja odnosa“ podrazumijevao je, dakle, a) izmjenu prostornih planova b) određivanje granica pomorskog dobra, c) postavljanje zahtjeva za koncesiju i d) dodjelu koncesije. Rok za okončanje toga postupka ZoNGZ nije odredio. Umjesto toga tijekom 2023. godine došlo je do toga da upravni organi u hitnom postupku zabranjuju korištenje dijela

¹⁵⁵ NN. br. 23/04, 101/04, 39/06, 63/08, 125/10, 102/11, 83/12, 10/17, 83/23,

kampova koji čini pomorsko dobro, navodeći kako TTD-i nemaju koncesije za njegovo korištenje.¹⁵⁶ Ovo iako pritom nije bilo sporno da upravni organi nisu izmijenili prostorne planove koji su bili uvjet za izdavanje koncesije za pomorsko dobro u kampu i da su, dakle, izdavanje koncesije onemogućila tijela javne vlasti.

Izrada urbanističkih planova koji bi predviđali obavljanje djelatnosti kampa na (neprocijenjenom) pomorskom dobru u pravilu do danas nije okončana. To je isključivi propust javne (samoupravne) vlasti. TTD-ima često nije moguće ishoditi koncesiju za korištenje predmetnog pomorskog dobra i to iz razloga koji slovom zakona padaju na tijela uprave. TTD-i zbog toga ne bi smjeli snositi štetne posljedice. To je izričit ustavno-pravni zahtjev:

„Što se tiče pogrešaka, propusta, neaktivnosti, neučinkovitosti i sukcesivnog donošenja proturječnih odluka - a sve navedeno izrazito obilježava način rada nadležnih upravnih tijela u konkretnom slučaju - potrebno je ponoviti više puta isticano pravno stajalište Ustavnog suda, prema kojem pogreške i propusti nadležnih tijela nikada ne mogu biti tumačeni na štetu stranke.“¹⁵⁷

Ovako radikalnom stavu upravnih organa, uostalom, nije prethodilo donošenje ili izmjena kojega propisa koji bi na kakav novi način uredila pitanje korištenja pomorskoga dobra kao dijela neprocijenjenog turističkog zemljišta u kampu. ZPDML/2023 u odnosu na zabranu korištenja pomorskog dobra bez valjane pravne osnove nije promovirao ništa što već nije bilo sadržano u ZPDML/2003. A da je do kakve legislativne promjene i došlo, one su trebale biti odmjerene, unutar granica koje je svojom odlukom odredio Ustavni sud RH:

„(...) predlagatelji i ostali adresati osporenih pravnih normi nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost određenog pravnog uređenja (jednako kao ni u slučaju bilo koje druge

¹⁵⁶ Vidjeti rješenje Lučke uprave Ministarstva mora, prometa i infrastrukture Klasa: UP/I-342-24/23-03/344, Urbroj: 530-04-5-2-23-1, od 31.08.2023.

¹⁵⁷ USRH, Odluka broj: U-III-1744/2021 od 31.03.2022., točka 7.3. To je pravno stajalište ustanovljeno u praksi Ustavnog suda još 2009. godine (u odluci broj: U-III4673/2008 od 20.05.2009., NN 67/09), u prvom redu pod utjecajem presuda Europskog suda za ljudska prava, osobito presude *Gashi protiv Hrvatske* od 13.12.2007. g. (zahtjev br. 32457/05).

pravne norme). U okolnostima legitimne promjene pravnog uređenja, iako nisu vlastitim činjenjem ili propustima prouzročili svoj eventualno nepovoljniji položaj, oni ne mogu očekivati apsolutnu zaštitu postojećih pravnih odnosa, ali je legitimno njihovo očekivanje da promjene koje nastanu kao posljedica zakonodavne intervencije za njih neće biti nerazmjerno restriktivne i opterećujuće.“¹⁵⁸

I da je, dakle, ZDPML/2023. unio kakve novosti u pogledu prava turističkih društava na korištenja pomorskog dobra u granicama kampova nastalih prije 1991. godine i/ili da je zakonodavac izmijenio ZoNGZ u dijelu u kojemu je propisao da nadležni upravni organi i TTD-i trebaju započeti proces uređivanja odnosa na pomorskom dobru prema općim principima, TTD-i su imala pravo očekivati da promjene budu - kolokvijalno rečeno - podnošljive, da neće biti pretjerano rigorozne i da se njima neće napraviti grubi i nagli odmak od dotadašnje prakse i normativnih rješenja. Tim se više poštivanje ovog pravila očekuje u situacijama kakva je ova, kada nije došlo do nikakve promjene legislativnog okvira. Radi se o korjenitoj promjeni dotadašnje prakse, uspostavi cijelih novih pravih paradigmi koje bi – da im se i nema što prigovoriti iz perspektive mjerodavnih propisa – bez prijelaza i vremena za prilagodbu ukinulo cijelo jedno pravo pridržano za ciljanu skupinu pravnih subjekata.

Stvari su se počele nekontrolirano odvijati do mjere koja je ugrožavala ne samo turističku sezonu u kampovima 2024. godine, nego i daljnji razvoj turističke industrije u segmentu kampova uopće. Gledajući što se događalo u njihovu susjedstvu (očito kao svojevrsni pilot-program, pokazni slučaj) TTD-i koji su upravljali kampovima unutar kojih je postojalo pomorsko dobro za kojega nije izdana koncesija u uvjetima iz čl. 24. ZoNGZ-a bili su u dilemi smiju li uopće pustiti u prodaju kapacitete kampova. Opravdani razlog za tu tjeskobu stvarala je posebno činjenica što su upravni organi u spomenutom egzemplarnom slučaju odlučili zatvoriti (zapečatiti) dio kampa usred turističke sezone 2023., u hitnom postupku doslovce pred očima zabezelenih turista. Ulog nije bio mali. Ostaviti kampove zatvorenima značilo je suočiti se neprocjenjivim financijskim gubicima i smanjivanjem broja radne snage. Prodavati smještajne kapacitete uz mogućnost izricanja trenutne zabrane rada kampa značilo je suočiti se

¹⁵⁸ USRH, rješenje broj: U-I-2938/2011 i dr. od 23. travnja 2018., točka 19.

s posljedicama reputacijske katastrofe epskih razmjera koja bi nastupila da se krenulo u zatvaranje ostalih kampova.¹⁵⁹

Vlada RH je, srećom, prepoznala opasnosti koje su prijetile zbog ovako neočekivano grubog nasrtaja na TTD-e koji su upravljali kampovima unutar kojih je postojalo pomorsko dobro u situaciji iz čl. 24. ZoNGZ-a. Tako je 13. lipnja 2024. g. Vlada RH donijela Zaključak, Klasa 022-03/24-07/206, URBRJ 58301-05/20-24. 2., Zaključak je glasio ovako:

I

Zadužuje se Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture da po hitnom postupku odredi granicu pomorskog dobra za sve kampove ispred kojih granica pomorskog dobra još nije utvrđena.

