

OVLAŠTENJA INSPEKTORA SIGURNOSTI PLOVIDBE

Vrhovni sud Republike Hrvatske

Presuda br. Uzz 41/12-9 od 26. rujna 2017.

Vijeće: Aleksandar Peruzović kao predsjednik vijeća te Katarina Buljan,

Viktorija Lovrić, Branko Medačić i Slavko Pavković kao članovi vijeća

Visoki upravni sud Republike Hrvatske izrazio je pravno shvaćanje da inspektor sigurnosti plovidbe nije ovlašten narediti uklanjanje objekata izgrađenih na pomorskom dobru bez dozvole nadležnih tijela za građenje, jer je zakonitost građevina, pa i onih izgrađenih na pomorskom dobru, u nadležnosti građevinske inspekcije sukladno odredbama posebnih propisa koji uređuju građenje. Prema mišljenju toga suda, ovlaštenja inspektora sigurnosti plovidbe u pogledu nadzora gradnje ograničena su samo na ocjenu njihovog utjecaja na sigurnost plovidbe, odnosno udovoljavanje uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije. Vrhovni sud Republike Hrvatske odlučivao je o zahtjevu za zaštitu zakonitosti koji je protiv presude Visokog upravnog suda podnijelo Državno odvjetništvo Republike Hrvatske i odlučio da je inspektor sigurnosti plovidbe lučke kapetanije ovlašten narediti uklanjanje objekata izgrađenih na pomorskom dobru bez dozvole nadležnog tijela za građenje.

U upravnom postupku je utvrđeno da je na temelju ugovora o koncesiji korisnik koncesije stekao pravo gospodarenja i iskorištenja pomorskog dobra na poziciji plaža B. u Općini T. i to s pravom postavljanja i gospodarskog korištenja montažnog ugostiteljskog objekta bez čvrstih objekata. Inspeksijskim pregledom je utvrđeno da je, suprotno ovlaštenjima iz ugovora o koncesiji, u svrhu korištenja montažnog ugostiteljskog objekta izgradio dva kamenometra i dva napera, bez da je za to ishodio dozvolu nadležnog tijela za građenje, a ti objekti ograničavaju opću uporabu pomorskog dobra na toj lokaciji. Prvostupanjskim rješenjem inspektora sigurnosti plovidbe Lučke kapetanije Š., klasa: UP/I-342-24/09-04/566 od 7. rujna 2009. godine naložena je uspostava prijašnjeg stanja u dijelu pomorskog dobra u smislu uklanjanja dva kamenometra i dva napera podignuta kao čvrsti objekti na pomorskom dobru. Protiv rješenja inspektora sigurnosti plovidbe korisnik koncesije je podnio žalbu, a drugostupanjskim rješenjem upravnog tijela Ministarstva mora, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske (u nastavku Ministarstvo), klasa UP/II-342-01/09-01/59, urbroj: 530-04-09-2 od 2. studenog 2009. godine njegova je žalba odbijena.

Korisnik koncesije pokrenuo je upravni spor, a presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske broj Us-13600/2009-4 od 8. ožujka 2012. usvojena je njegova tužba i poništeno rješenje tuženog Ministarstva gornji broj.

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u presudi je izrazio pravno shvaćanje da inspektor sigurnosti plovidbe nije ovlašten narediti uklanjanje objekata izgrađenih na pomorskom dobru bez dozvole nadležnih tijela za građenje, jer je zakonitost građevina, pa i onih izgrađenih na pomorskom dobru, u nadležnosti građevinske inspekcije sukladno odredbama posebnih propisa koji uređuju građenje. Prema mišljenju toga suda, ovlaštenja inspektora sigurnosti plovidbe u pogledu nadzora gradnje ograničena su samo na ocjenu njihovog utjecaja na sigurnost plovidbe odnosno udovoljavanje uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije. Sud se u presudi pozvao na odredbu čl. 166. st. 1. toč. 7. Pomorskog zakonika (Narodne novine br. 181/04 i 146/08, u nastavku PZ) i čl. 96. st. 1. alineja 3. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine br. 158/03, 141/06 i 38/09, u nastavku ZPDML).

Protiv navedene presude Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Državno odvjetništvo Republike Hrvatske podnijelo je zahtjev za zaštitu zakonitosti iz razloga pogrešne primjene materijalnog prava, te predložilo njezino preinačenje odbijanjem tužbe.

Vrhovni sud Republike Hrvatske (u nastavku VSRH) je odlučio da je zahtjev za zaštitu zakonitosti osnovan te ga je prihvatio i preinačio presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske na način da je tužbu odbio. Postupajući prema odredbi čl. 49. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine br. 53/91, 9/92 i 77/92, u nastavku ZUS) VSRH je pobijanu presudu ispitao samo u granicama zahtjeva za zaštitu zakonitosti.

U svojoj presudi VSRH je istaknuo da s obzirom da su sporni kamenometri i naperi izgrađeni na pomorskom dobru – plaži u javnoj upotrebi, a izvan koncesijskim ugovorom ugovorenog gospodarskog korištenja tog dijela pomorskog dobra, pitanje uklanjanja istih treba sagledati u okviru ovlaštenja jedinica lokalne samouprave na redovno upravljanje pomorskim dobrom.

