

Dr. sc. Miho Baće*

DOZVOLA NA POMORSKOM DOBRU KAO NOVI POMORSKOPRAVNI INSTITUT U HRVATSKOM ZAKONODAVSTVU

UDK: 351.711 (497.5)
247.218.2 (497.5)
DOI: 10.31141/zrpf.2023.60.150.691
Pregledni znanstveni rad
Primljeno: 4.9.2023.

Pomorsko dobro je „obiteljsko srebro“ Republike Hrvatske, i kao stvar izvan prometa, ne može biti predmet vlasničkopravnih odnosa, iskorištava se, odnosno upotrebljava kroz specifične pomorskopravne institute. Prije svega to je koncesija. Hrvatsko zakonodavstvo, cijeneći potrebe razvoja pomorskog dobra, normira druge pomorskopravne institute koji nadopunjavaju one pravne i životne fenomene za koje institut koncesije nije moguće adaptirati. Po noveli Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama uveden je institut dozvole na pomorskom dobru. Zakonodavac, svjestan već i prije, kroz institut koncesijskog odobrenja i kroz pojednostavljeni postupak, znatno drugačiji od koncesije, a sada kroz institut dozvole na pomorskom dobru, mora obuhvatiti sva ona korištenja, odnosno upotrebe na pomorskom dobru za koje je institut koncesije neprilagođen. U ovom radu autor prikazuje bitne značajke dozvole na pomorskom dobru kroz analizu normativnog okvira koji uređuje dozvole na pomorskom dobru neposredno ili posredno. Nadalje, ukazuje na razlike između dozvole na pomorskom dobru i ukinutog koncesijskog odobrenja, kao i na potrebe dodatnog pravnog uređenja predmetne materije.

Ključne riječi: *dozvola na pomorskom dobru, koncesijsko odobrenje, koncesija, plan upravljanja pomorskim dobrom, pomorsko dobro*

1. UVOD

Hrvatsko zakonodavstvo kroz različita zakonska i podzakonska rješenja od samostalnosti uređuje brojne aspekte vezane uz more i priobalje, a jedno od najvažnijih je i pravno uređivanje materije pomorskog dobra.¹ Dakle, zamjenjujući Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima,² Pomorski se

* Dr. sc. Miho Baće, stručni suradnik Pomorskog odjela Sveučilišta u Dubrovniku, Ulica branitelja Dubrovnika 29, Dubrovnik, miho.bace2@gmail.com, ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0000-9877-1388>.

¹ „...hrvatska je obala u skupini najduljih na svijetu (18. prema Worldatlas.com)“, preuzeto iz Giljević, T., *Sažetak foruma za javnu upravu, Izazovi upravljanja javnim dobrima*, Forum za javnu upravu, Friedrich-Ebert-Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb 2019., str. 44.

² Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, Narodne novine 19/74, 39/75, 17/77 i 18/81.

zakonik³ odredio na suvremeniji način prema pomorskom dobru i njegovoj upotrebi i korištenju. S tim u vezi, naknadno, pojam pomorskog dobra regulira od 2003. godine *lex specialis* Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (dalje: ZPDML) s izmjenama i dopunama sve do danas.⁴

Prema članku 4. stavku 1. ZPDML-a pomorsko dobro jest opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan tim zakonom.⁵ Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno, podzemlje i podmorje, zatim 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.⁶

Prema članku 5. stavku 1. i 2. ZPDML-a, pomorsko je dobro izvan pravnog prometa⁷ i na njemu se ne može steći pravo vlasništva⁸ ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi, niti može biti predmet ugovora o zakupu ni ugovora o najmu.⁹ Osnove upravljanja pomorskim dobrom u odredbama ZPDML-a određene su člancima 8 i 9. Tako se u članku 8. utvrđuju načela upravljanja, planiranja i zaštite pomorskog dobra, dok je u članku 9. određen ovlaštenik koji provodi upravljanje. Time je zamijenjena relativno skromna odredba prethodnog zakonskog rješenja

³ Pomorski zakonik, Narodne novine 17/94, 74/94 i 43/96.

⁴ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine 158/13, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 83/23). ZPDML stupio je na snagu 15. listopada 2003. godine te su tijekom devetnaest godina primjene uočene određene nejasnoće glede dijela pitanja vezanih za njegov sadržaj i primjenu. Tijekom svoje primjene, članak 87. Zakona brisan je odredbom članka 82. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o gradnji (Narodne novine broj 100/04.), izmjenama i dopunama Zakona iz 2006. godine dio otvorenih pitanja preciznije je definiran, izmjenama iz 2009. godine Zakon je usklađen sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine broj 109/07.), Odlukom i Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-4445/2008 i U-I-2231/2009 od 4. listopada 2011. godine ukinuti su stavak 2. i dio stavka 3. članka 118. te su izmjenama Zakona iz 2016. godine izmijenjeni članak 19. stavak 3. i članak 26. U svrhu usklađenja s novim Zakonom o sustavu državne uprave 2019. godine izmijenjena je odredba iz članka 94. stavka 1. važećeg Zakona. Novela Zakona iz 2023. godine predstavlja najsveobuhvatniju promjenu postojećih zakonskih rješenja, ali i uvođenje i normiranje novih pomorskopравnih instituta kakav je i dozvola na pomorskom dobru.

