

Koncesija u pomorskom dobru u hrvatskom pravnom sustavu

Radonić, Tea

Master's thesis / Diplomski rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:344360>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-23**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
KATEDRA ZA UPRAVNO PRAVO

Tea Radonić

KONCESIJE NA POMORSKOM DOBRU U
HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, 2022.

SAŽETAK

Cilj ovog rada je prikazati pregled instituta koncesije s naglaskom na koncesiju na pomorskom dobru u hrvatskom pravnom sustavu. Institut koncesije je uređen Zakonom o koncesiji iz 2017. godine, no pojedinosti ovog instituta su uređene mnogim posebnim propisima, ovisno o predmetu i djelatnosti koncesije. Koncesija na pomorskom dobru je uređena Zakonom o pomorskim dobrima i morskim lukama iz 2003. godine. Tim zakonom koncesija na pomorskom dobru uređena je kao pravo kojim se pomorsko dobro potpuno ili djelomično isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim i pravnim osobama, a nastaje na temelju odluke o koncesiji koju donosi javno tijelo (Vlada Republike hrvatske ili nadležno tijelo regionalne ili lokalne samouprave). Pravo se konkretizira u ugovoru kojeg sklapa davatelj koncesije sa odabranim ponuditeljem koji ispunjava uvjete za koncesionara. U prvom dijelu rada će se obrađivati sam institut koncesije, njegova obilježja, te sam pojam pomorskog dobra. Glavni naglasak ovog rada se stavlja na koncesiju na pomorskom dobru, posebno na sudionike pravnog odnosa, postupak dodjele koncesije ovisno o vrsti koncesije koja se daje, na odluku i ugovor o koncesiji, raspolaganja koncesionara koncesijom, te pravnoj zaštiti.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. INSTITUT KONCESIJE U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU	2
2.1. DEFINICIJA	2
3. VRSTE KONCESIJA	2
4. PRAVNI ODNOS DAVATELJA KONCESIJE I KONCESIONARA	3
5. POMORSKO DOBRO	3
5.1. POJAM POMORSKOG DOBRA	4
5.2. GRANICE POMORSKOG DOBRA	4
5.3. OPĆA I POSEBNA UPOTREBA	5
6. KONCESIJA NA POMORSKOM DOBRU	6
6.1. POVIJESNI PREGLED UREĐENJA KONCESIJA NA POMORSKOM DOBRU	7
6.2. DEFINICIJA	8
6.3. POSTUPAK DAVANJA KONCESIJA	9
6.3.1. PRIPREMNE RADNJE	9
6.3.2. POSTUPAK DAVANJA KONCESIJE NA TEMELJU JAVNOG PRIKUPLJANJA PONUDA	10
6.3.3. POSTUPAK DAVANJA KONCESIJE NA ZAHTJEV	11
6.4. ODLUKA I UGOVOR O KONCESIJI	12
6.5. ROK NA KOJI SE DAJE KONCESIJA	14
6.6. NAKNADA ZA KONCESIJU	14
7. KONCESIJE NA POMORSKOM DOBRU NA LUČKOM PODRUČJU	15
7.1. LUKE OTVORENE ZA JAVNI PROMET	15
7.2. LUKE POSEBNE NAMJENE	16
8. KONCESIJSKO ODOBRENJE	17
9. RASPOLAGANJE KONCESIONARA KONCESIJOM NA POMORSKOM DOBRU	18
9.1. ZALOG KONCESIJE	19
9.2. PRIJENOS KONCESIJE I POTKONCESIJA	19
10. PRESTANAK KONCESIJE	21
11. PRAVNA ZAŠTITA	23
12. INSPEKCIJSKI NADZOR NAD POMORSKIM DOBROM	24
13. ZAKLJUČAK	25
14. LITERATURA	27

1.UVOD

Institut koncesije je jedan od pravnih instituta koji sve više dobivaju na važnosti. Prvenstveno zbog mogućnosti obavljanja financijski zahtjevnih radova, pružanja javnih usluga, te iskorištavanja prirodnih bogatstava koja država sama ne bi mogla iskorištavati, a sve u svrhu javnog interesa i gospodarskog ojačavanja države. Upravo institut koncesije pruža državi opciju da nadgleda i nadzire područja od javnog interesa, dok privatne pravne ili fizičke osobe kojima je dana koncesija koriste svoje resurse i financije da obavljaju djelatnosti od interesa svijetu. Taj institut se koristi za pružanje usluga u području zdravstva, u području prometa: za zračne luke, željeznice, žičare; za područje energetike, eksploataciju mineralnih sirovina; na području turizma, sporta i raznih drugih djelatnosti. Koncesija je sredstvo kojim se privlače privatni domaći i strani investitori te se maksimalno pokušavaju iskoristiti potencijali općih dobara poput pomorskog dobra. Obzirom da je Republika Hrvatska pomorska država koja se nalazi na Jadranskom moru, pomorsko dobro čini jedan od najvažnijih resursa za razvoj turizma, pomorstva, ribolova, iskorištavanja morskog dna, brodogradnje, uspostave luka i drugog.

Koncesija je u hrvatskom pravnom sustavu uređena Zakonom o koncesiji iz 2017.godine, dok je pomorsko dobro kao jedno od najbitnijih općih dobara uređeno posebnim propisom, Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama koji je donesen još davne 2003. godine. Tijekom godina su se donosile sitne izmjene, te je bilo govora o donošenju novog nužno potrebnog zakona, no to se još nije dogodilo.

Tema ovog rada je koncesija na pomorskom dobru, no da bi potpuno razumjeli glavnu temu, prvo ću u ovom radu objasniti sam institut koncesije i pojam pomorskog dobra. Zatim ću se u ostatku rada baviti samim postupkom dobivanja koncesije na pomorskom dobru koji je posebno uređen Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, te detaljnije govoriti o svim aspektima i obilježjima koncesije.

2. INSTITUT KONCESIJE U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU

2.1. DEFINICIJA

Teorijsko shvaćanje instituta koncesije se mijenjalo kroz godine, te ga autori opisuju na razne načine koristeći najčešće izraze poput odobrenja¹, posebnog pravnog instituta², dozvole³, akta, pravnog odnosa⁴. Uzmemo li u obzir samo jezikoslovno značenje riječi “concessum- odobrenje” koje dolazi iz latinskog jezika, vidimo da su svi prethodno nabrojani izrazi slični te ispravni. U moru definicija možemo razaznati glavne elemente koje pronalazimo u većini pravnoteorijskih definicija. Ti glavni elementi su: zasnivanje nekog pravnog odnosa, uglavnom upravno-pravnog; uloga javne vlasti kao subjekta bez čijeg odobrenja nije moguće ni započeti postupak koncesioniranja; obavljanje nekakve djelatnosti poput iskorištavanja predmeta koncesije, građenja ili slično za koju je potrebna dozvola, te koja bi inače bila zabranjena, ili bi bar bila zabranjena na tom području; plaćanje nekakve naknade za korištenje prava dane koncesije; te vremenski određeni rokovi korištenja pravom.

Opći propis kao *lex generalis* koji uređuje materiju instituta koncesije je Zakon o koncesijama. Normativnu definiciju koju zakonodavac daje u Zakon o koncesijama je da je koncesija “... pravo koje se stječe ugovorom”. Zakon tek u daljnjim člancima nabroja vrste koncesija te nam detaljnije definira ugovor o koncesiji za svaku od vrsti.

3. VRSTE KONCESIJA

¹ Vidaković Mukić M.: Opći pravni rječnik, Narodne novine, Zagreb, 2006, str. 423.

² Đerđa, D. :Ugovor o koncesiji, Hrvatska javna uprava, 2006,br 3., str.116

³ Pravni leksikon, Leksikografski zakon Miroslav Krleža, Čakovec, 2007, str. 603

⁴ Đerđa, D. : Upravno pravni aspekti koncesija, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split 2005, str 30.

Vrste koncesija prema ZOK možemo podijeliti na koncesije za gospodarsko iskorištavanje općeg ili drugog dobra, koncesije za javne radove i koncesije za javne usluge.

4. PRAVNI ODNOS DAVATELJA KONCESIJE I KONCESIONARA

Jedno od glavnih obilježja koncesije je dvostrani pravni odnos između davatelja koncesije (koncedenta) i ovlaštenika koncesije (koncesionara). Taj odnos je ugovorni jer nastaje sklapanjem ugovora između ta dva subjekta, no on je i upravno-pravni, jer je za sklapanje samog ugovora potrebna odluka o koncesiji, tijela javne vlasti.