II

Ministarstvo financija, Carinska uprava i lučke kapetanije zastat će s inspekcijskim mjerama zabrane rada kampova dok se na pomorskom dobru ne razriješe imovinski pravni odnosi tamo gdje nisu razriješeni, a najdulje do 31. prosinca 2025.

III

Ministarstvo financija, Carinska uprava naplatit će trgovačkim društvima koji su imatelji kampova iz točke 2. ove odluke naknadu za područje koje je nesporno pomorsko dobro u visini koja odgovara koncesijskog naknadi postignutu natječajem na približno sličnoj lokaciji počev od 1. siječnja 2019.

IV

Nakon što se utvrdi granica pomorskog dobra izvršit će se konačni obračun naknade za gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra bez koncesije, te povrat sredstava u slučaju više obračunatog iznosa naknade ili uplata u slučaju manje obračunatog iznosa naknade.

¹⁵⁹Autor je dugo istraživao razloge zbog kojih je procedura hitnog zatvaranja kampova testirana baš na konkretnoj lokaciji. Odgovor na to pitanje, međutim, nije uspio dobiti. Treba znati da je u istoj situaciji u to vrijeme bilo na desetine kampova.

Na ovaj se način Vlada RH kao središnje tijelo u sustavu državne uprave jasno odredila o pravnim pitanjima koja su naglo postala sporna (s prijetećim učinkom po hrvatski turizam) i u tom smislu odredile zadaće nadležnim organima.

a) Točkom I Zaključka, Vlada RH je izdala upute organima državne uprave da – tamo gdje je potrebno – dovrše postupak određivanja granica pomorskog dobra u kampovima, što je bila jedna ključnih obveza koje su upravni organi bili dužni izvršiti kako bi se društvima na koje se primjenjuje ZoNGZ uopće mogla izdati koncesija za korištenje kampova.

b) Točkom II Zaključka, naloženo je upravnim organima da zastanu s izricanjem i provedbom mjera zabrane radova kampova kod kojih nisu razriješeni imovinskopravni odnosi vezani za pomorsko dobro. Jedini imovinskopravni odnosi koji se mogu zasnovati u vezi pomorskog dobra između organa javne vlasti i privatno-pravnog subjekta jesu oni koji nastaju davanjem koncesije. Drugih takvih odnosa nema, i to je baš ono što po navedenoj točki Zaključka treba riješiti prije poduzimanja represivnih mjera. Naravno, to se odnosi samo na slučajeve kada odnosi u vezi pomorskog dobra nisu „razriješeni“ prema toč. II. Zaključka odnosno „uređeni“ prema čl. 24. ZoNGZ-a zbog propusta drugih organa uprave.¹⁶⁰

c) Točkom III Zaključka određeno je kako trgovačka društva koja bez koncesije obavljaju gospodarsku djelatnost na dijelovima kampa koji predstavljaju pomorsko dobro do daljnjega imaju pravo nastaviti s njihovim korištenjem. Kampovi se mogu koristiti uz plaćanje naknade koja po visini odgovara koncesijskim naknadama izdanim za korištenje pomorskog dobra sličnih obilježja. Riječ je o svojevrsnoj kvazi-koncesijskoj naknadi, pravnom supstitutu koncesijske naknade koji se plaća do „uređenja odnosa“ na pomorskom dobru do izdavanja koncesije.

Uz ovaj dispozitiv, barem je jednako važno bilo i obrazloženje spomenutog Zaključka. U njemu su navedeni razlozi za njegovo donošenje i političko-pravni ciljevi koji su se ovim aktom nastojali ostvariti. Tamo je tako navedeno da se značajan broj kampova u RH nalaze na pomorskom dobru, a pojedini i dijelom na pomorskom dobru, a da za veći dio tih kampova

¹⁶⁰ Vlada RH je ovime posredno, ali sasvim jasno uputila i kako treba tumačiti pojam „uređivanja odnosa“ između organa vlasti i turističkih društava iz spomenutog čl. 24. ZoNGZ-a.

nije riješeno pitanje gospodarskog korištenja pomorskog dobra, niti je određena granica pomorskog dobra. Pritom je naglašeno da su kampovi važan turistički segment hrvatskog gospodarstva i da je potrebno žurno poduzeti mjere kako bi se poslovanje kampova uredilo.

Objektivno je ovime država poslala poruku samoj sebi, svojim upravnim organima. Dvostruku. Prva je ova o vrijednosti turizma kao grane gospodarstva koju treba njegovati i čuvati. Druga je diskretno izrečena ocjena o inertnosti upravnih organa koja je i dovela do situacije u kojoj se u uređenje bitnih društvenih pitanje kreće sa sankcijama kao prvim korakom. Upravni ograni - središnji ili lokalni - Zaključkom su zaduženi poduzeti mjere za rješavanje situacije u kampovima. Na njima je odrediti granice pomorskog dobra, urediti imovinske odnose, uskladiti planove prostornog uređenja i poduzeti sve drugo što je s njihove strane nužno da bi TTD-i uopće **mogli** pribaviti koncesiju za korištenje pomorskog dobra u kampovima. Njima, a ne TTD-ima je za to određen rok do 31. prosinca 2025. godine. Za nadati se da je ova namjera Vlade RH prepoznata. Stvarnost, međutim, ne daje jasnog razloga za optimizam, pa je lako moguće da se ova, za sada tek prigušena tema, ponovno razbukta u razdoblju koje je pred nama. Autoru bi bilo silno drago da se pokaže kako su ovi strahovi bili bezrazložni.