⁵ Jednako tako i po starom ZPDML-u: Jug, J. *Pravni status općih dobara*, dostupno: <https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2021-09/pravnistatusopcihdobara.pdf> (posjećeno 10. 6. 2023.).

⁶ ZPDML, čl. 6. st. 1.

⁷ Tako: „kod nekretnina koje su pomorsko dobro jer su one res extra commercium i koje je sukladno zakonu moguće koristiti samo putem instituta koncesije odnosno koncesijskog odobrenja“. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Broj: U-I-6256/2014* od 9. listopada 2019. g.

⁸ O raspravama o pravu vlasništva na objektima izgrađenima na pomorskom dobru i upisanima u odgovarajuće registre tijekom trajanja koncesije: Marin, J., *Koncesija i pravo vlasništva na objektima izgrađenima na pomorskom dobru, Pravo u gospodarstvu*, vol. 37, Zagreb 1998., str. 246-257.

⁹ ZPDML je u trećem dijelu, pod nazivom „Posebna upotreba i gospodarsko korištenje pomorskog dobra“, a u posebnjoj glavi III. regulirao gospodarsko korištenje pomorskog dobra.

koja je određivala upravljanje pomorskim dobrom.¹⁰ Ovdje je važno istaknuti da se zakonodavac iz starog ZPDML-a odredio prema upravljanju i u kontekstu koncesije i koncesijskog odobrenja. To ističem jer se po odredbama ZPDML-a objedinjenim nazivom „ovlasti“ smatraju sva ona prava koja se mogu steći na pomorskom dobru u kontekstu odlučivanja odnosno upravljanja,¹¹ kao što se između ostalog kroz sada zamijenjena koncesijska odobrenja upravljalo pomorskim dobrom po odredbama starog ZPDML-a.¹²

ZPDML nastavlja s određivanjem ovlasti u smislu upravljanja da pored Republike Hrvatske i jedinice regionalne samouprave i jedinice lokalne samouprave, i lučke uprave imaju tu ovlast i to u dijelu pomorskog dobra u općoj uporabi koje se nalazi na njihovu području.¹³ Ovakva odredba ZPDML-a za smatrati je ispravnom jer određuje da, pored Republike Hrvatske, jedinica područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave – lučke uprave, ali i i javne ustanove za zaštićene dijelove prirode moraju imati određene ovlasti u području pomorskog dobra.¹⁴

Takvom odredbom nastavlja se proces decentralizacije, koji je i u prethodnim zakonskim rješenjima pokrenut i na taj način se razina odgovornosti za upravljanje pomorskim dobrom na svome prostoru raspodjeljuje između županija, gradova i općina, a sada i lučkih uprava. Nadalje, prihodi koji se mogu namaknuti od upravljanja pomorskim dobrom svakako predstavljaju dio prihoda obalnih i otočnih

¹⁰ Time je široko zamijenjena odredba iz ZPDML-a koji je izmijenjen novelom iz 2023. g. (dalje: stari ZPDML) po kojoj upravljanje jest održavanje, unapređenje, skrb o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi, te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskim dobrom na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja (članak 10. st. 2. starog ZPDML-a).

¹¹ Tako ZPDML u članku 8. st. 7. određuje: „(7) Svatko tko na temelju ovlasti dane zakonom ili drugim propisom, odnosno, na temelju odluke nadležnog državnog tijela ili tijela jedinice lokalne samouprave ili jedinice područne (regionalne) samouprave odlučuje i upravlja pomorskim dobrom, kao i osoba koja se njime služi i koristi ga, dužan je to činiti u skladu s načelima iz ovoga članka, javnim interesom te je kao dobar gospodarstvenik i dobar domaćin odgovoran za to.“

¹² Općenito, o nedorečenosti zakonskih rješenja za institute koncesijskog odobrenja i koncesije: „Istodobno ni pitanje odnosa koncesije koja isključuje opću uporabu pomorskog dobra odnosno koncesije koja tu uporabu ne isključuje s mogućim sadržajem koncesijskih odobrenja i s ovlastima nadležnih (područnih odnosno lokalnih) tijela nad sadržajima koncesijskih odobrenja također nije pravno uređeno na način koji bi udovoljavao zahtjevima pravne sigurnosti i vladavine prava iz članka 3. Ustava i jamčio adresatima, kako javnopravnim tijelima, tako i sudionicima javnih nadmetanja, da mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obveze te se u skladu s time ponašati. Ustavni sud Republike Hrvatske, Broj: U-III-6583/2022 od 27. travnja 2023.“

¹³ Tako članak 9. st. 4. ZPDML-a određuje da: „(4) Republika Hrvatska ovim Zakonom dio poslova upravljanja pomorskim dobrom te razmjerno s tim brigu o zaštiti i odgovornosti, povjerava jedinicama područne (regionalne) samouprave i jedinicama lokalne samouprave te lučkim upravama, koje u njeno ime obavljaju pojedine poslove upravljanja pomorskim dobrom propisane ovim Zakonom.“