Prema ZK davatelj koncesije je tijelo javne vlasti, odnosno pravna osoba koja je, u skladu s ovim i posebnim zakonima, nadležna za davanje koncesije. Zakonodavac taksativno precizira tko može imati ulogu davatelja koncesije, a to su Hrvatski sabor, Vlada RH i nadležno tijelo državne uprave u ime Republike Hrvatske; nadležna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u ime tih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pravne osobe koje su posebnim zakonima ovlaštene za davanje koncesije. Ovim taksativnim nabrojanjem zakonodavac isključuje mogućnost da koncedent bude privatna fizička ili pravna osoba.

Koncesionar po zakonodavcu je gospodarski subjekt⁵ (fizička ili pravna osoba) s kojim je davatelj koncesije sklopio ugovor o koncesiji. Zakon ne navodi razliku između domaćih i stranih osoba, pa prema tome koncesionar može biti i strana osoba. Glavni uvjet koji koncesionar mora ispunjavati jest da je kvalificiran i registriran za obavljanje djelatnosti za koju se koncesija daje.

5. POMORSKO DOBRO

⁵ Gospodarski subjekt je fizička ili pravna osoba, uključujući podružnicu, ili javnopravno tijelo ili zajednica tih osoba ili tijela, uključujući svako njihovo privremeno udruženje, koja na tržištu nudi izvođenje radova ili posla, isporuku robe ili pružanje usluga.

5.1. POJAM POMORSKOG DOBRA

Ovaj rad se prvenstveno tiče koncesija na pomorskom dobru, a da bi što bolje pojмили predmet koncesije i same djelatnosti koje se tiču takvih koncesija potrebno je razjasniti pojam pomorskog dobra. Nalazimo ga u posebnom propisu Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. godine (u daljnjem tekstu ZPDML).

Definicija koju zakonodavac navodi je “*Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom*”⁶. U ovoj definiciji možemo uočiti nekoliko glavnih elemenata koje možemo detaljnije raspisati za bolje razumijevanje pojma pomorskog dobra. Sam pojam općeg dobra po Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima uopće nema sposobnost biti u privatnom vlasništvu, ono je *res extra commercium*, te kao takvo ne može biti dijelom pravnog prometa. Kao glavni primjeri općeg dobra navode se zrak, voda i more, pojmovi oko kojih nema puno polemike. No uz ta navedena dobra, navodi se i morska obala što može stvarati probleme što pravne što faktične jer se ona smatra dijelom kopna, te se postavlja pitanje do kud seže morska obala na kopnu. ZPDML nam propisuje definiciju morske obale u čl. 4.⁷ Opće dobro, pa tako i pomorsko dobro je ono koje je dano na uporabu svima, po Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima propisano je da je pod zaštitom Republike Hrvatske, odnosno ona vodi brigu i upravlja općim dobrima.⁸ Upravo u tom istom članku zakonodavac omogućuje da se pitanje upravljanja može urediti i drugim posebnim propisima. Tako u ovom slučaju ZPDML navodi da pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara RH neposredno ili preko jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave (čl. 10. st. 1. ZPDML-a).

5.2. GRANICE POMORSKOG DOBRA

⁶Čl.3 ZPDML

⁷ Morska obala se proteže od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena kao i onaj dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov, te za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda. Morska obala uključuje dio kopna nastao nasipavanjem, u dijelu koji služi iskorištavanju mora.

⁸ Čl. 3 ZVDSP

Republika Hrvatska je država koja se prostire duž Jadranskog mora, te ima dužinu obale od oko 6000 km uključujući i otoke. Danas je turizam, posebno nautički vrlo važna komponenta našeg gospodarstva, te je naša obala stoga vrlo poželjna za domaće i strane investitore. Da bi se obala mogla iskorištavati potrebno je temeljito i efikasno odrediti granice pomorskog dobra. Zakonodavac detaljnije navodi što čini pomorsko dobro. Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje te dio kopna koji je s obzirom na svoju prirodu namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje (čl. 3. st. 2. ZPDML). Granice pomorskog dobra određuje Povjerenstvo za granice Ministarstva (u daljnjem tekstu Povjerenstvo), na prijedlog županijskog povjerenstva. Detaljniji postupak određivanja granica propisuje Uredba o postupku utvrđivanja granica pomorskog dobra koju donosi Vlada Republike Hrvatske. Nakon određivanja granica potrebno je upisati pomorsko dobro u zemljišne knjige pri općinskim sudovima, te zakon propisuje obvezu Ministarstva da dostavi rješenje o određivanju granice pomorskog dobra Državnom odvjetništvu glede upisa u zemljišnu knjigu. Izostanak obveze upisa u zemljišnu knjigu je nešto što dovodi do pravne nesigurnosti i uvelike ograničava mogućnosti koncesioniranja.⁹

5.3. OPĆA I POSEBNA UPOTREBA

Sama definicija kaže da se pomorsko dobro upotrebljava pod uvjetima i na način propisan Zakonom o pomorskim dobrima i morskim lukama. ZPDML razlikuje dva načina upotrebe. To su opća i posebna upotreba.

Opća upotreba daje pravo svim osobama da predmet upotrebe koriste bez naplate, te bez ikakvih ograničenja, a u skladu s namjenom i prirodom pomorskog dobra. Pritom su svi korisnici tog dobra jednaki, te ne smiju jedni drugima uskraćivati mogućnost takvog korištenja.

A contrario posebna upotreba je svaka upotreba koja nije opća upotreba i nije gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra. Njome se ostale osobe djelomično ili potpuno isključuju ili

⁹ „U glavnu knjigu upisuje se opće dobro ako to zatraži osoba koja na tome ima pravni interes.” Članak 17. st. 3. ZZK

ograničavaju od upotrebe pomorskog dobra. Zakonodavac u ZPDML (čl.19.) navodi primjere posebne upotrebe:

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

Za posebnu upotrebu je potrebna dozvola od javne vlasti u obliku odluke o koncesiji koju donosi Vlada Republike Hrvatske, odnosno županijska ili lokalna skupština, ovisno o značaju same upotrebe pomorskog dobra.

Osim opće i posebne upotrebe, postoji još jedan način upotrebe pomorskog dobra, a to je gospodarsko iskorištavanje. To je korištenje pomorskog dobra kojim se stječe ekonomska dobit na način da se obavljaju gospodarske djelatnosti s korištenjem već postojećih građevina ili bez korištenja postojećih građevina ili bez gradnje građevina i drugih objekata.

Za posebnu upotrebu ili gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra potrebno je sklopiti ugovor o koncesiji. To su zapravo dvije vrste koncesija na pomorskom dobru.

6. KONCESIJA NA POMORSKOM DOBRU

Nakon kratkog pregleda općeg instituta koncesije u hrvatskom pravnom sustavu te objašnjenja pojma pomorskog dobra, u daljnjem radu će biti riječ o koncesijama na pomorskom dobru, vrlo bitnom institutu u Republici Hrvatskoj.

6.1. POVIJESNI PREGLED UREĐENJA KONCESIJA NA POMORSKOM DOBRU

Koncesije su se u hrvatskom zakonodavstvu prvi put uredile Zakonom o koncesijama iz 1990, no ubrzo je 1992. godine donesen novi koji je u svojih kratkih 10 članaka pokušavao sažeti srž instituta koncesije, dok je detaljnije uređenje prepustio posebnim zakonima. Zbog takvog nezadovoljavajućeg rješenja, donosi se veliki broj posebnih propisa i podzakonskih propisa koji stvaraju neujednačen pravni sustav pravila. Pomorsko dobro i koncesije na pomorskom dobru su tada bile sastavni dio Pomorskog zakonika iz 1994. godine. Unatoč tome što u sustav koncesioniranja na pomorskom dobru spadaju i luke i lučke djelatnosti, te su koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti bile uređene Zakonom o morskim lukama. I Pomorski zakonik i Zakon o morskim lukama su predstavljali *lex specialis* naspram Zakona o koncesijama, te su svaki posebno uređivali postupak dodjele koncesija, a u nedostatku pravnog uređenja kao opći propis se primjenjivao Zakon o koncesijama.

Pomorski zakonik je bio dosta dug zakon koji je sadržavao odredbe o morskim i pomorskim prostorima, sigurnosti plovidbe, o zaštiti i očuvanju morskih bogatstava i morskog okoliša, odredbe o plovnim objektima, brodarevoj odgovornosti i drugo. Zakonik je poprilično cjelovito obuhvaćao institut koncesije na pomorskom dobru uređujući sam pojam, davatelje koncesije, trajanje, postupak, odluku, ugovor, naknadu, ali je doživio česte i veće izmjene. Jedna od izmjena je bila uvođenje zasebnog instituta koncesijskog odobrenja u Zakonu o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika 1996. godine.