7. ZAKLJUČAK

Tri je desetljeća bilo potrebno da se uspostavi koliko-toliko stabilna platforma za rješavanje pitanja turističkog zemljišta, odnosno neprocijenjenog građevinskog zemljišta zajedno sa svim kolateralnim pitanjima koja su izranjala putem. Krenulo se pionirskim, nesigurnim iskoracima u pretvorbu društvenog kapitala, a krug je zatvoren donošenjem uredbi kojima su određene jedinične cijene zakupnine za zemljište na kojemu su izgrađeni hoteli, turistička naselja i kampovi, koji su proizašli iz procesa pretvorbe i privatizacije i koji zajedno s takvim zemljištem čine jedinstvenu funkcionalnu cjelinu.

I upravo u tome, po ocjeni autora, leži većina još neriješenog dijela problema. Lako je (ili barem manje teško i izazovno) donijeti propise kojima se formalno uređuje pojedini segment odnosa u društvu. Složenije je isprovocirati promjene u predodžbama, socijalnim paradigmama i kolektivnom vrijednosnom sustavu. Nema konačnih legislativnih rješenja bez prethodnog punog shvaćanja i prihvaćanja pojma jedinstvene tehnološke cjeline. A upravo su to i kampovi i hoteli i hotelska naselja. Ne samo zakonodavac, već sustav državne uprave uopće mora stremiti njihovoj zaštiti. Nedavni atak na gospodarsko - pravni integritet kampova na to ne ukazuje.

Ne treba, naravno, biti odveć strog. Problem se začeo još kod pretvorbe društvenih poduzeća, kada je dio zemljišta koji čini jedinstvenu funkcionalno-tehnološku cjelinu poslovanja poduzeća (hotela, turističkih naselja i kampova) "izuzeto" iz temeljnog kapitala poduzeća i ostavljen na rješavanje budućim naraštajima. Navedeni procesi su se odvijali u vrijeme ratne agresije na RH koji su se nadovezali na same po sebi zahtjevne društvenopolitičke procese promjene vlasničkopravnog sustava.

Ipak, to ne ekskulpira zakonodavnu vlast od primjedbe da se uhvatila u koštac s tim problemom tek nakon dva desetljeća. Posljedice koje su nastale tako dugom šutnjom zakonodavca ne mogu se ni procijeniti. Kroz sve su to vrijeme izostale investicije u turizam, ponekad u mjeri koja je dovodila u pitanje samo održavanje pogona u postojećem stanju. Nije bilo realno ni razmišljati investirati u ogromne površine neprocijenjenog turističkog zemljišta bez jasne predodžbe o tome tko će mu na kraju biti vlasnikom i tko će ga – i pod kojim uvjetima – moći koristiti. Sve

to dobiva na značenju kada se svrsta u pravilni kontekst – turizam i danas predstavlja preko petine ukupnog BDP-a u RH.

Naravno da je sve to kumovalo spontanom „zastranjenju“ turizma, odmicanju od smjerova zamišljenim nacionalnim strategijama. U tom je razdoblju broj smještajnih kapaciteta („kreveta“) povećan za preko 60%, ali uglavnom u privatnom smještaju i u objektima niže kvalitete (2* i 3*), koji ne daju dodatnu vrijednost turizmu RH. To je baš razdoblje kad su se hrvatski konkurenti na Mediteranu „odlijepili“, stvorili prednost razvojem visoko kvalitetnog turističkog proizvoda. Hrvatska je, slikovito rečeno, tada uporno pilila granu na kojoj je sjedila.

Iz ove perspektive izgleda upravo nevjerojatno da je puna dva desetljeća trajala „faza nenormiranosti“ tijekom koje se turističko zemljište koristilo bez naknade, ali i bez mogućnosti da se njime raspolaze uz ogroman uteg neizvjesnosti oko njegove sudbine. Tek su donošenjem ZoTZ-a postavljeni kriteriji - makar provizorni – za izračun vrijednosti korištenja neprocijenjenog turističkog zemljišta. ZoTZ međutim nije uspio pokrenuti investicijski ciklus u turizam, barem ne sustavno. Iako ga se može pamtiti i po nekoj od odlika, (primjerice, prepoznato je, priznato i uspostavljeno načelo jedinstva nekretnine) ostaje tužna činjenica da se zakon u cjelini pokazao potpuno neprovedivim. Tako se razdoblje nereda u području neprocijenjenog turističkog zemljišta proteglo na dodatnih deset nepovratnih godina.

Tek je ZoNGZ, uz sve nedostatke, unio red oko ovoga pitanja. Izmijenjen je modus rješavanja „suvlasničke zajednice“ kod kampova, koji se u praksi, primjenom ZoTZ-a, pokazao neprovediv. Novi model rješavanja ovog pitanja predvidio je – logičnije, jednostavnije i primjerenije- korištenje neprocijenjenog dijela kampa putem zasnivanja dugotrajnih zakupnih odnosa.

Ostaje međutim vidjeti kako će se rješavati dva pitanja.

Prvo je održivost procjena rješenja vrijednosti turističkog zemljišta. Pravila navedena u Uredbi K i Uredbi H i TN (OK) kao i odgovarajući dio ZoNGZ-a treba tumačiti smisleno i pažljivo. Ako se tu i posegne za pravilima iz srodnih propisa (kao što su ZoPVN i PoMVPN) to treba činiti oprezno, metodom teleološke redukcije. To znači da u tom procesu treba uvažiti posebnosti turističkog zemljišta. Pravna struka ovdje treba pomoći nositeljima izvršne vlasti.