¹⁴ O tome: Perkušić, A., Petrinović, R., Perkušić, Z., *Stjecanje i zaštita posjeda na pomorskom (općem) dobru – de lege lata – de lege ferenda (poseban osvrt na prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Poredbeno pomorsko pravo 49 (164), Zagreb 2010., str. 538-539.*

gradova i općina. Upravljanje pomorskim dobrom može biti redovito i izvanredno.¹⁵ Ovdje posebno naglašavamo redovito upravljanje pomorskim dobrom u kontekstu dozvola na pomorskom dobru na način da članak 37. stavak 1. propisuje da „Redovno upravljanje pomorskim dobrom uključuje:¹⁶ 1. redovno održavanje i unapređivanje pomorskog dobra u općoj upotrebi, 2. brigu o zaštiti i osiguravanju opće upotrebe pomorskog dobra, 3. gradnju građevina i izvođenje zahvata u prostoru pomorskog dobra koji se prema posebnim propisima kojima se uređuje građenje te uredbom iz članka 14. stavka 4. točke 11. ovoga Zakona ne smatraju građenjem, a koji ostaju u općoj upotrebi, 4. nadzor nad pomorskim dobrom u općoj upotrebi, 5. davanje dozvola na pomorskom dobru, 6. unos podataka o dozvolama na pomorskom dobru u Jedinственu nacionalnu bazu podataka pomorskog dobra Republike Hrvatske, 7. nadzor nad ovlaštenicima dozvola na pomorskom dobru radi osiguranja da pomorsko dobro koriste u opsegu i granicama utvrđenim u dozvoli na pomorskom dobru, 8. održavanje reda na pomorskom dobru u općoj upotrebi.“¹⁷

U kontekstu teme ovog članka svakako važna je i zaštita pomorskog dobra. Zaštita se pomorskog dobra kroz održavanje i upravljanje osigurava redom na pomorskom dobru, na način da se upotrebom i gospodarskim korištenjem pomorskog dobra ono niti ugrožava niti onečišćuje, te upravnim i inspekcijskim nadzorom u provedbi propisa o pomorskom dobru.¹⁸ Na nacionalnoj razini regulirana je zaštita mora i morskog okoliša od onečišćenja s brodova, a na regionalnoj je razini to

¹⁵ ZPDML u drugom dijelu u glavi IV. u člancima 35. do 43. uređuje upravljanje pomorskim dobrom na način da se članakom 35. propisuju načela upravljanja pomorskim dobrom, obveza izrade i sadržaj Nacionalnog plana upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom i morskim lukama koji donosi Vlada Republike Hrvatske, s kojim svi planovi upravljanja pomorskim dobrom moraju biti usklađeni. Člankom 36. uređuju se poslovi upravljanja pomorskim dobrom, dijele se na redovne i izvanredne, te se поблиže definira i razgraničuje redovno i izvanredno upravljanje pomorskim dobrom te jasno propisuju nadležnosti jedinice lokalne, područne (regionalne) samouprave te ministarstva. Člancima 37 i 38. propisuju se redovno upravljanje pomorskim dobrom i izvanredno upravljanje pomorskim dobrom. Taksativno se navode poslovi redovnog upravljanja pomorskim dobrom i propisuje obveza jedinice lokalne samouprave da te poslove uvrsti u plan upravljanja pomorskim dobrom. Ograničava se i mogućnost izvođenja građevinskih radova koji zahtijevaju ishođenje dozvole sukladno propisima koji uređuju gradnju te se obvezuje jedinica na zaštitu opće upotrebe pomorskog dobra. Taksativno se navode poslovi izvanrednog upravljanja pomorskim dobrom. Članak 39. detaljno propisuje što je plan upravljanja pomorskim dobrom, njegove sastavne dijelove plana, nadležnost za donošenje te potrebne suglasnosti kako bi plan stupio na snagu. Također, propisuje se obveza jedinice područne (regionalne) samouprave da izradi objedinjeni plan na području svoje nadležnosti. Člancima 40. do 42. uređuju se obveze nadležnog Ministarstva, kao i prihodi od pomorskog dobra te njihova raspodjela. Članak 43. uređuje Savjet za pomorsko dobro i morske luke kao međuresorno stručno savjetodavno tijelo za integralno upravljanje pomorskim dobrom, koje imenuje Vlada Republike Hrvatske, a saziva i njegovim radom rukovodi ministar nadležnog Ministarstva.

¹⁶ O upravljanju pomorskim dobrom više: Cofek, M., *Upravljanje pomorskim dobrom od JLS PGŽ*, u: Zbornik radova Pomorsko dobro u fokusu znanosti i pragma (ur. Ž. Panjković), Rijeka 2005., str. 171-193.