S vremenom je sazrijelo shvaćanje pojma pomorskog dobra kao pojma upravnog, a ne pomorskog prava, te se smatralo da ga je potrebno izdvojiti iz zakonskog propisa koji regulira materiju pomorskog prava i prava mora. Također je postalo jasno da zbog svoje važnosti i privlačnosti institut kao što je koncesija na pomorskom dobru zahtjeva potpuno uređenje u posebnom zakonu, te je 2003. godine donesen Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama.

Stupanjem na snagu Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu ZPDML) odredbe iz Pomorskog zakonika o koncesiji i pomorskom dobru, te Zakon o morskim lukama prestaju važiti. ZaPDML uređuje materiju pomorskog dobra, koncesija na pomorskom dobru, koncesijskih odobrenja, ali i materiju luka, lučkih djelatnosti, te koncesija za lučke djelatnosti.

6.2. DEFINICIJA

Čl. 16. st. 1. ZPDML-a definira da je koncesija pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta.

Osim onih već spomenutih po Zakonu o koncesijama, osoba davatelja koncesije po čl. 54. st 1. t.3 ZPDML može biti i upravno vijeće lučke uprave, ali samo za koncesije na lučkom području. Na strani koncesionara može biti i pravna i fizička osoba, ali mora biti ispunjavati taksativno nabrojene uvjete:¹⁰

1. da je registriran za obavljanje djelatnosti za koju traži koncesiju
2. da raspolaže odgovarajućim tehničkim, stručnim i organizacijskim sposobnostima za ostvarenje koncesije
3. da ima jamstvo za ostvarenje plana i programa za ostvarenje koncesije
4. da su dosad podmirene sve obveze iz prijašnjih koncesija te
5. da mu dosad nije oduzimana koncesija¹¹

Također pravna ili fizička osoba nije podobna da bude koncesionar ukoliko je već gospodarski koristila pomorsko dobro bez ikakve pravne osnove, a prije dodjele osnove nije platila štetu zbog

¹⁰ Čl. 17. ZPDML

¹¹ Čl. 30 ZPDML: Koncesija se može oduzeti:

1. ako ovlaštenik koncesije ne izgradi u određenom roku građevine ili druge objekte za koje mu je dana koncesija,
2. ako se ovlaštenik koncesije ne pridržava odredaba ovoga Zakona i propisa za njegovo izvršavanje ili ne provodi uvjete koncesije,
3. ako ovlaštenik koncesije ne iskorištava koncesiju ili je iskorištava za svrhe za koje mu nije dana ili preko mjere određene u koncesiji,
4. ako ovlaštenik koncesije bez odobrenja izvrši na pomorskom dobru označenom u koncesiji radnje koje nisu predviđene u koncesiji ili su u suprotnosti sa odobrenim projektom,
5. ako ovlaštenik koncesije neuredno plaća naknadu za koncesiju,
6. ako ovlaštenik koncesije ne održava ili nedovoljno održava i zaštićuje pomorsko dobro obzirom na način predviđen u ugovoru o koncesiji.

stjecanja bez osnove, s time da naknada štete ne može biti manja od naknade za koncesiju koju bi plaćao koncesionar na temelju valjane pravne osnove.

6.3. POSTUPAK DAVANJA KONCESIJA

Razlikujemo dvije vrste postupka za dodjeljivanje koncesija na pomorskom dobru. To su javno prikupljanje ponuda i davanje koncesija na zahtjev. Oba postupka su uređena Uredbom o postupku davanja koncesija na pomorskom dobru (u daljnjem tekstu UPDK). UPDK detaljno opisuje što svaka ponuda mora sadržavati, tko ocjenjuje pristigle ponude, po kojim kriterijima, te propisuje kriterije za određivanje visine naknade za koncesiju.

6.3.1. PRIPREMNE RADNJE

S obzirom da ZPDML ne propisuje posebno postupak pripremnih radnji, smatra se da vrijedi ono što o pripremnim radnjama propisuje ZK. Prije pokretanja samog postupka za dodjelu koncesije, davatelj koncesije mora provesti određene radnje i aktivnosti. Pripremnim radnjama se smatraju imenovanje stručnog povjerenstva za koncesiju, izrada studije opravdanosti davanja koncesije ili analiza davanja koncesije, procjena vrijednosti koncesije i izrada dokumentacije za nadmetanje. Ako je davatelj koncesije Vlada Republike Hrvatske pripremnne radnje može provoditi nadležno Ministarstvo. Dok ako je davatelj koncesije nadležno tijelo županije ili općine/grada, pripremnne radnje može provoditi upravno nadležno tijelo regionalne ili lokalne samouprave.

Jedna od bitnih stavki prije početka postupka dodjele koncesije je rješavanje svih spornih imovinskopravnih odnosa na području koncesije, te rješavanje svih upravnih ili sudskih postupaka koji se tiču predmeta koncesije. Prije nego što se oni riješe, nije dopušteno započinjanje postupka, osim ako se smatra da postupci potraživanja trećih neće ili ne mogu utjecati na ostvarenje prava iz koncesije.

Tako je davatelj koncesije dužan prilikom provođenja pripremnih radnji tražiti suglasnost od Vlade Republike Hrvatske ili drugog ovlaštenog tijela, za korištenje nekretnine koje je u vlasništvu Republike Hrvatske, na kojoj će se obavljati koncesija. Time davatelj stječe pravo korištenja te

nekretnine dok koncesija traje u što manje invazivnom obliku i opsegu. Također je davatelj koncesije kojem je potrebno pravo služnosti ili nužnog prolaza na nekretnini, koja je u vlasništvu Republike Hrvatske, za izvršavanje koncesije dužan tražiti suglasnost za stjecanje takvog prava. Ako mu je suglasnost dana, koncesionar uz naknadu za koncesiju plaća i naknadu za nekretninu.

6.3.2 POSTUPAK DAVANJA KONCESIJE NA TEMELJU JAVNOG PRIKUPLJANJA PONUDA

Na temelju javnog prikupljanja ponuda dodjeljuju se koncesije za gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra bilo u lučkom ili izvanlučkom području. To su npr. koncesije za neke turističko-ugostiteljske djelatnosti, koncesije za plaže, za marikulturu i druge gospodarske djelatnosti. Postupak se pokreće inicijativom, koja se provjerava od strane nadležnog tijela, donosi odluka o javnom prikupljanju ponuda, zatim se prikupljene ponude ocjenjuju po određenim kriterijima od strane stručnog tijela, zaključno s donošenjem odluke o koncesiji.

Pravna ili fizička osoba zainteresirana za koncesiju može dati inicijativu za pokretanje postupka putem pisma inicijative. Ono mora sadržavati podatke o području pomorskog dobra i namjeni koncesije. Pismo inicijative se podnosi tijelu nadležnom za provođenje postupka (nadležno ministarstvo ili županijsko nadležno tijelo), koje je obvezno u roku od 30 dana od primitka pisma provjeriti je li područje za koje se traži koncesija određeno i upisano u zemljišne knjige kao pomorsko dobro, te je li inicijativa usklađena sa svim dokumentima prostornog uređenja tog područja. Nadležno tijelo je dužno u roku od 8 dana obavijestiti podnositelja pisma inicijative o nemogućnostima pokretanja postupka i obrazložiti razloge. Ako ne postoje razlozi za ne pokretanje postupka, u tom će slučaju nadležno tijelo pripremiti prijedlog odluke o javnom prikupljanju ponuda, te će taj prijedlog i svu potrebnu prikupljenu dokumentaciju dostaviti davatelju koncesije. Također će obavijestiti općinu ili grad na čijem se području nalazi dotično pomorsko dobro. Davatelj koncesije će na temelju dostavljene dokumentacije donijeti odluku o javnom prikupljanju ponuda, te time pokrenuti postupak donošenja koncesije. Članak 18. ZPDML propisuje što sadržava odluka o javnom prikupljanju ponuda: vrstu i opseg gospodarskog korištenja pomorskog dobra za koje se daje koncesija, podatke što treba sadržavati studija o gospodarskoj opravdanosti gospodarskog korištenja pomorskog dobra, početni iznos naknade za koncesiju, rok na koji se daje

koncesija, rok trajanja javnog prikupljanja ponuda, te izvod iz Detaljnog plana uređenja prostora ili lokacijsku dozvolu.