Kao i prije, autor i dalje drži kako bi jedini mogući pristup procjene vrijednosti turističkog zemljišta trebao biti onaj koji se oslanja na dohodovnu metodu i koji procjenjuje ekonomsku vrijednost zemljišta vodeći brigu da definirana cijena „ne optereti“ ugostiteljsko-turističku djelatnost više nego što ona to može podnijeti. Također, kod definiranja vrijednosti zemljišta i cijene zakupa i ubuduće treba jasno analizirati ekonomsku vrijednost koja se stvara na tom zemljištu, kako bi se moglo odrediti koji dio dobiti se može platiti RH za korištenje tog zemljišta.

Turističko zemljište, naime, nije puko građevinsko zemljište u turističkim zonama, već dio funkcionalne-tehnološke cjeline hotela, apartmanskih naselja i kampova u „vlasništvu“ turističkih poduzeća. Turističko zemljište predstavlja „komponentu“ poslovanja turističkih poduzeća, i upravo radi toga ono je od poslovanja turističkih poduzeća neodvojivo i nema samostalnu tržišnu vrijednost.

Turističko zemljište čini funkcionalno-tehnološku cjelinu poslovanja, koju ta poduzeća vode više od 60 godina. Jedino to poslovanje može biti relevantno za utvrđivanje vrijednosti zakupa turističkog zemljišta, a nikako ne transakcijske cijene koju je neki apstraktni investitor voljan platiti za „zemlju na moru“ u turističkoj zoni. Za nadati se da će buduće korekcije Uredbe K i Uredbe H i TN (a zasigurno će ih biti) o ovome pitanju voditi računa.

Drugo je pitanje dijelom doktrinarne, a dijelom praktične prirode. Treba formirati jasnu pravnu poziciju o pravu TTD-a da koriste dijelove kampa koja predstavljaju pomorsko dobro do trenutka ishoda koncesije. Isto pitanje će se ubrzo pojaviti i kod hotela i turističkih naselja. To treba činiti smislenim tumačenjem ZoTZ-a, ZoNGZ-a, propisa o pretvorbi i sustavnim priznavanjem koncepta zaštite koncepta tehnološke cjeline. Komplementarno, također treba uzeti i povijest pozitivnih propisa kojim je bila regulirana materija pomorskog dobra. OK

Nezamjenjiv je i neprocjenjivo važan doprinos pravne struke kada dođe do potrebe da se korpus primjenjivih propisa (donesenih često u različitim vremenima i motiviran različitim ciljevima) svede na jedinstveni i primjenjivi pravni nazivnik. Tumačenje propisa je onaj fini, možda i najsuptilniji dio pravne tehnike. Izazovi koji su se ispriječili pred daljnjim razvojem turističke djelatnosti u RH mogu se razriješiti samo primjenom pravila te discipline na postojeći pravni

okvir. Na pravnoj je struci, dakle, dati svoj doprinos u rješavanju krize koji su i nastali zbog – ponekad neizbježnih – legislativnih deficita.

Praktična je dimenzija pitanja vezanog za korištenje pomorskog dobra u neprocijenjenim kampovima te kako dohvatiti rokove do kojih (31.12.2025,) središnji i lokalni upravni ograni moraju povući granice pomorskog dobra, ažurirati prostorne planove prema ZoNGZ-u i izdati koncesije TTD-ima koji zadovoljavaju za to propisane uvjete. Vrijeme, naravno, nezaustavljivo ide. Ovdje je uzdati se u energičnost Vlade RH koja je donošenjem Zaključka od 13. lipnja 2024. godine spriječila – nije pretjerano reći- urušavanje cijelog jednog segmenta hrvatskog turizma. I TTD-i kao i udruge u koje se učlanjuju te prava javnost općenito treba ovdje dati svoj doprinos. Ne riješi li se konačno ovo pitanje, eskalirat će nova kriza koja bi ovaj put mogla imati epilog i u postavljanju konkretnih imovinsko-pravnih zahtjeva. Preambiciozno bi bilo očekivati da se do 31.12.2025. donese poseban propis o načinu korištenja pomorskog dobra u neprocijenjenim kampovima. U slučaju potrebe, valja opet posegnuti za prijelaznim, privremenim rješenjima. Autor je, međutim, dubokog uvjerenja da konačno uređenje ovog pitanja treba tražiti upravo izradom posebnog, tom specifičnom pitanju posvećenog novog propisa.

SAŽETAK

Turističko zemljište, odnosno neprocijenjeno građevinsko zemljište, kako ga u vrijeme pisanja ovoga rada definiraju primjenjivi propisi, jest građevinsko zemljište koje je bilo u društvenom vlasništvu ili koje je i danas uknjiženo kao društveno vlasništvo, a na kojemu je društveno poduzeće imalo knjižno i izvan knjižno pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja, koje nije procijenjeno u vrijednost temeljnog kapitala u postupku pretvorbe društvenog poduzeća u trgovačko društvo i koje nije uneseno u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije te s čime čini jedinstvenu tehnološko-funkcionalnu cjelinu.

U praksi je, inače, turističko zemljište građevinsko zemljište koje je u prostorno-planskoj dokumentaciji predviđeno za izgradnju turističkih objekata, a označeno je (crvenom bojom) kao „T“- urbanistička zona, na kojoj se mogu graditi objekti turističke namjene (hoteli/T1, turistička naselja/T2, kampovi/T3). Neprocijenjeno građevinsko zemljište je, dakle, svojevrsna *differentia specifica* u odnosu na opću kategoriju značenja pojma „turističkog zemljišta“, odnosno pojmovno užu oblik definicije koji sadrži određene posebnosti.

Neprocijenjeno građevinsko zemljište, dakle, nije tipično građevinsko zemljište koje se tek slučajno nalazi u turističkim zonama. Namjena tog zemljišta njegovo je prevladavajuće obilježje. Riječ je o zemljištu u funkciji poslovanja turističkih poduzeća kao jedinstvene tehnološko-funkcionalne cjeline.

Kroz ovaj se rad prikazuju posebna pravna obilježja ovog pojma, stavljajući ga posebno u odnos s kategorijom jedinstvene tehnološko-funkcionalne cjeline kao instituta ugrađenog (ne uvijek s dosljedno definiranim značenjem) u velik broj postojećih propisa.