¹⁷ O održavanju, redovnom i izvanrednom upravljanju na pomorskom dobru prilikom donošenja prethodnih izmjena ZPDML-a, primjerice: Bolanča, D., *Novine Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 40., br. 1-2 (69-70), 2003., str. 176.

¹⁸ O tome detaljnije: Čičovački, L., *Upravnopravni nadzor primjene i provedbe nacionalnih i međunarodnih propisa o zaštiti morskog okoliša*, Pravna zaštita mora, HAZU, Zagreb 2017., str. 75- 85.

Plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora.¹⁹ Zakon o zaštiti okoliša²⁰ u širem smislu propisuje obveze onečišćivača okoliša u pogledu snošenja troškova, te Pomorskim zakonikom i Planom intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora²¹ na nacionalnoj razini regulirani su zaštita i mjere koje se provode zbog onečišćenja okoliša te otklanjanja šteta u okolišu, pa tako i na pomorskom dobru. Jednako tako, postupanje u slučaju onečišćenja mora s kopna propisuje Zakon o vodama,²² kao i Zakon o sanitarnoj inspekciji.²³

Strategija upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem također opisuje pritiske onečišćenja opasnim tvarima kao i problematiku otpada u morskom okolišu, nastalo ljudskim djelovanjem na kopnu ili na moru.²⁴

2. KONCESIJE KAO SREDIŠNJI POJAM GOSPODARSKOG ISKORIŠTAVANJA POMORSKOG DOBRA

Pomorsko dobro dio je općeg javnog dobra²⁵ i *res extra commercium*, zbog izuzetne gospodarske privlačnosti i potencijala hrvatske morske obale, mora i podmorja, bilo je potrebno omogućiti, pa i potaknuti, njihovo gospodarsko iskorištavanje.²⁶ Koncesije su središnji pojam gospodarskog iskorištavanja pomorskog dobra, a postupak koncesioniranja propisan je odredbama ZPDML-a, kao *lex specialis*. U hrvatskom pravnom sustavu kao *lex generalis* primjenjuje se Zakon o koncesijama,²⁷ koji široko i sveobuhvatno uređuje koncesijsko pravo u Hrvatskoj, ali taj opći propis sadrži logično nedorečene odredbe za koncesioniranje na pomorskom dobru.²⁸ Stoga bi logično trebalo biti da se na pitanja koja nisu uređena ZPDML-om supsidijarno primjenjuju odredbe Zakona o koncesijama. Dakle, ZPDML je *lex specialis* i jasno

¹⁹ Na primjer u Dubrovačko-neretvanskoj županiji, *Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije*, 02/11 i 15/17.

²⁰ Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18.

²¹ Plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora, Narodne novine 92/08.

²² Zakon o vodama, Narodne novine 66/19, 84/21.

²³ Zakon o sanitarnoj inspekciji, Narodne novine 113/08, 88/10, 115/18.

²⁴ Uredba o izradi i provedbi dokumenata Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem, Narodne novine br. 112/14.; Odluka o donošenju Akcijskog programa Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem: Sustav praćenja i promatranja za stalnu procjenu stanja Jadranskog mora (2021. - 2026.), Narodne novine br. 28/21. Nadalje, Mediteranski akcijski plan (MAP) u okviru Programa UN za okoliš (UNEP) od 1975. godine osnovan je s ciljem osiguranja kvalitetnijeg života na Mediteranu, u okviru MAP-a djeluje 6 centara za regionalne aktivnosti (RAC) među kojima je i REMPEC (Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea), Regionalni centar za intervencije u slučaju iznenadnih onečišćenja u Sredozemnom moru.

²⁵ Borković, I., *Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro*, Referati i izlaganja na Okruglom stolu „Pomorsko dobro i koncesije“, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 1995., str. 18.

²⁶ Bolanča, D., *Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – de lege lata i de lege ferenda*, Pomorski zbornik god. 38., br. 1., Split 2000., str. 160.

²⁷ Zakon o koncesijama, Narodne novine 69/17, 107/20.

²⁸ Zanimljivo je da Zakon o koncesijama izrekom u svega četiri članka normira određena pitanja koncesije na pomorsko dobro. To su članci: 8, 11, 31, 99.

je uredio pitanja koncesioniranja na pomorskom dobru. Dakle, članci 48. do 59. ZPDML-a uređuju koncesioniranje na pomorskom dobru.²⁹

I luke posebne namjene kao dio pomorskog dobra³⁰ ulaze u koncesijski sustav.³¹ Nadalje, za obavljanje lučkih djelatnosti kao posebne vrste gospodarskih djelatnosti, ZPDML detaljno je normirao postupak koncesioniranja, odnosno sve pravne aspekte koncesije, pa se lučke i druge djelatnosti u lukama mogu obavljati samo na temelju koncesija propisanih odredbama ZPDML-a. Međutim, na eventualne nedorečenosti koje se odnose na korištenje pomorskog dobra radi obavljanja lučkih djelatnosti, a nisu utvrđene ZPDML-om, supsidijarno se primjenjuju relevantne odredbe Zakona o koncesijama.³²