Nadležno tijelo provjerava ispunjavaju li sve pristigle ponude zakonske uvjete propisane u članku 18. UPDK i odluci o javnom prikupljanju ponuda. O ponudama nadležno tijelo sastavlja zapisnik. Ako su svi uvjeti zadovoljeni nadležno tijelo prosljeđuje zaprimljene ponude zajedno sa zapisnikom stručnom tijelu za ocjenjivanje ponuda. Stručno tijelo za ocjenu ponuda se sastoji od stručnjaka iz područja prostornog planiranja, turizma, zaštite okoliša, ekonomije, prava, pomorske prometne struke i druge odgovarajuće struke iz područja koje obuhvaća koncesija koja daje. Imenuje ih županijska skupština ako je u pitanju koncesija koja je od značaja za županiju. Ukoliko se radi o koncesiji koja je od značaja za Republiku Hrvatsku stručno tijelo za ocjenu ponuda se sastoji od osoba koje imenuje Vlada Republike Hrvatske iz redova ministarstava.

UPDK propisuje da odluka o javnom prikupljanju ponuda mora sadržavati i kriterije prema kojima će se izvršiti odabir najpovoljnije ponude, te određuje formule izračuna te ponude (članak 21. UPDK). Stručno tijelo na temelju tih kriterija sastavlja nalaz o svim zaprimljenim ponudama i mišljenje koje se sastoji od prijedloga najpovoljnije ponuda s obrazloženjem. Upravo na temelju tog nalaza i mišljenja stručnog tijela, nadležno tijelo za provođenje postupka sastavlja prijedlog odluke o koncesiji, te ga prosljeđuje davatelju koncesije na konačnu odluku.

6.3.3. POSTUPAK DAVANJA KONCESIJE NA ZAHTJEV

Koncesija za posebnu upotrebu dodjeljuje se na izričit pisani zahtjev ovlaštenika koncesije. Zahtjev se podnosi nadležnom upravnom tijelu, ovisno o značaju koncesije. Ako je koncesija od značaja za Republiku Hrvatsku, tada se zahtjev podnosi nadležnom ministarstvu, a sam davatelj koncesije je tada Vlada Republike Hrvatske. U slučaju da je koncesija od značaja za županiju ili općinu, zahtjev se podnosi nadležnim upravnim županijskim i općinskim tijelima, dok je tada davatelj koncesije županijsko ili općinsko vijeće.

Pisani zahtjev prema članku 25. UPDK mora sadržavati: ime, prezime i prebivalište, odnosno naziv i sjedište podnositelja, idejno rješenje i/ili izjavu o namjeni upotrebe pomorskog dobra, očitovanje nadležnog tijela za prostorno uređenje o značaju objekta za koji se traži posebna

upotreba i očitovanje o usklađenosti idejnog rješenja s prostorno-planskom dokumentacijom. Sam postupak dodjele uvelike slični postupku dodjele na temelju javnog prikupljanja ponuda. Nadležno tijelo ima isti rok od 30 dana od zaprimanja zahtjeva da provjeri je li pomorsko dobro za koje se traži koncesija određeno i je li upisano u zemljišne knjige kao pomorsko dobro. Ukoliko nisu ispunjeni uvjeti o nemogućnosti koncesioniranja nadležno tijelo dužno je uz obrazloženje obavijestiti podnositelja zahtjeva. U slučaju potrebe nadležno tijelo može ovlastiti podnositelja zahtjeva da podnese zahtjev za izdavanjem lokacijske dozvole ili pokrene postupak izrade detaljnog plana. Nakon što je dobivena lokacijska dozvola, detaljan plan ili ako to nije bilo potrebno, nadležno tijelo izrađuje prijedlog odluke o koncesiji, te ga prosljeđuje davatelju koncesije na odluku.

Ako je propisano posebnim zakonom, ukoliko se koncesija za posebnu uporabu daje u shvrhu gradnje na pomorskom dobru, sama odluka o koncesiji mora sadržavati i rok u kojem je ovlaštenik koncesije dužan pribaviti građevinsku dozvolu. Odluka o koncesiji prestaje važiti ako ovlaštenik koncesije ne pribavi građevinsku dozvolu u propisanom roku.

6.4. ODLUKA I UGOVOR O KONCESIJI

Po Zakonu o koncesijama odluka o koncesiji je upravni akt kojeg donosi stručno povjerenstvo nakon pregleda svih zaprimljenih ponuda, odnosno nakon zaprimanja zahtjeva za davanjem koncesije i utvrđenja ispunjenja svih potrebnih uvjeta. Upravnoppravna priroda koncesije se ističe upravo u odluci o koncesiji koju donosi davatelj koncesije jednostrano, konkretno i autoritativno.¹²

Odluka o davanju koncesije mora sadržavati: naziv davatelja koncesije, broj odluke i datum donošenja odluke, naziv odabranog najpovoljnijeg ponuditelja, odnosno podnositelja zahtjeva, osnovna prava i obveze davatelja koncesije i koncesionara, vrstu i predmet koncesije i opseg te mjesto, odnosno područje obavljanja djelatnosti koncesije, rok na koji se daje koncesija, posebne uvjete kojima tijekom trajanja koncesije mora udovoljavati odabrani najpovoljniji ponuditelj, odnosno podnositelj zahtjeva, iznos naknade za koncesiju ili osnovu za utvrđivanje iznosa naknade za koncesiju koju će koncesionar plaćati, rok u kojem je odabrani najpovoljniji ponuditelj, odnosno podnositelj zahtjeva, obvezan sklopiti ugovor o koncesiji s davateljem koncesije, obrazloženje

¹² Đerđa, D. : Pravna priroda odluke o koncesiji, Hrvatska javna uprava, 2006, br 1. str.71.

razloga za odabir najpovoljnijeg ponuditelja, vrstu i vrijednost jamstva za provedbu ugovora o koncesiji, uputu o pravnom lijeku, te potpis odgovorne osobe davatelja koncesije. (članak 37. ZK)

Prema posebnom propisu, u članku 24. ZPDML, odluka o davanju koncesija na pomorskom dobru mora sadržavati i: područje pomorskog dobra koje se daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje, način, uvjete i vrijeme upotrebe ili gospodarskog korištenja, stupanj isključenosti opće upotrebe, naknadu koja se plaća za koncesiju, ovlaštenja davatelja koncesije, popis objekata podgradnje i nadgradnje koji se nalaze na pomorskom dobru i daju u koncesiju, prava i obveze ovlaštenika koncesije uključujući i obvezu održavanja i zaštite pomorskog dobra te zaštite prirode ako se pomorsko dobro nalazi na zaštićenom dijelu prirode.

Unatoč tome što do koncesije pravno dolazi na temelju odluke o koncesiji koju donosi davatelj koncesije, prava i obveze na temelju koncesije proizlaze tek iz sklapanja ugovora o koncesiji između davatelja i ovlaštenika koncesije. (čl. 16 ZPDML). Ugovor o koncesiji se sklapa na osnovi odluke o koncesiji.¹³ Njime se pobliže uređuje namjena za koju je dana koncesija, uvjeti koje u toku trajanja koncesije mora udovoljavati ovlaštenik koncesije, visina i način plaćanja naknade za koncesiju, jamstva ovlaštenika koncesije, te druga prava i obveze davatelja i ovlaštenika koncesije. ZPDML ne propisuje posebne odredbe o načinu sklapanja ugovora o koncesiji na pomorskom dobru, pa na način sklapanja ugovora podredno primjenjujemo odredbe iz Zakona o koncesijama.

Ugovor o koncesiji se sastavlja u pisanom obliku, te ga potpisuju ovlašteni potpisnik davatelja koncesije te odabrani ponuditelj ili podnositelj zahtjeva za koncesiju. Postoji razdoblje mirovanja od 15 dana od dana dostave odluke o davanju koncesije ponuditelju, odnosno podnositelju zahtjeva nakon kojeg se tek može sklopiti ugovor o koncesiji. U slučaju da koncesionar u međuvremenu odustane od sklapanja ugovora, sama odluka o koncesiji se ukida. Davatelj koncesije ima pravo ponuditi idućem rangiranom ponuditelju sklapanja ugovora o koncesija. Za postupak promjene ugovora o koncesiji na pomorskom dobru također podredno vrijede odredbe Zakona o koncesiji.

¹³ M. Šikić, F. Staničić : Pravna narav ugovora o koncesiji Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 436

6.5. ROK NA KOJI SE DAJE KONCESIJA

Po članku 20. ZPDML koncesije se općenito daju na rok od 5 do 99 godina. No prilikom određivanja konkretnog roka u obzir se uzima namjena, visina i opseg potrebnih ulaganja, te gospodarski učinci koji se postižu danom koncesijom. Bitan element određivanja roka su i građevine koje se grade, odnosno je li gradnja istih od značaja za Republiku Hrvatsku, takvim se smatraju one građevine koje su određene propisima prostornog uređenja. Sve ostale građevine smatraju se građevinama od značaja za županiju.