Funkcionalna cjelina (jedinstvena tehnološko-funkcionalna cjelina, poslovna cjelina, funkcionalno-gospodarska cjelina, jedinstvena poslovno-funkcionalna cjelina itd. – pitanje, ujednačavanje nazivlja za ovaj institut mogla bi biti tema zasebnoga rada) čini, naime, ključnu pretpostavku, odnosno *conditio sine qua non* za pravilno razumijevanje problematike neprocijenjenog građevinskog zemljišta te tumačenje dosega i smisla propisa kojima se to pitanje uređuje.

U radu se prikazuje geneza problema vezanog za turističko zemljište, odnosno neprocijenjeno građevinsko zemljište. On dobrim dijelom predstavlja nasljeđe iz nekadašnjih sustava društvenog uređenja. Problem je dodatno dobio na težini na razmeđi prelaska iz jednog (društveno vlasništvo) u drugi (privatno vlasništvo) sustav vlasničkopravnih odnosa.

Tada su se odvijali složeni, u pravnom smislu, upravo jedinstveni procesi unutar kojega su se isprepleli i pretvorba društvenog vlasništva i privatizacija i pokušaji da se ti procesi prilagode specifičnostima turističkog zemljišta. Svemu tome nisu nimalo išle na ruku i okolnosti rata i poraća u kojima se sve to odvijalo. Rezultati privatizacije, a još više loši rezultati poslovanja dijela privatiziranih trgovačkih društava često nisu ostvarili očekivanja građana i unosili su sumnju u samu suštinu procesa pretvorbe i privatizacije.

Sve je to pogodovalo nametnutoj tezi da je država kao vlasnik uvijek loš gospodar i koja je stvarala klimu za često nedovoljno promišljenu strategiju rasprodaje imovine. Promjena društveno ekonomskih odnosa, izražena u prelasku iz društvenoga na privatno vlasništvo, kroz pretvorbu, a potom i privatizaciju, obavljena je u velikom broju slučajeva samo u formalnoj dimenziji. Nju nisu uvijek pratile promjene do tada ustaljenih obrazaca shvaćanja i postupanja koji su dobrim dijelom ostali usidreni u dobu socijalističkoga društvenog uređenja. Ideja da se zarađivati može i spekulacijama oko imovine zasjenila je tako ponegdje osnovni postulat da se nova vrijednost može stvoriti samo radom (rezultatima poslovanja, poduzetništvom itd.).

Rezultati takvog okružja osjećaju se i danas. Nakon više od tri desetljeća, ne treba puno mašte za zaključak koliko nedorečenosti oko strateške djelatnosti visokokvalitetnog i održivog turizma utječu na gospodarski rast, investicije, stupanj zaposlenosti i druge čimbenike hrvatskog gospodarstva, ali i društva u cjelini.

Turizam treba shvatiti ne samo kao gospodarski nego i opći, sociološki fenomen u hrvatskim, ali i širim okvirima. Njega treba pratiti razumijevanjem procesa povijesnog razvoja i davanjem odgovarajućeg prostora u nacionalnim strategijama (koje treba principijelno i konzekventno provoditi). Te strategije moraju stvoriti društvenu klimu koja će ciljati modernizaciju i pojačana ulaganja u zastarjele turističke kapacitete, koncipiranje održivog turizma i stvaranje pretpostavki za iskorake u kreiranju novih turističkih proizvoda.

U radu se prikazuje i pravni okviri te praktični modeli po kojima se pitanje turističkog zemljišta, odnosno neprocijenjenog građevinskog zemljišta nastojalo urediti kroz dva zakonodavna razdoblja (2010. - 2020. i 2020. - danas) i raskoraci koji su očito postojali u proklamiranim strateškim strategijama turizma i upravljanja državnom imovinom te konkretnih zakonskih rješenja.

Spomenutim dvama zakonodavnim razdobljima, prethodilo je i ono treće, koje traje od samostalnosti Republike Hrvatske do 2010. g., a koje se uvjetno može nazivati i „periodom nenormiranosti“ ili „nultim normativnim razdobljem“. To razdoblje obilježio je odnos prema turizmu u kojem se on u pravnom smislu tek „događao“, gotovo u potpunosti bez normativne zakonodavne platforme, dok je s ekonomskog aspekta stvari do potrebe za mijenjanjem počela voditi činjenica da su se tada konačno počele dosezati predratne brojke u broju dolazaka i noćenja turista u RH. Stupanjem na snagu ZoTZ-a završava period nenormiranosti, odnosno „šutnje“ zakonodavca.

Sve je to moralo početi od samog definiranja pojma zemljišta koje nije bilo uključeno u postupak pretvorbe i privatizacije. Ono se i označavalo neujednačeno (od „turističkog zemljišta“ u prvom zakonodavnom razdoblju do „neprocijenjenog građevinskog zemljišta“ a na doktrinarno postavljanje koncepta ovih nekretnina kao (nehotice, stjecajem okolnosti stvorene) sub-kategorije stvari u pravnom prometu nije se u početku ni mislilo. Bilo je potrebno barem okvirno postaviti pojam turističkih trgovačkih društva proizašlih iz pretvorbe društvenih poduzeća, a naknadno i privatizacije, koja su tim procesima dovedena u objektivno neravnomerni položaj prema drugim društvima.

Ovaj rad ne bi bio potpun da se nije dotaklo pitanje utvrđivanja modela procjene vrijednosti neprocijenjenog turističkog zemljišta, odnosno cijene po kojoj je ono dano na korištenje TTD-ima, ali i o dvojbama vezanim uz status i režim pomorskog dobra koje čini dio funkcionalne cjeline. Najveći dio turističkog zemljišta dodiruje se, naime, s pomorskim dobrom koje je kao „opće dobro“ podvrgnuto posebnom pravnom režimu, ali koje po samoj prirodi stvari i zakonskim rješenjima, čini s turističkim zemljištem jedinstvenu funkcionalnu cjelinu (u slučaju kampa i građevinu). Posebno su tu delikatne situacije u kojima dolazi do prepletanja međusobno isključujućih stvarnih prava, poput prava korištenja TTD-a objekata zakonito sagrađenih na pomorskom dobru i (procijenjenim, u temeljnom kapitalu TTD-a) s kojima i prema opće

prihvaćenim kriterijima čine dio jedinstvene funkcionalne cjeline i prava države da strogo upravlja sustavom pomorskog dobra neovisno o zatečenom stanju.