Prema odredbi čl. 10. st. 1. ZPDML-a pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu s odredbama tog zakona. Prema odredbi stavka 2. toga članka pod upravljanjem pomorskim dobrom podrazumijeva se održavanje, unapređenje, briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi, te posebno upotreba i gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja.

Prema odredbi st. 3. navedenog članka jedinica lokalne samouprave vodi brigu o zaštiti i održavanju dijela pomorskog dobra u općoj upotrebi koje se nalazi na njenom području.

Nadalje, VSRH se pozvao na odredbu čl. 11. st. 1. ZPDML-a kojom je propisano da upravljanje pomorskim dobrom može biti redovito i izvanredno, a prema odredbi st. 3. i 5. tog članka pod redovitim upravljanjem pomorskim dobrom smatra se briga o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi. O redovitom upravljanju pomorskim dobrom vode brigu jedinice lokalne samouprave (općina i grad). Prema mišljenju VSRH-a iz stanja spisa je nesporno da su predmetni objekti (dva kamenometra i dva naperi) izgrađeni na plaži – pomorskom dobru izvan ovlaštenja o gospodarskom korištenju pomorskog dobra, pa postupanje s istima treba sagledati primjenom odredbe čl. 33. st. 3. ZPDML-a. Prema odredbi čl. 33. st. 3. ZPDML-a ako netko izgradi nešto na pomorskom dobru bez koncesije, dužan je o svom trošku to otkloniti i vratiti pomorsko dobro u prijašnje stanje.

U vezi ključnog pitanja za rješavanje ovog upravnog spora, a to je tko provodi nadzor nad provedbom odredaba ZPDML-a i propisa donesenih na temelju njega, VSRH smatra da je relevantna odredba čl. 94. ZPDML-a. Prema odredbi stavka 2. tog članka inspekcijski nadzor obavljaju inspektori pomorskog dobra Ministarstva i inspektori lučke kapetanije. Što obuhvaća poslove inspekcije pomorskog dobra određeno je odredbom čl. 96. ZPDML-a. Uz ostalo, navedeno je da to obuhvaća poslove nadzora nad obavljanjem djelatnosti na pomorskom dobru u pogledu udovoljavanja uvjetima iz odluke i ugovora o dodjeli koncesije te nadzor nad općom upotrebom pomorskog dobra.

Prema shvaćanju VSRH-a ovlaštenje inspekcijskog nadzora inspektora sigurnosti plovidbe, a koje je rezultiralo donošenjem rješenja upravnih tijela osporenih od tužitelja u upravnom sporu, proizlazi i iz odredbe čl. 165. st. 1. PZ-a, a prema kojoj inspekcijski nadzor nad provođenjem odredaba tog zakonika s područja sigurnosti plovidbe i zaštite morskog okoliša obavljaju inspektori sigurnosti plovidbe Ministarstva i lučkih kapetanija. Prema odredbi čl. 166. st. 1. toč. 7. PZ-a inspekcijski poslovi koji se odnose na obavljanje nadzora nad provođenjem odredbi o sigurnosti plovidbe obuhvaćaju osobito obavljanje inspekcijskog nadzora nad gradnjom u teritorijalnom moru i unutarnjim morskim vodama ili na njihovim obalama u pogledu njihovog utjecaja na sigurnost plovidbe.

Tužitelju je izdano koncesijsko odobrenje za gospodarsko korištenje pomorskog dobra, ali bez prava izgradnje čvrstih objekata, kao što su kamenometri i naperi. Sporne objekte tužitelj je izgradio bez dozvole nadležnog tijela i mimo ovlaštenja iz ugovora o dodjeli koncesije, a oni zadiru u opću upotrebu plaže

kao pomorskog dobra. VSRH je ocijenio da je nadzor glede njihove dopuštenosti i zakonitosti upravo bio u okviru zakonom propisanih poslova inspekcijskog nadzora pomorskog dobra koji je odredbom čl. 94. st. 2. u svezi s odredbom čl. 96. ZPDML-a stavljen u nadležnost inspektora sigurnosti plovidbe Lučke kapetanije Š.

VSRH je zaključio da je postupanje upravnih tijela bilo zakonito, a sporna rješenje donesena su u okviru zakonskih ovlaštenja tih tijela jer je inspektor sigurnosti plovidbe Lučke kapetanije Š. bio nadležan i ovlašten za vršenje nadzora u konkretnom slučaju i donošenje rješenja kojima je tužitelju naložena uspostava prijašnjeg stanje na tom dijelu pomorskog dobra.

Zbog toga je VSRH uvažio zahtjev Državnog odvjetništva Republike Hrvatske i pobijanu presudu preinačio odbijanjem tužbe tužitelja, sve na temelju odredbe čl. 50. ZUS-a.

Dr. sc. Vesna Skorupan Wolff, znanstveni savjetnik u trajnom zvanju
Jadranski zavod Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb

Summary:

NAVIGATIONAL SAFETY INSPECTORS: AUTHORITY

Supreme Court of the Republic of Croatia
Uzz 41/12-9, 26 September 2017

Inspection of the implementation of regulations pertaining to navigational safety shall be conducted by navigational safety inspectors from the Ministry of the Sea, Transport and Infrastructure of the Republic of Croatia and port authorities. Inspectoral duties pertaining to the inspection of the implementation of provisions concerning navigational safety include inspection of the construction of facilities in the territorial sea and internal waters or on their shores with regard to their impact on navigational safety.