Tako se koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, te za korištenje ili izgradnju građevina koje su od važnosti za županiju dodjeljuje na rok od najviše 20 godina, s mogućnošću produljenja na ukupni rok od 30 godina. Za takvo produljenje potrebna je suglasnost Vlade Republike Hrvatske, te je to moguće samo u slučajevima gospodarske potrebe za novim investicijama ili u slučaju više sile. Tada se i sama odluka i ugovor o koncesiji izmjenjuje u skladu s novonastalom situacijom.

Koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, te za korištenje ili izgradnju građevina koja su od važnosti za Republiku Hrvatsku se daje na rok od 50 godina, s mogućnošću produljenja na ukupni rok od 60 godina. Takvo produljenje je moguće iz istih razloga kao i produljenje roka za koncesiju koju dodjeljuje županija. Uz suglasnost Hrvatskog sabora moguće je produljenje roka i na preko 50 godina ako se zbog gradnje građevina koje zahtijevaju velika ulaganja gospodarski učinci ne mogu ostvariti u inicijalnom roku od 50 godina.

6.6. NAKNADA ZA KONCESIJU

Naknada za koncesiju je naknada koju koncesionar plaća davatelju koncesije za korištenje predmeta koncesije, na temelju ugovora o koncesiji. Plaća se na godišnjoj razini, te se raspoređuje u tri jednaka dijela, jedan u korist državnog proračuna, jedan u korist proračuna županije, i jedan u korist općine ili grada. Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra sastoji se od stalnog i promjenjivog dijela. Visina naknade se procjenjuje uzimajući u obzir gospodarsku profitabilnost korištenja pomorskog dobra, procijenjenom stupnju ugroženosti prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi, te zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske.

Naknada za koncesiju za posebnu upotrebu se određuje u simboličnom iznosu. U slučaju da je koncesija dana za gradnju infrastrukture (vodovodne, kanalizacijske, telefonska, energetska), tada se naknada procjenjuje kao da je koncesija dana za gospodarsko korištenje, a ne za posebnu upotrebu.

7. KONCESIJE NA POMORSKOM DOBRU NA LUČKOM PODRUČJU

ZPDML definira pojam morske luke¹⁴, te razvrstava njih i lučke djelatnosti koje mogu biti predmetom koncesije u lučkom području. Luke razlikujemo prema njihovoj namjeni na one koje su otvorene za javni promet bilo međunarodni, bilo samo za domaći, te na luke posebne namjene.

7.1. LUKE OTVORENE ZA JAVNI PROMET

Prema veličini i značaju luke otvorene za javni promet dijele se na one lokalnog značaja, županijskog značaja, te luke od gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku.

Lukama od međunarodnog gospodarskog interesa za Republiku Hrvatsku upravlja lučka uprava, koja je osnovana od strane Vlade Republike Hrvatske, te se na lučku upravu primjenjuju propisi o ustanovama. Tako su glavna tijela lučke uprave upravno vijeće i ravnatelj. Upravo je vijeće ono koje donosi odluke o koncesijama i sklapa ugovor s koncesionarom. Koncesije se na lučkom području dodjeljuju za obavljanje lučkih djelatnosti.¹⁵ Vrste koncesija su se razlikuju po tome je li

¹⁴ „...morski i s morem neposredno povezani kopneni prostor s izgrađenim i neizgrađenim obalama, lukobranima, uređajima, postrojenjima i drugim objektima namijenjenim za pristajanje, sidrenje i zaštitu jahti i brodica, ukrcaj i iskrcaj putnika i robe, uskladištenje i drugo manipuliranje robom, proizvodnju, oplemenjivanje i doradu robe te ostale gospodarske djelatnosti koje su s tim djelatnostima u međusobnoj ekonomskoj, prometnoj ili tehnološkoj svezi...”(članak 2. ZPDML)

¹⁵ 1. privez i odvez brodova, jahti, ribarskih, sportskih i drugih brodica i plutajućih objekata 2. ukrcaj, iskrcaj, prekrcaj, prijenos i skladištenje roba i drugih materijala 3. prihvata i usmjeravanje vozila u svrhu ukrcanja ili iskrcanja vozila s uređenih lučkih površina 4. ukrcaj i iskrcaj putnika uz upotrebu lučke prekrcajne opreme i 5. ostale gospodarske djelatnosti koje su u funkciji razvoja pomorskog prometa i navedenih djelatnosti (npr. opskrba brodova,

za obavljanje tih lučkih ili gospodarskih djelatnosti potrebno korištenje već postojećih ili izgradnja novih građevina i objekata ili obavljanje tih djelatnosti ne zahtjeva nikakvu gradnju ni korištenje postojećih građevina (čl. 66. ZPDML). S obzirom na tu podjelu, razlikujemo i rok na koji se koncesija daje. U slučaju da nije potrebno korištenje već postojećih odnosno gradnja novih građevina, koncesija se daje, na zahtjev, na rok do 10 godina. Ako postoji potreba korištenja ili gradnje, koncesija se putem prikupljanja javnih ponuda može dati na rok do 99 godina, ali pod uvjetom da je za dani rok od 30-50 godina potrebna suglasnost Vlade, a u slučaju danog roka preko 50 godina potrebna je suglasnost Hrvatskog sabora. Prilikom određivanja roka se kao u koncesiji u izvanlučkom području u obzir uzima namjena, visina i opseg potrebnih ulaganja, te gospodarski učinci koji se postižu danom koncesijom. Sam koncesionar mora biti osoba koja ispunjava sve uvjete kao i koncesionar koncesija za gospodarsko iskorištavanje.¹⁶

Koncesija za obavljanje djelatnosti u lukama od županijskog značaja dodjeljuje lučka uprava osnovana od strane županije. Sve odredbe o koncesijama u lukama od međunarodnog značaja odnose se i na koncesije luka od županijskog značaja.

7.2. LUKE POSEBNE NAMJENE

Luke posebne namjene su morske luke koje su posebnoj upotrebi ili gospodarskom korištenju pravnih ili fizičkih osoba ili državnog tijela. Prema djelatnostima koje se u njima obavljaju luke se dijele se na:

1. vojne luke
2. luke nautičkog turizma
3. industrijske luke
4. brodogradilišne luke
5. sportske, ribarske i druge luke slične namjene (čl. 42. st. 2. ZPDML-a).

pružanje usluga putnicima, tegljenje, servisi lučke mehanizacije i ostale servisne usluge, poslovi zastupanja u carinskom postupku, poslovi kontrole kakvoće robe i dr

¹⁶ ČL. 17./3. ZPDML

A prema značaju ih dijelimo na one od značaja za Republiku Hrvatsku i one od značaja za županiju. Osim vojnih luka, koncesiju za luke posebne namjene daje županijska skupština na rok do 20 godina (ako je luka od županijskog značaja) ili daje Vlada Republike Hrvatske na rok do 50 godina (ako je luka od značaja za Republiku Hrvatsku), a uz suglasnost Hrvatskog sabora na rok i dulji od 50 godina.

Vezano za korištenje koncesije u članku 81. ZPDML propisano je da je korisnik dužan koristiti luku sukladno odluci i ugovoru o koncesiji, te je dužan održavati luku prema njezinoj namjeni i zahtjevima sigurnosti u njoj. Sve ostale odredbe o koncesiji na pomorskom dobru se podredno primjenjuju na luke od posebne namjene, ako nije ništa posebno propisano.

Lučka uprava nadzire plan i rad ovlaštenika koncesije, te će ako uoči nepravilnosti pozvati ovlaštenika da se o njima izjasni, te ga upozoriti o namjeri oduzimanja koncesije. Ovlašteniku će lučka uprava oduzeti koncesiju u slučaju da ne obavlja djelatnosti za koje mu je dana koncesija, a time se narušava normalno poslovanje luke, ako ovlaštenik ne plaća ili neuredno plaća naknadu za koncesiju, ako uz djelatnost za koju je dobio koncesiju, obavlja neku drugu djelatnost za čije obavljanje nema dopuštenje, ako ne koristi koncesiju, ili je ne koristi u svrhe koje je koncesija dana ili je koristi preko mjere određene u koncesiji. Također ovlašteniku lučka uprava može oduzeti koncesiju ako nije uskladio visinu naknade za usluge u luci s utvrđenom tarifom, ako ne provodi odredbe o redu u luci ili ne radi prema planu i programu rada. U svim tim slučajevima oduzimanja koncesije, koncesionar nema pravo na naknadu.