Ovaj bi rad trebao doprinijeti razumijevanju cjelokupne tematike vezane za neprocijenjeno turističko zemljište. U vrijeme njegove izrade tek su se slegle (prije – primirile!) dvojbe koje su pratile konačna rješenja oko procjene vrijednosti turističkog zemljišta i utjelovljenih u uredbi iz čl. 10. st. 2. i čl. 22. st. 2. Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu.

Rješenja su u svakom slučaju trebala biti takva da s jedne strane potaknu investicije u hrvatski turizam i privuku renomirane internacionalne investitore s ciljem stavljanja u funkciju svih postojećih neiskorištenih resursa, a s druge strane da sačuvaju identitet našeg, po mnogočemu posebnog turizma. Koliko je bitno to što turizam u okviru nacionalnog gospodarstva čini bar 19 % BDP-a (gotovo jednu petinu ukupnih prihoda RH), toliko je važno da se turizmom upravlja na održivi način koji će težiti očuvanju prirodnih bogatstva i komparativnih prednosti našeg turizma.

Ilustracije radi, krajem 90-ih godina hrvatski turizam brojio je 860 000 ležajeva, od čega je svega 32 % kapaciteta bilo u stambenim zonama, odnosno u tzv. „privatnom smještaju“ ili „smještaju kod domaćina“. Ostali kapaciteti su u to vrijeme bili izgrađeni u turističkim zonama i bili su pod upravljanjem društvenih poduzeća. Suprotno Strategiji razvoja Hrvatskog turizma do 2020. godine, koja je identificirala nužnost kvalitativnog razvoja ponude smještaja u turističkim zonama u obliku hotela i ljetovališta 4* i 5*, Hrvatskoj se dogodila „apartmanizacija“ obale u stambenim zonama. Danas je u RH registrirano ukupno oko 1,8 milijuna ležajeva, što znači da se u zadnjih nekoliko desetljeća izgradilo objekata s gotovo milijun novih kreveta, prvenstveno kuća i stanova u stambenim zonama stavljenih u funkciju turizma. Oni danas čine 75 % ukupne turističke smještajne ponude. Te stambene jedinice uglavnom su kategorizirane s 2 i 3 zvjezdice kao turistički smještaj niske dodane vrijednosti za lokalnu zajednicu i RH. RH je tako u velikoj mjeri u mnogim destinacijama „potrošila prostor“ i krenula pravcem neodrživog turizma. turističkih kapaciteta/ležajeva. Sa svim se ovime treba sustavno baviti.

Ključne riječi: turističko zemljište, građevinsko zemljište, turistička poduzeća, kampovi, turistička funkcionalna cjelina, trgovačko društvo, pomorsko dobro

POPIS IZVORA

Knjige:

1. Barbić, J. Pravo društava, Knjiga druga, Društva kapitala, Svezak I., Dioničko društvo, Zagreb 2013.
2. Barbić, J. Pravo društava, Knjiga druga, Društva kapitala, Svezak II., Društvo s ograničenom odgovornošću, Društvo za uzajamno osiguranje, Kreditna unija, Zagreb 2010.
3. Barbić, J., Pravo društava, Knjiga prva, Opći dio, Zagreb, 2008.
4. Snježana Frković, Određivanje pomorskog dobra, Forum poslovanja nekretnina, 2000. g.
5. Gavella, N.; Alinčić, M.; Klarić, P.; Sajko, K.; Tumbri, T.; Stipković, Z.; Josipović, T.; Gliha, I., Hrvatsko građanskopravno uređenje i kontinentalno-europski pravni krug, 2. izdanje, Pravni fakultet, Zagreb, 1994.
6. Gavella, N.; Ernst, H.; Belaj, V.; Jug, J.; Nikšić, S.; Josipović, T.; Radionov, N.; Marin, J.; Baretić, M., Stvarno pravo; Svezak 2, Zagreb, 2007.
7. Gavella, N.; Belaj, V.; Gliha, I.; Josipović, T.; Stipković, Z., Stvarno pravo – posebna prava uređenja, Svezak 3 Zagreb, 2011.
8. Ivandić, N., Šimović, H., Topalović, S., Tutek, E., Ključna pitanja održivosti hrvatskog turizma, 2018.
9. Katarina-Kaja Župančić, univ. bac. hist., Mihael Puljić, univ. bac.hist., Turizam u Jugoslaviji u 1970-ih, Hrvatsko katoličko sveučilište.
10. Klarić, P. i Vedriš, M., Građansko pravo, Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo, Zagreb, 2009.
11. Koketi, B., Zbornik radova-Građanski odjel-Sporna pitanja i aktualna sudska praksa-Što je preostalo turističko zemljište i kako na njemu vlasništvo stječu jedinice lokalne samouprave, da li temeljem Zakona ili temeljem akta nadležnog tijela, 2018. g.
12. Miladin, P., Problem vraćanja poduzeća stečenog na temelju ništavog ugovora o kupoprodaji poduzeća, ZPF Zagreb, 61 (2011).
13. Omejec, Jasna, Novi europski tranzicijski ustavi i transformativna uloga ustavnih sudova, Biblioteka Modernizacija prava, knjiga 12, ur. Arsen Bačić, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, 2011

14. Prof. dr.sc. Jasna Omejec, Prof.dr.sc. Petar Miladin, Pravno mišljenje o pravnim obilježjima i metodama za određivanje zakupnine iz članka 10. stavka 2. i članka 22. stavka 2. Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu (Narodne novine broj 50/20) s obzirom na pravne specifičnosti (neprocijenjenog) turističkog zemljišta
15. Stanković, G.; Tuhtan Grgić, I., Posljedice uračunavanja vrijednosti ulaganja u objekte na pomorskom dobru u određenju iznosa temeljnog kapitala društva u postupku pretvorbe društvenog poduzeća u društvo kapitala (2018).
16. Mr. sc. Željko Uhlir, Branimir Majčica, Priručnik za procjenu nekretnina, DGIZ.
17. Mr. sc. Željko Uhlir, zamjenik ministricе Ministarstva prostornog uređenja i graditeljstva, Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina i pripadajući pravilnici, Hrvatska gospodarska komora- Sektor za trgovinu, 24. Forum nekretnina.
18. Vojković, G. Pomorsko dobro i koncesije, Hrvatski hidrografski institut, Split 2003.
19. Žuvela, M, Vlasničkopravni odnosi. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o zemljišnim knjigama, 2009.