Postupak koncesioniranja na morskoj obali (i/ili akvatoriju) jednak je postupku dodjele koncesija u morskim lukama, jer ih uređuje isti pravni izvor. U tom postupku na pomorskom dobru i izvan lučkog područja, gospodarski subjekt može biti ovlaštenik koncesije (koncesionar),³³ tj. može biti nositelj ovlaštenja za posebnu uporabu i/ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra. Koncesija na pomorskom

²⁹ Tako članci koji propisuju postupak koncesioniranja određuju: članak 48. opće određenje koncesija na pomorskom dobru sukladno Zakonu o koncesijama, članak 49. uređuje predmet koncesije na pomorskom dobru, članak 50. odnosi se na pripreme radnje kako bi se utvrdilo postojanje potrebe i interesa za provedbom postupka dodjele koncesije na pomorskom dobru. Članak 51. odnosi se na stručno povjerenstvo za koncesije u smislu trajanja mandata članova, načina imenovanja te stručna znanja koja članovi moraju imati. Članak 52. vezan je uz nadležnost i rokove za davanje koncesija izvan luka otvorenih za javni promet. Članci 53. i 54. uređuju koncesije na pomorskom dobru od interesa za Republiku Hrvatsku odnosno uvjete pod kojima jedinica lokalne samouprave može biti davatelj koncesije. Članak 55. do 59. propisuju bitne odrednice koncesijskog posla koje se ugrađuju u ugovor o koncesiji, a to su: određivanje roka na koji se daje koncesija, posebne pretpostavke za koncesionara, dokumentacija za zahvate u prostoru, naknadu za koncesiju, te izmjene ugovora o koncesiji.

³⁰ ZPDML, članak 49. st. 1. t. 1.

³¹ ZPDML, članak 3. st. 1. t. 13.: „13. luka posebne namjene je morska luka koja je u posebnoj upotrebi ili je koncesionirana gospodarskom subjektu (luka nautičkog turizma, industrijska luka, brodogradilišna luka, ribarska luka, sportska luka i dr.) ili istom upravlja tijelo državne uprave (vojna luka).“

³² O ovoj temi: Hlača, V., *Morske luke u režimu pomorskog dobra i koncesije*, u: Pomorsko dobro i koncesije (ur. Matulović, M.), Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 1995., str. 43-60.

³³ Za razliku od starog ZPDML-a koji je definirao koncesionara kao pravnu i fizičku osobu, ZPDML određuje koncesionara kao „8. koncesionar je gospodarski subjekt s kojim je davatelj koncesije sklopio ugovor o koncesiji sukladno odredbama ovoga Zakona“ (članak 3. st. 1. t. 8.).

dobru daje se na način i pod uvjetima određenima u glavi III. trećeg dijela ZPDML-a.^{34 35}

Kada je, 22. srpnja 2017. godine stupio na snagu novi Zakon o koncesijama, unesene su brojne novine vezane za postupak davanja koncesija, ugovore o koncesiji, prestanak koncesije, pravnu zaštitu u postupcima davanja koncesije i politiku koncesija u cijelosti. Budući da je upravo koncesija temeljni pravni institut na temelju kojega se gospodarski koristi pomorsko dobro, javila se potreba značajnijih izmjena ZPDML-a, stoga se odlučilo izraditi novi Zakon kako ne bi došlo do nejasnoća u primjeni i pravne nesigurnosti. Jedan od bitnijih poticaja za izradu novoga zakonskog teksta jest neusklađenost donedavno važećeg ZPDML-a sa Zakonom o koncesijama, koji predstavlja krovni Zakon koji uređuje koncesije. Iako Zakon o koncesijama uređuje sva bitna pitanja vezana za koncesije, potrebno je posebnosti vezane za koncesije na pomorskom dobru dodatno urediti, kako bi se koncesijski sustav prilagodio specifičnostima gospodarskog korištenja pomorskog dobra.³⁶

3. RAZLIČITOST POJMOVA KONCESIJA, KONCESIJA NA ZAHTJEV, KONCESIJSKO ODOBRENJE I DOZVOLA NA POMORSKOM DOBRU

ZPDML u svom uvodnom dijelu, u članku 3, utvrđujući značenje pojedinih izraza u Zakonu nedvojbeno utvrđuje različitosti između pojmova koncesije, koncesije na zahtjev i dozvole na pomorskom dobru. Institutom dozvole na pomorskom dobru

³⁴ Ovaj dio Zakona normira institute koncesiju, potkoncesiju i dva nova pomorskopравни instituta: dozvole na pomorskom dobru i koncesiju na zahtjev.