8. KONCESIJSKO ODOBRENJE

Za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, može se dati i koncesijsko odobrenje, kao manje invazivno rješenje. To je upravni akt kojim se pravnim ili fizičkim osobama dozvoljava obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje niti isključuje niti ograničava opću upotrebu pomorskog dobra. Fizička ili pravna osoba koja želi dobiti takvo odobrenje mora biti registrirana za obavljanje obrta.

Koncesijsko odobrenje se može dati za obavljanje djelatnosti na morskoj obali i/ili u unutarnjim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske. Vezano za sadržaj koncesijskog odobrenja, odnosno za djelatnosti za koje se daje, one se propisuju aktom Vlade Republike Hrvatske. Osim djelatnosti, Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (u daljnjem tekstu Uredba) uređuje i postupak dodjele i visinu naknade koncesijskog odobrenja.

Djelatnosti za koje se daje koncesijsko odobrenje mogu biti turističko-ugostiteljskog karaktera poput ležaljki, suncobrana na plažama, prodaja sladoleda ili suvenira na štandovima, terase ugostiteljskih objekata i slično, zatim djelatnosti mogu biti rekreacijske djelatnosti kao npr. aquaparkovi, snimanje ili fotografiranje, snimanje reklamnog sadržaja, kulturne ili sportske priredbe i slično. Koncesijsko se odobrenje može dati i za prijevoz putnika, tereta ili za iznajmljivanje sredstava (brodica, jedrilica, skutera), te za obuke jedrenja, ronjenja, plivanja i slično,

Koncesijsko odobrenje daje Vijeće za davanje koncesijskog odobrenja (u daljnjem tekstu Vijeće) koje se osniva za svaki grad ili općinu na čijem području postoji pomorsko dobro. Gradsko ili općinsko vijeće imenuje četiri člana i predsjednika Vijeća, te vode evidenciju Odobrenja sa svim relevantnim činjenicama o datim koncesijskim odobrenjima. Koncesijsko odobrenje se daje na temelju pisanog zahtjeva uz koji je priložena sva potrebna dokumentacija. U slučaju da je u Uredbi za neke djelatnosti posebno označeno da je potrebna suglasnost lučke kapetanije (npr. iznajmljivanje skutera, aquaparkovi), Vijeće će povodom odlučivanja o koncesijskom odobrenju zatražiti tu suglasnost. Po potrebi će se odrediti i mikrolokacija, odnosno odabir konkretne lokacije na kojoj će se obavljati djelatnost za koju se traži odobrenje. To su iznajmljivanje sredstava, turističko-ugostiteljske djelatnosti i komercijalno-rekreacijski sadržaji.

Koncesijsko odobrenje se daje na rok do 5 godina, a može se i odrediti na dane ako se radi o djelatnostima poput priredbi, snimanja, reklamiranja i slično.

Naknada za koncesijsko odobrenje se plaća na godišnjoj razini u nedjeljivom iznosu, sukladno Jedinstvenom popisu djelatnosti na pomorskom dobru koji se nalazi u Uredbi.

9. RASPOLAGANJE KONCESIONARA KONCESIJOM NA POMORSKOM DOBRU

9.1. ZALOG KONCESIJE

ZK pruža mogućnost osnivanja založnog prava, uz suglasnost davatelja koncesije, samo u korist financijskih institucija radi osiguranja tražbina tih institucija na temelju ugovora o kreditu danog radi provedbe ugovora o koncesiji, osim ako posebnim propisom nije drugačije propisano. Prije osnivanja založnog prava na ugovor o koncesiji mora se utvrditi vrijednost koncesije na kojoj se osniva založno pravo (članak 67). Vrijednost koncesije će se ponovno procjenjivati prilikom ostvarenja prava na namirenje.

ZPDML propisuje mogućnost zaloga koncesije, no daje samo neprecizne i jednostavne odredbe o osnivanju založnog prava. U članku 34. st. 5. pobliže je opisana ovlast založnog vjerovnika, nakon sklapanja založnog ugovora između založnog vjerovnika i dužnika, a to je pravo da koristi koncesiju ako ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije ili može pravo na koncesiju prenijeti na treću osobu koja također ispunjava uvjete za koncesionara, pod uvjetom da dobije suglasnost davatelja koncesije. Ako založni vjerovnik ne ispunjava uvjete za ovlaštenika, koncesija se oduzima. U roku od 15 dana od sklapanja založnog ugovora, može se podnijeti prijava za upis založnog prava u upisnik koncesija. Založno pravo se stječe i prestaje upisom, odnosno brisanjem iz upisnika koncesija. Upis u upisnik ima konstitutivan učinak za nastanak založnog prava na koncesiji. Upisnik vode u pisanom ili elektroničkom obliku upravna tijela nadležna za dodjeljivanje koncesija, ovisno o značaju koncesije.¹⁷

U zakonu nedostaje detaljnije uređenje ovog instituta, nedostaju odredbe koje bi uredile pretpostavke za ostvarivanje založnog prava, odredbe koje bi uredile pitanje koje sve ovlasti i prava ima založni vjerovnik te u kojem stadiju (prije i nakon dospjeća tražbine).¹⁸

9.2. PRIJENOS KONCESIJE I POTKONCESIJA

¹⁷ Ako koncesiju dodjeljuje RH upisnik vodi Miiistarstvo, a ako dodjeljuje županijska skupština, tad upisnik vodi nadležno tijelo u županiji.

¹⁸ Josipović, T. Posebna pravna uređenja koncesija na nekretninama, Nekretnine kao objekti imovinskih prava, Zagreb, 2004, str. 104

ZPDML prijenos koncesije i potkoncesiju uređuje samo jednom odredbom u članku 35. Prema tom članku dozvoljen je prijenos koncesije i osnivanje potkoncesije u cijelosti ili djelomično, u istom opsegu i pod istim uvjetima pod kojima je koncesija dana, ali uz suglasnost davatelja koncesije.

Zato nam UPDK propisuje uvjete i postupak prijenosa koncesije. Uvjet, odnosno razlog za prijenos koncesije može biti jedino nemogućnost koncesionara da izvršava svoje obveze iz ugovora o koncesiji u opsegu i na način kako je utvrđeno ugovorom i odlukom o koncesiji. Razlozi mogu biti gospodarski, financijski, organizacijski ili drugi opravdani razlozi.

Prijedlog o prijenosu podnosi koncesionar davatelju koncesije u pisanom obliku, prilažući i ovjerenu izjavu osobe na koju se koncesija prenosi da pristaje na prijenos. Prijedlog mora sadržavati i razlog zašto se koncesija prenosi baš na tu osobu. Bitan uvjet na strani osobe na koju se prenosi koncesija jer da je ispunjava sve potrebne uvjete za dobivanje koncesije.¹⁹ O prijedlogu za prijenos koncesije odlučuje davatelj koncesije davanjem svoje suglasnosti. Nakon dane suglasnosti, davatelj koncesije, koncesionar, te osoba na koju se koncesija prenosi sklapanju međusobno ugovor. Uredba ne propisuje nikakve posebne uvjete ni sadržaj tog ugovora, pa se smatra da vrijedi dotadašnji ugovor o koncesiji, a da se tim ugovorom o prijenosu rješavaju pitanja vezana za sami prijenos koncesije.

Ugovor o potkoncesiji sklapa se između koncesionara i potkoncesionara, ali uz prethodno danu suglasnost davatelja koncesije. Davatelj koncesije ima rok od 30 dana da se usuglasi s prijedlogom za potkoncesiju. Do ugovora o potkoncesiji dolazi ako koncesionar nije u mogućnosti u cijelosti obavljati svoje obveze i prava iz ugovora o koncesiji ili smatra da bi bilo učinkovitije obavljati djelatnosti za koje je dobio koncesiju davajući dio u potkoncesiju. Razlozi nemogućnosti i sadržaj prijedloga za potkoncesiju su isti kao i kod prijenosa koncesije, te se primjenjuju odredbe Uredbe za prijenos koncesije.