Članci:

1. Garofulić, A i Botica, L., Kako procijeniti vrijednost poduzeća?, portal Poslovni dnevnik 6.6.2014. godine.
2. Jug, J. Pretvorba društvenog vlasništva na stvarima koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća, ZPF Rijeka(1991) v. 35, br. 1, 357-388(2014).
3. Dr. sc. Jadranko Jug, Stvarna prava na pomorskom dobru, Zb. Prav. Fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 34, br. 1,277-305 (2013).
4. Dr. sc, Željko Kukurin, Andrea Štifanić mag. iur., Turističko zemljište: povijesni osvrt, pravni okvir i vrednovanje turističkog zemljišta, Pravo u gospodarstvu br. 5/2022.
5. Andrea Štifanić, mag. iur., Problematika turističkog zemljišta i Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu, Pravo u gospodarstvu, br.2/2022.

Mrežni izvori:

1. https://mint.gov.hr/UserDocsImages//2023_dokumenti//230804_turizam_u_brojkama_2022_hrv.pdf

2. <https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/2005/turisticko-zemljiste.pdf>
3. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/43123>
4. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=62763>
5. <https://www.monitor.hr/wttc-turizam-ce-u-svijetu-u-2024-srusiti-rekorde/>
6. <https://respublicacasopis.net/2023/06/14/hrvatski-turizam-u-socijalistickoj-jugoslaviji-i-danas/>
7. <https://hr.wikipedia.org/wiki/UNESCO>
8. <https://corporate.aci-marinas.com/povijest/>
9. <https://mint.gov.hr/strategija-razvoja-odrzivog-turizma-do-2030-godine/11411>
10. https://www.revizija.hr/UserDocsImages/izvjesca-novo/Revizije%20-%202017/REVIZIJE_UCINKOVITOSTI/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM/OJEDINACNA_IZVJESCA/UPRAVLJANJE_POMORSKIM_DOBROM_NA_PODRU_CJU_REPUBLIKE_HRVATSKE.pdf
11. <https://bolje.hr/rijec/brownfield-investicija-gt-ulaganje-u-postojece-kapacitete/78/>.
12. <https://bolje.hr/rijec/greenfield-investicija-gt-ulaganje-u-nove-kapacitete/83/>.
13. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=11120>
14. <https://mpgi.gov.hr/vijesti-8/u-saboru-predstavljen-konacni-prijedlog-zakona-o-neprocijenjenom-gradjevinском-zemljistu-drugo-citanje/13441>
15. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/novi-zakon-o-upravljanju-pokretnom-i-nepokretnom-drzavnom-imovinom-kvalitetn-ij-a-norma-i-nedostatna-operativa-58158>
16. <https://mpgi.gov.hr/print.aspx?id=8292&url=print&page=1>
17. https://en.wikipedia.org/wiki/Highest_and_best_use
18. <https://www.hvs.com>
19. <https://www.glasistre.hr/istra/turisticko-zemljiste-u-zakup-na-50-godina-onima-koji-ga-vec-koriste-maric-vise-novca-od-zakupa-ostajat-ce-jedinicama-lokalne-samouprave-manje-drzavi-592037>
20. <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/EconReport?entityId=11120>
21. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://investcroatia.gov.hr/wp-content/uploads/2013/01/kupari-hrv.pdf>

Pravni propisi:

1. Aktiengesetz, njemački Zakon o dioničkim društvima.
2. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji Tekst značajan za EGP.
3. KPZ br. 805/2020- Konačni prijedlog zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu - P.Z. br. 805 (drugo čitanje), klasa: 022-03/19-01/232, urbroj: 65-20-09 od 9. travnja 2020.,

koji je predsjedniku Hrvatskog sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske aktom od 9. travnja 2020. godine.

4. Nacrt prijedloga ZoNGZ-a/2019- Nacrt prijedloga zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu, Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću provedeno od 14. lipnja do 15. srpnja 2019. na aplikaciji e-Savjetovanja.
5. Pomorski zakonik („Narodne novine“ br. 17/1994.)
6. Pravilnik o informacijskom sustavu tržišta nekretnina ("Narodne novine" br. 68/20.).
7. Pravilnik o razvrstavanju, kategorizaciji i posebnim standardima ugostiteljskih objekata iz skupine Hoteli ("Narodne novine" br. 56/16., 120/19.).
8. Pravilnikom o razvrstavanju i kategorizaciji ugostiteljskih objekata iz skupine kampovi („narodne novine“ br. 54/16, 68/19, 120/19).
9. PZ br. 805/2019- Prijedlog zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu – P.Z. br. 805 (prvo čitanje), klasa: 022-03/19-01/232, urbroj: 65-19-02 od 29. studenoga 2019., koji je predsjedniku Hrvatskog sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske aktom od 28. studenoga 2019. godine.
10. Upute - Uputa za provedbu članka 11. Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća ("Narodne novine" br. 26/1991, 99/2003.).
11. Uredba o masovnoj procjeni nekretnina ("Narodne novine" br. 28/19.).
12. Uredba o načinu i postupku procjene vrijednosti turističkog zemljišta, odnosno građevina u kampovima, načinu isplate kod civilne diobe, načinu utvrđivanja tržišne cijene ostalog građevinskog zemljišta za koje je na temelju posebnog propisa utvrđeno da služi za redovitu uporabu građevine ("Narodne novine" br. 12/11., 50/20.).
13. Uredba o načinu, postupku i uvjetima procjene vrijednosti i prodaje turističkog zemljišta u vlasništvu jedinice lokalne samouprave te načinu, postupku i uvjetima za dobivanje koncesije na preostalom turističkom zemljištu u vlasništvu jedinice lokalne samouprave ("Narodne novine" br. 12/11., 41/20., 50/20.).
14. Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru ("Narodne novine" br. 23/04., 101/04., 39/06., 63/08., 125/10., 102/11., 83/12., 10/17., 83/23.).
15. Uredba o postupku, načinu i uvjetima za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u suvlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 12/11., 145/12., 55/19., 31/20., 41/20., 50/20.).