³⁵ O postupku koncesioniranja na pomorskom dobru prije stupanja na snagu prvog ZPDML-a kada su koncesioniranje uređivali Zakon o koncesijama, Narodne novine br. 89/92, Zakon o morskim lukama Narodne novine”, br. 108/95 i 6/96. i Pomorski zakonik Republike Hrvatske Narodne novine”, br. 17/94, 74/94 i 43/96: Bolanča, D., *Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – de lege lata i de lege ferenda*, Pomorski zbornik god. 38., br. 1., Split, 2000., str. 161. ali taj opći propis sadrži nedorečene i manjkave odredbe. Stoga se na pitanja koja nisu uređena PZ supsidijarno primjenjuju odredbe ZOK.“; Žuvela, M.: *Koncesije*, Godišnjak 3 - Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Zagreb 1996., str. 250-258, taj je zakon inače površan, uopćen, uvjetan i nadasve nedorečen...” – tako Ivo Borković: Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro, referat na Okruglom stolu „Pomorsko dobro i koncesije”, Rijeka, 1995., str. 24. ZOK po svojoj osnovnoj koncepciji predstavlja samo okvirni zakon, a ne i provedbeni akt – Babić, S.: *Novi Zakon o koncesijama*, Informator, Zagreb, br. 4062, 1993., str. 12. Nadalje: Bolanča, D.: *Postupak dodjele koncesija na pomorskom dobru - morskoj obali i lukama*, zbornik radova „Novosti i otvorena pitanja pravne i gospodarske prakse”, Opatija 1999., str. 204-209.

³⁶ Vlada Republike Hrvatske, *Prijedlog br. 439. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Zagreb 2022., str. 2. i 4. Za napomenuti je važnost ovog izvora u kontekstu analize dozvola na pomorskom dobru, jer predstavlja deklaraciju zakonodavca o razlozima ukidanja koncesijskih odobrenja i uvođenja novog instituta. Inače u praksi demokratskih sustava obrazloženje prijedloga zakona osnovni je pokazatelj ciljeva koji se konkretnim zakonom žele postići. O tome više: Đerđa, D., Antić, T., *Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj - studija slučaja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 38, br. 1, Rijeka 2017., str. 99.

zamjenjuje se dosadašnje koncesijsko odobrenje.^{37 38} Tako ZPDML u članku 3. st. 1. t. 7. definira koncesiju na pomorskom dobru kao pravo gospodarskog korištenja³⁹ pomorskog dobra koje se stječe ugovorom o koncesiji.⁴⁰ ZPDML definira koncesiju još jednom na način da u članku 48. st. 2. određuje da je „Koncesija na pomorskom dobru vremenski ograničeno pravo gospodarskog korištenja pomorskog dobra, sa ili bez prava na gradnju, a koje se stječe ugovorom o koncesiji“. Strukturalna sličnost definicija pojma koncesija iz starog ZPDML-a i novog ZPDML-a počiva na

³⁷ Vlada Republike Hrvatske, *Prijedlog br. 439. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Zagreb 2022., str. 2. i 3., u kojem navodi da: „Nadalje, važeći Zakon predviđao je da se djelatnosti na pomorskom dobru koje ne ograničavaju opću upotrebu obavljaju temeljem koncesijskog odobrenja, koje se daje na zahtjev u upravnom postupku. Ovdje se pojavio problem konkurentnih zahtjeva za istu mikrokolaciju i posljedično velikog broja žalbi na rješenja kojima se daje koncesijsko odobrenje. Naime, Zakon o općem upravnom postupku i Uredba o uredskom poslovanju propisuju da se o zahtjevima odlučuje redosljedom zaprimanja te da je u slučaju nepotpunog zahtjeva potrebno podnositelja zaključkom pozvati da isti dopuni, pa se u praksi događalo da podnositelji zahtjeva dostavljaju nepotpune zahtjeve s ciljem da njihov zahtjev bude zaprimljen ranije. Također, pojedini podnositelji zahtjeva su putovali do pošta koje rade 24 sata dnevno kako bi osigurali da njihov zahtjev bude zaprimljen ranije. Iznosi naknade za koncesijska odobrenja bili su fiksno propisani pa su za pojedine lokacije iznosi naknade bili značajno preniski dok su na drugim lokacijama bili previsoki. Također, taj sustav nije osigurao tržišno natjecanje niti gospodarsku valorizaciju pomorskog dobra, a opterećivao je tijelo nadležno za rješavanje po žalbama i Upravne sudove. Nadalje, kako su se koncesijska odobrenja davala, u pravilu, na jednu godinu, osobe koje bi pokrenule postupak po žalbi, odnosno pred Upravnim sudom, ne bi imale koristi od rješenja ili presude u njihovu korist, budući da bi sezona već prošla. Sukladno navedenom, ovakav sustav nužno je izmijeniti kako bi se osigurala transparentnost u postupanju, tržišno natjecanje i bolja gospodarska valorizacija pomorskog dobra. Naime, samo putem natječaja moguće je osigurati tržišno natjecanje, veće prihode jedinicama lokalne samouprave, veća ulaganja u pomorsko dobro u općoj upotrebi. Neovisno o činjenici da je važećim Zakonom dozvoljeno koncesijska odobrenja davati na rok do pet godina, ista su se u pravilu davala na rok od jedne godine pa nositelji koncesijskih odobrenja nisu znatnije ulagali u sredstva kojima su obavljali djelatnost. 3 Također, postojala je nesigurnost da li će i naredne godine ishoditi koncesijsko odobrenje pa je i to bilo od utjecaja na visinu ulaganja. Samo putem dužeg roka trajanja prava na obavljanje djelatnosti osigurat će se veća ulaganja u sredstva, budući da je vrijeme u kojem gospodarstvenik može amortizirati ulaganja duže. Kroz veća ulaganja svakako će se poboljšati turistička ponuda, a samim time i atraktivnost hrvatske obale stranim i domaćim gostima.“