U ZK također nema puno odredbi o potkoncesiji već se upućuje na posebne propise, što bi u ovom slučaju bio ZPDML. ZK propisuje da se ugovor o potkoncesiji mora upisati u Registar koncesija, da se ne smije sklopiti na rok koji je duži od samog ugovora o koncesiji, te da se uopće mogućnost sklapanja ugovora o potkoncesiji mora predvidjeti u studiji opravdanosti koncesije, dokumentaciji

¹⁹ Čl. 17. ZPDML

za nadmetanje, obavijesti o namjeri davanja koncesije, te u ugovoru o koncesiji. Nijedan od dotičnih propisa ne uređuje detaljnije koji dio koncesije bi se mogao dati u potkoncesiju, pa prema tome koncesionar je slobodan što sadržajno, što teritorijalno odrediti koji će dio ili obavljanje kojih djelatnosti će dati u potkoncesiju.²⁰ Davatelj koncesije može isključiti gospodarskog subjekta, odnosno ne dati suglasnost na potkoncesiju iz istih razloga za koje bi mogao isključiti i samog koncesionara.²¹

10. PRESTANAK KONCESIJE

Odluku o prestanku koncesije donosi davatelj koncesije. Koncesija prema čl. 31. ZPDML prestaje: istekom roka na koji je dana, odreknućem ovlaštenika koncesije prije isteka vremena, sporazumnim raskidom, smrću ovlaštenika koncesije, odnosno prestankom pravne osobe ako nasljednici, tj pravni sljednici ne zatraže potvrdu koncesije²², te oduzimanjem koncesije od strane davatelja koncesije.

ZPDML taksativno propisuje u kojim će slučajevima davatelj koncesije koncesionaru oduzeti koncesiju:

1. ako ovlaštenik koncesije ne izgradi u određenom roku građevine ili druge objekte za koje mu je dana koncesija
2. ako se ovlaštenik koncesije ne pridržava odredbi tog Zakona i propisa za njegovo izvršavanje ili ne provodi uvjete koncesije
3. ako ovlaštenik koncesije ne iskorištava koncesiju ili je iskorištava za svrhe za koje mu nije dana ili preko mjere određene u koncesiji

²⁰ Bolanča, D: Koncesije na pomorskom dobru - novine u hrvatskom zakonodavstvu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, 1/2009.,str.80

²¹ Razlozi taksativno navedeni u čl. 24. i 25. Zakona o koncesijama

²² Nasljednici, odnosno sljednici moraju ispunjavati sve uvjete za koncesionara, te u roku od 6 mjeseci tražiti potvrdu koncesije

4. ako ovlaštenik koncesije bez odobrenja izvrši na pomorskom dobru označenom u koncesiji radnje koje nisu predviđene u koncesiji ili su u suprotnosti s odobrenim projektom
5. ako ovlaštenik koncesije neuredno plaća naknadu za koncesiju (fus nota-neurednim plaćanjem se smatra neplaćanje koncesijske naknade dva puta uzastopce) te
6. ako ovlaštenik koncesije ne održava ili nedovoljno održava i zaštićuje pomorsko dobro s obzirom na način predviđen u ugovoru o koncesiji

U slučaju da je ovlašteniku koncesije koncesija oduzeta temeljem nekih od ovih razloga, koncesionar nema pravo na naknadu zbog raskida ugovora.

Koncesija može prestati i opozivom od strane davatelja koncesije, ako to zahtjeva interes Republike Hrvatske koji utvrđuje Hrvatski Sabor.

Po prestanku koncesije, ako je koncesionar gradio na području koncesije, on ima pravo uzeti sve prinove od gradnje ako nisu trajno povezane sa pomorskim dobrom, ako je to moguće po prirodi stvari, te nema veće štete za pomorsko dobro. U suprotnom će se prinove smatrati pripadnošću pomorskog dobra. U slučaju da je koncesija prestala opozivom, a koncesionar je gradio na pomorskom dobru, on ima pravo na naknadu troškova za takvu građevinu, u razmjeru prema vremenu za koje je bio zakinut koristiti predmet koncesije. Takva naknada ne smije premašiti vrijednost građevine u vrijeme opoziva.

ZK navodi više mogućnosti prestanka koncesije koje se ne navode u ZPDML. Unatoč tome što je za koncesije na pomorskom dobru *lex specialis* ZPDML, treba uzeti u obzir i odredbe ZK o prestanku koncesije. Bitni razlozi koje ZPDML ne navodi su prestanak koncesije pravomoćnošću sudske odluke kojom se ugovor o koncesiji utvrđuje ništavnim ili se poništava, te ukidanje, poništavanje ili proglašavanje ništavnom odluke o davanju koncesije, u razdoblju nakon sklapanja ugovora o koncesiji. Te razloge je važno smatrati i prestankom koncesije na pomorskom dobru, jer bi u suprotnom koncesija još bila važeća, makar je nadležni upravni sud ugovor ili odluku proglasio nezakonitom, što dovodi do nesuglasja i kontradiktornosti pravnog sustava.²³

²³ Staničić, F. i Bogović, M. (2017). Koncesije na pomorskom dobru – odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. *Pravni vjesnik*, 33 (1), str. 99

11. PRAVNA ZAŠTITA

Dosada u radu nigdje nije spomenuto pravo žalbe na neko rješenje ili odluku javnog tijela. S obzirom da je to vrlo važno za ostvarenje pravne sigurnosti i pravne zaštite, time ću se baviti u ovom dijelu.

Po Zakonu o koncesijama tijelo nadležno za pravnu zaštitu je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (u daljnjem tekstu DKOM) . Ona, kao drugostupanjsko tijelo, rješava sve žalbe vezane s postupkom davanja koncesije, sukladno odredbama propisa koji uređuje javnu nabavu, Zakon o javnoj nabavi. ZK prilikom propisivanja zaštite ne radi razliku između vrsti koncesija niti davatelju koncesija, pa se smatra da je DKOM nadležan za sve koncesije neovisno o vrsti i koncedentu. Za sporove iz ugovora o koncesiji kao nadležni sud, predviđen je upravni sud nadležan prema sjedištu davatelja koncesije.

Kao *lex specialis* ZPDML, u članku 27. propisuje da je za raspravljanje svih pitanja i rješavanja sporova u vezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom ili izmjenom odluka o koncesiji na pomorskom dobru nadležno Ministarstvo. Tako je i za rješavanje pitanja, odnosno žalbu za izdavanje koncesijskog odobrenja nadležno Ministarstvo.

Ministarstvo kao takvo nema ovlast dodjele, opoziva ili izmjene odluka o koncesiji, ali nastupa kao drugostupanjsko tijelo, ako je koncesija dana od strane županijske skupštine, općinskog ili gradskog vijeća ili lučke uprave. Protiv rješenja Ministarstva nije dopuštena žalba, već postoji mogućnost pokretanja upravnog spora, u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima.

Kako davatelj koncesije može biti i Vlada Republike Hrvatske, a po Zakonu o Vladi RH²⁴ njena su rješenja o upravnim stvarima, pa tako i o koncesiji izvršna, protiv odluka o koncesiji koje donese Vlada može se samo pokrenuti upravni spor.

²⁴ Čl. 29./st.3 Zakona o Vladi Republike Hrvatske

12. INSPEKCIJSKI NADZOR NAD POMORSKIM DOBROM

Inspekcijski nadzor nad pomorskim dobrom provode inspektori Ministarstva ili lučke kapetanije. Oni prvenstveno nadziru provedbu ZPDML, a što se tiče teme ovog diplomskog rada, nadziru koristi li se, upotrebljava i gradi na pomorskom dobru u skladu s odlukom i ugovorom o koncesiji, te obavljaju li se djelatnosti na pomorskom dobru u skladu s uvjetima iz odluke i ugovora o koncesiji.²⁵

Inspektor o namjeri provedbe nadzora mora obavijestiti fizičku osobu ili odgovornu osobu u pravnoj osobi koja podliježe nadzoru, osim ako smatra da bi to onemogućilo pravilno provođenje nadzora. Prilikom nadzora inspektor ima ovlast pregledati zgrade, radne i poslovne prostorije, luke te ima ovlast pregledati poslovne knjige i ugovore na temelju kojih se iskorištava pomorsko dobro ili obavljaju djelatnosti. Osobe koje podliježu nadzoru dužne su ga inspektoru omogućiti, ako je to nužno stati i s obavljanjem nekih djelatnosti, te ako je potrebno i obaviti nekakvu radnju za bolje utvrđenje činjeničnog stanja.

U slučaju da inspektor pronade kakve nezakonitosti on može narediti privremeno otklanjanje utvrđene nepravilnosti, privremeno oduzeti predmete kojima je učinjen prekršaj, izdati prekršajni nalog, zabraniti daljnju upotrebu ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra, narediti uklanjanje posljedica koje su nastale nezakonitom uporabom, ili narediti provođenje kakvih drugih mjera. Ako inspektor utvrdi da je počinjen prekršaj, izdat će prekršajni nalog u skladu s Prekršajnim zakonom. Kazne za prekršaje su propisane u ZPDML. Postoji mogućnost i donošenja usmenog rješenja koje će se odmah izvršiti, u slučaju da je potrebno spriječiti kakvu radnju koja može biti opasna za život i zdravlje ljudi, životinjski ili biljni svijet ili može nastati kakva materijalna šteta.