16. Uredba o postupku, načinu i uvjetima za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u suvlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 12/11, 145/12, 55/19, 31/20 i 41/20).
17. Uredba o uređenju zakupa na turističkom zemljištu na kojemu su izgrađeni hoteli i turistička naselja Hrvatske (Narodne novine, br. 16/24).
18. Uredba o uređenju zakupa na dijelovima kampa u vlasništvu RH (Narodne novine, br. 16/24).
19. Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 56/90., 135/97., 8/98. - službeni pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - službeni pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - službeni pročišćeni tekst, 76/10., 85/10. - službeni pročišćeni tekst, 5/14.).
20. Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju ("Narodne novine" br. 84/92., 19/94., 70/93., 76/93., 52/94., 87/96., 145/10.).
21. Zakon o koncesijama ("Narodne novine" br. 69/17., 107/20.).
22. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ("Narodne novine" br. 92/96., 92/99., 39/99., 42/99., 43/00., 131/00., 27/01., 34/01., 65/01., 118/01., 80/02., 81/02., 98/19.).
23. Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu ("Narodne novine" br. 50/20.)
24. Zakon o obveznim odnosima ("Narodne novine" br. 35/05., 41/08., 125/11., 78/15., 29/18., 126/21., 114/22., 156/22., 145/23.).
25. Zakon o općem upravnom postupku ("Narodne novine" br. 47/09., 110/21.)
26. Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima ("Službeni list SFRJ" br. 6/80., 36/90., "Narodne novine" br. 53/91., 91/96.).
27. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama ("Narodne novine" br. 83/23.).
28. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (2003) ("Narodne novine" br. 158/03., 100/04., 141/06., 38/09., 123/11., 56/16., 98/19., 83/23.).
29. Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima ("Narodne novine" br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981, 31/1986, 47/1989, 26/1993, 17/1994, 29/1994, 107/1995, 108/1995, 142/1998.).
30. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama ("Narodne novine" br. 86/12, 143/13, 65/17, 14/19.).
31. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća ("Narodne novine" br. 19/91., 26/91., 45/92., 83/92., 84/92., 18/93., 94/93., 2/94., 9/95., 42/95., 21/96., 118/99., 99/03., 145/10.).
32. Zakon o privatizaciji ("Narodne novine" br. 21/96., 16/98., 71/97., 73/00., 92/10., 145/10.).

33. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina ("Narodne novine" br. 78/15.).
34. Zakon o prostornom uređenju ("Narodne novine" br. 153/13., 65/17., 114/18., 39/19., 98/19., 67/23.).
35. Zakon o računovodstvu ("Narodne novine" br. 78/15., 134/15., 120/16., 116/18., 42/20., 47/20., 114/22., 82/23.).
36. Zakon o radu ("Narodne novine" br. 93/14., 127/17., 98/19., 151/22., 64/23.).
37. Zakon o trgovačkim društvima ("Narodne novine" br. 111/93., 34/99., 121/99., 52/00., 118/03., 107/07., 146/08., 137/09., 152/11. - službeni pročišćeni tekst, 111/12., 125/11., 68/13., 110/15., 40/19., 34/22., 114/22., 18/23., 130/23.).
38. Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije ("Narodne novine" br. 92/10., 50/20.).
39. Zakon o turizmu ("Narodne novine" br. 156/23.).
40. Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti ("Narodne novine" br. 85/15., 121/16., 99/18., 25/19., 98/19., 32/20., 42/20., 126/21.).
41. Zakon o upravljanju državnom imovinom ("Narodne novine" br. 52/18.).
42. Zakonom o upravljanju nekretninama i pokretninama u vlasništvu Republike Hrvatske ("Narodne novine" br. 155/23.).
43. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine" br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10., 143/12., 94/17. - službeni pročišćeni tekst, 152/14., 81/15. - službeni pročišćeni tekst).
44. Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, („Službeni list SFRJ“ br. 6/1980, 36/1990, „Narodne novine“ br. 53/1991, 91/1996.).

Studije, Publikacije, Strategije, Izvješća

1. Analiza poslovanja turističkih društava i utjecaj troška turističkog zemljišta, HDC lipanj 2022. g.
2. Analize poslovanja turističkih poduzeća i procjena ekonomske vrijednosti turističkog zemljišta kampova u RH, HDC veljača 2022. g.
3. Izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanja pomorskim dobrom na području Republike Hrvatske, Područni ured Rijeka, 2017. g.
4. Procjena ekonomske vrijednosti turističkog zemljišta oko hotela i turističkih naselja u RH, HDC studeni 2022. g.

5. Razvojna strategija hrvatskog turizma, (NN br. 113-2184/1993).
6. Strategija razvoja održivog turizma do 2030. godine ("Narodne novine" br. 2/23.).
7. Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske do 2020. godine, (NN br. 55/13).
8. Strategija upravljanja državnom imovinom za razdoblje 2019. - 2025. ("Narodne novine" br. 96/19.).
9. Strategija upravljanja i raspolaganja imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske za razdoblje od 2013. do 2017. godine ("Narodne novine" br. 76/13.).
10. Stručna analiza u postupku utvrđivanja vrijednosti početnog iznosa zakupnine, Radno tijelo Visokog procjeniteljskog vijeća Ministarstva graditeljstva, prostornog uređenja i državne imovine, svibanj 2021. g.

POPIS SLIKA

1. Slika br. 1. Struktura turističkog/neprocijenjenog građevinskog zemljišta.....36
2. Slika br. 2. Struktura turističkog zemljišta na kojemu je izgrađen hotel i turističko naselje.....38
3. Slika br. 3. Struktura turističkog zemljišta na kojemu izgrađen kamp.....41