³⁸ O razlici između koncesije i koncesijskog odobrenja: „Između ova dva ZPDML-om zasebno uređena instituta postoje određene temeljne razlike koje se očituju u sljedećem. Prvo, koncesijom se djelomično ili potpuno isključuje opća upotreba pomorskog dobra (čl. 2. toč. 5. i čl. 16. st. 1.), dok se koncesijskim odobrenjem ne isključuje i ne ograničava opća upotreba (čl. 7. st. 2. i 38. st. 1.). Drugo, koncesijsko odobrenje daje se isključivo na zahtjev (čl. 38. st. 3.), a koncesija se može dati na temelju provedenog javnog prikupljanja ponuda ili na zahtjev (čl. 17. st. 1. i 2.). Treće, koncesija se daje na posebnu upotrebu ili na gospodarsko korištenje (čl. 7. st. 1. i 16. st. 1.), dok se koncesijsko odobrenje daje samo za određene djelatnosti (čl. 38. st. 2.). Četvrto, koncesija se daje na rok od 5 do 99 godina (čl. 20. st. 1.), a koncesijsko odobrenje na rok najduže do 5 godina (čl. 38. st. 3.). I, peto, različiti su ovlašteni davatelji koncesija odnosno koncesijskog odobrenja. Naime, koncesiju može dati Vlada Republike Hrvatske, županije, jedinice lokalne samouprave i tijela javne vlasti (npr. lučke uprave), a koncesijsko odobrenje može dati Vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja jedinica lokalne samouprave (gradova i općina, čl. 39. st. 2. do 4.).“ USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, *Broj: U-III-6583/2022* od 27. travnja 2023.

³⁹ Pojam gospodarskog korištenja ZPDML je definirao u članku 11. st. 4.

⁴⁰ Stari ZPDML definirao je koncesiju drugačije; u točki 5. članka 2., definirao je koncesiju kao pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim i pravnim osobama, sukladno prostornim planovima.

tome da je novim zakonom usklađen pojam koncesije sa Zakonom o koncesijama⁴¹ pa time nije bilo potrebe detaljizirati značenje pojma koncesije na pomorskom dobru, premda je pristup definiranja koncesije⁴² u ZPDML-u sličan i Zakonu o koncesijama.⁴³ U članku 3. ZPDML-a, pored ostalih pojmova,⁴⁴ zakonodavac nije definirao koncesiju na zahtjev. U članku 63. zakonodavac određuje razloge za koje se može podnijeti koncesija na zahtjev⁴⁵ i koji su okvirni procesnopravni detalji vezani uz ovaj institut,⁴⁶ naslanjajući se na opće odredbe o koncesijama iz Zakona.

Stari ZPDML u članku 2. st. 6. definirao je koncesijsko odobrenje kao akt na temelju kojega se fizičkim i pravnim osobama daje na korištenje pomorsko dobro za obavljanje djelatnosti koje ne isključuju niti ograničuju opću upotrebu pomorskog dobra, a u članku 38. detaljizirao kojim se osobama, na kojemu području i na koliko godina može izdati koncesijsko odobrenje.

Novi institut dozvolu na pomorskom dobru ZPDML definirao je u članku 3. st. 1. t. 3 na način da je odredio da je dozvola „upravni akt kojim se ovlašteniku daje vremenski ograničeno pravo na obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, kojom se ne ograničava niti isključuje opća upotreba pomorskog dobra, a za obavljanje djelatnosti može služiti isključivo jednostavna građevina koja se prema propisima kojima se uređuje građenje ne smatra građenjem, izvedena u skladu s posebnim propisima koji uređuju zaštitu prirode, prostornim planom i uredbom iz članka 14. stavka 4. točke 11. ovoga Zakona.“

⁴¹ Vlada Republike Hrvatske, *Prijedlog br. 439. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Zagreb, 2022., str. 4, gdje se navodi: „Jedan od bitnijih poticaja za izradu novoga zakonskog teksta jest neusklađenost važećeg Zakona sa Zakonom o koncesijama, koji predstavlja krovni Zakon koji uređuje koncesije. Iako Zakon o koncesijama uređuje sva bitna pitanja vezana za koncesije, potrebno je posebitosti vezane za koncesije na pomorskom dobru dodatno urediti, kako bi se koncesijski sustav prilagodio specifičnostima gospodarskog korištenja pomorskog dobra.“

⁴² Zakon o koncesijama u članku 3. st. 1. definira koncesiju kao „pravo koje se stječe ugovorom“.