²⁵ Čl. 96. ZPDML: Poslovi inspekcije na pomorskom dobru obuhvaćaju osobito: nadzor nad stanjem objekata na pomorskom dobru, nadzor nad održavanjem reda u luci, nadzor nad korištenjem, upotrebom i gradnjom na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije, nadzor nad obavljanjem djelatnosti na pomorskom dobru, u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije, nadzor nad općom upotrebom pomorskog dobra.

Unatoč zakonom propisanom potrebnom nadzoru nad koncesionarima i obavljanju njihovih djelatnosti, često su upravo ljudi ti koji kakva kršenja prijavljuju komunalnim redarima u njihovim mjestima, pa inspektori postupaju po njihovim prijavama.

13. ZAKLJUČAK

Pomorsko dobro je jedan od naših najvrjednijih resursa i prirodnih bogatstava u Republici Hrvatskoj, te predstavlja opće dobro kojim upravlja i kojeg štiti sama Republika Hrvatska, a u korist javnog interesa, odnosno u korist svih. Upravo je koncesija iznimka, kojom se dopušta privatnim fizičkim i pravnim osobama korištenje i uporaba tog važnog resursa. Naravno, glavni razlog za postojanje tog instituta je profitiranje cijele društvene zajednice putem otvaranja novih radnih mjesta, pružanja novih sadržaja, pružanja boljih usluga, uvođenja novih tehnologija, privlačenja stranih investitora te utrzivanja većih prihoda. Prvenstveno na tome počiva shvaćanje da je koncesija na pomorskom dobru jedan od važnih instituta pomorskog prava, te bi u skladu s tim shvaćanjem trebala biti i adekvatno normativno uređena.

Ovim radom pokušala sam sistematizirati institut koncesija na pomorskom dobru kroz pregled posebnog propisa koji ih uređuje, Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i njegovih odredbi. Potpuni pregled je bio nemoguć bez upotpunjavanja nekih dijelova s odredbama *lex generalis* propisa, Zakona o koncesijama, ali i drugih podzakonskih akata i pravilnika. Ponajviše zbog te potrebe pregledavanja velike količine propisa, te međusobno kontradiktornih i konfuznih odredbi, već se duže vrijeme javlja potreba za donošenjem novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, koji će biti usklađen sa Zakonom o koncesijama, te predstavljati jedinstven sustav pravnih pravila koja uređuju tu materiju.

Za donošenje novog zakona potrebna je bolja suradnja među državnim tijelima, te osnivanje radne skupine koju će činiti stručnjaci iz područja prava, znanosti, gospodarstva, uprave, ali i udruge i individualni stručnjaci koji su stekli znanje baveći se godinama tematikom pomorskog dobra. S obzirom da novi zakon nije donesen od 2003. godine, do danas su se mogli uvidjeti svi problemi i

praznine u zakonu, te se kroz razne sporove o koncesijama steklo iskustvo koje se može primijeniti u oblikovanju novog zakona. Mišljenja sam da je potrebno provesti bolji nadzor i inspekciju nad obavljanjem djelatnosti koncesija, te na taj način spriječiti nezakonito korištenje pomorskog dobra i pokušaje privatizacije. Također je potrebno ubrzati i pojednostavniti postupak određivanja granica pomorskog dobra obzirom da bez toga postupak dodjele koncesija ne može ni započeti.

Nedavno je objavljeno da je oformljena radna skupina za izradu novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture je izdalo priopćenje da će novi ZPDML” ...jasnije i detaljnije propisati postupke i obveze koje imaju davatelji koncesije, koncesionari, kao i posljedice za koncesionare koji krše obveze iz koncesije. Također će se obvezati sve jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi pomorsko dobro da ga štite i unaprjeđuju, kroz planove uređuju vrste plaža u skladu sa svojim potrebama te pomorskim dobrom upravljaju na transparentan način”.²⁶ Tako da bi uskoro mogli dočekati novi propis za koji se možemo samo nadati da će biti detaljnije i bolje uređen od dosadašnjeg, te da rješenja koja će ponuditi neće biti na štetu ni koncesionara ni ljudi, jer je na ipak na kraju koncesija samo sredstvo, a pomorsko dobro opće dobro, koje se mora i treba koristiti na način da se u prvi plan stavlja javni interes.

²⁶ <https://mmpi.gov.hr/priopcenje-ministarstva-mora-prometa-i-infrastrukture-nastavno-na-izjave-pokreta-otoka-o-nacrtu-zakona-o-pomorskom-dobru-i-morskim-lukama/23488>

14. LITERATURA

1. Aviani, D. Pravna zaštita u postupku dodjele javnih ugovora-harmonizacija... Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 1/2008., str. 175.-195.
2. Bađić S., Crnić J., Frković S., Jelčić O., Josipović T., Koketi B. :Nekretnine kao objekti imovinskih prava : izvlaštenje, denacionalizacija, hipoteka, koncesije, sukcesija, stečena prava na pomorskom dobru. Zagreb, Narodne novine, 2004. (str. 94-105)
3. Bienenfeld J., Frković S., Jelčić O., Josipović T., Koharić Z., Kontrec D., Pahić D., Simonetti P. :Nekretnine kao objekti imovinskih prava : građevinsko zemljište, posebni dijelovi zgrada, objekti na pomorskom dobru : katastar i zemljišne knjige. (str. 103-106)
4. Bolanča, D. (2009). Koncesije na pomorskom dobru - novine u hrvatskom zakonodavstvu. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 46 (1), 71-95
5. Degan, V. (2017). Pravna narav pomorskog dobra. Poredbeno pomorsko pravo, 56 (171), 5-18.
6. Đerđa, D. :Ugovor o koncesiji, Hrvatska javna uprava, 2006,br 3.
7. Đerđa, D. Pravna priroda odluke o koncesiji, Hrvatska javna uprava, 2006, br 1. str. 63.-92.
8. <http://www.pomorskodobro.com/aktualno/655-veliki-interes-za-strucno-savjetovanje-o-imovinskopравnim-pitanjima-na-pomorskom-dobru.html>
9. Jelčić, O. Nove izmjene i dopune Zakona o koncesijama, Stručni portal pomorsko dobro <http://www.pomorskodobro.com/aktualno/675-nove-izmjene-i-dopune-zakona-o-koncesijama.html>
10. Jug, J. Pravni status općih dobara,2004
11. M. Šikić, F. Staničić : Pravna narav ugovora o koncesiji Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 2/2011., str. 419.-441.
12. Pomorski zakonik NN 181/04, 76/07
13. Seršić, V. (Iz)mjena odluka o koncesiji pomorskog dobra Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, 2/2009.,
14. Seršić, V. Koncesije na pomorskom dobru. Zagreb : Novi informator, 2011.

15. Staničić F. Koncesije na pomorskom dobru, u: Informator broj 6367 od 25.5.2015, <https://informatore.hr/strucni-clanci/koncesije-na-pomorskom-dobru>
16. Staničić, F. i Bogović, M. (2017). Koncesije na pomorskom dobru – odnos zakona o koncesijama i zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. Pravni vjesnik, 33 (1), 73-104.
17. Tasić, Z. Založno pravo na koncesiji za pomorsko dobro, Comparative Maritime Law, Vol. 48 No. 163, 2009.
18. Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru NN 23/04, 101/04, 39/06, 63/08, 125/10, 102/11, 83/12, 09/17
19. Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru NN 36/04, 63/08, 133/13, 63/14
20. Uredba o utvrđenju granica pomorskog dobra NN 08/04, 82/05
21. Vojković, G. Pomorsko dobro i koncesije. Split : Hrvatski hidrografski institut, 2003. (Split : Reprodukcijski odjel HHI)
22. Zakon o koncesiji NN 69/17, 107/20
23. Zakon o općem upravnom postupku NN 47/09, 110/21
24. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama NN 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19
25. Zakon o Vladi Republike Hrvatske NN 150/11, 119/14, 93/16, 116/18, 80/22
26. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17
27. Zakona o zemljišnim knjigama, NN 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10, 55/13, 60/13

Izjava o izvornosti

Ja, TEA RADONIĆ pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada KONCESIJE NA POMORSKOM DOBRU U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Tea Radonić v.r.