⁴³ Ovdje treba dati ozbiljnu kritiku definiranju koncesije u oba zakona jer uobičajeno je da se u obveznopravnim i trgovačkopравnim odnosima prava i obveze stranaka utvrđuju ugovorom. Stoga određivanje ugovora o koncesiji na pomorskom dobru u ZPDML-u i u Zakonu o koncesijama nije previše pomoglo primjenjivaču u odnosu na definiranje pojma koncesije na pomorskom dobru.

⁴⁴ Definirao je ukupno 30 pojmova (izraza) iz Zakona.

⁴⁵ Tako određuje u prvom stavku citiranog članka: „1. za gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra ako je isto potrebno za provedbu već ishodene koncesije prema posebnom propisu (solane, iskorištavanje mineralnih i rudnih bogatstava i sl.), 2. za obavljanje gospodarske aktivnosti, na javnoj uređenoj morskoj plaži iz članka 76. stavka 2. podstavka 2. ovoga Zakona koja se ne smije ograditi, ne smije se naplaćivati ulaz niti može isključiti iz opće upotrebe, koju obavlja hotel, kamp ili turističko naselje minimalne kategorizacije četiri zvjezdice ili više, a koji su izgrađeni izvan pomorskog dobra i s kojim je uređena morska plaža infrastrukturno povezana te gdje je izvršeno ulaganje u infrastrukturu od strane hotela, kampa ili turističkog naselja s kojim je u neposrednoj vezi, 3. za privremeno pontonsko privezište koje je infrastrukturno povezano sa samo jednim ugostiteljskim objektom do kojeg pristup nije moguć na drugi način osim morskim putem ili cestovnim putem nije moguća opskrba objekta niti pristup gostiju, 4. za industrijsku luku, koja je infrastrukturno povezana sa samo jednim postrojenjem, 5. za ribarsku luku, koja je infrastrukturno povezana sa samo jednim postrojenjem, 6. za tradicijsko brodogradilište, 7. za sportsku luku u sustavu vrhunskog sporta.“

⁴⁶ Stavak 2. i 3. istog članka: „(2) Koncesija na zahtjev iz stavka 1. točke 3. ovoga članka unutar zaštićenog dijela parka prirode i značajnog krajobraza može se dati uz prethodno mišljenje ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode. (3) Koncesija na zahtjev iz stavka 1. točaka 2. i 3. ovoga članka može se dati na rok od najdulje pet godina.“

Iz citiranih zakonskih značenja ovih instituta za zaključiti je da su pojmovi javnopravnog karaktera te da je u svim slučajevima riječ o dvostranim pravnim odnosima između davatelja koncesije, koncesije na zahtjev, koncesijskog odobrenja, dozvole i primatelja koncesije, koncesije na zahtjev, koncesijskog odobrenja, dozvole.⁴⁷ Osim dvostranosti ovih odnosa, njihova je povezanost razvidna i u tomu da svi ovi instituti omogućavaju korištenje pomorskog dobra za obavljanje određenih djelatnosti, odnosno za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.⁴⁸ Može se istaknuti da je riječ o *sui generis* institutima kojima javna vlast, bilo središnja, regionalna ili lokalna, dozvoljava određenim osobama da iskorištava pomorsko dobro.⁴⁹

Utvrđujući, pak, osnovne razlike između ovih pojmova, za primijetiti je da su razlike takve da se one ogledaju skupno s jedne strane koncesija i koncesija na zahtjev prema koncesijskim odobrenjima i dozvolama na pomorskom dobru. Dakle, za primijetiti je da je zakonodavac definirao koncesije i koncesije na zahtjev kao pravo, dok je koncesijsko odobrenje i dozvole na pomorskom dobru označio kao akt.

Nadalje, koncesija i koncesija na zahtjev imaju isključivanje potpuno ili djelomično pomorskog dobra iz opće upotrebe premda više takve odrednice ne stoje u Zakonu, dok koncesijsko odobrenje i dozvola ne isključuju niti ograničavaju opću upotrebu. Istina, formulacija potpunog ili djelomičnog isključenja iz opće upotrebe nestala je s novim ZPDML-om, ali se iz drugih zakonskih odredbi da iščitati ista intencija zakonodavca.⁵⁰

4. DOZVOLA NA POMORSKOM DOBRU KAO NOVI POMORSKOPRAVNI INSTITUT

4.1. Normativni okvir i razlozi za zamjenu koncesijskih odobrenja dozvolama na pomorskom dobru

Po odredbama starog ZPDML-a, davanje koncesijskih odobrenja bilo je uređeno posebnim odredbama koje se, s obzirom na to da se radi o upravnom postupku, kumulativno upotpunjuju Zakonom o općem upravnom postupku.⁵¹ Jednako tako,

⁴⁷ Tako o odnosu primatelja i davatelja koncesije i koncesijskog odobrenja: Čović, S., *Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57., Split 2020., str. 213.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*, str. 216.

⁵¹ O odnosu upravnog prava i upravljanju pomorskim dobrom podrobnije vidi primjerice: Borković, I., *Javno dobro (domaine public) u francuskoj teoriji upravnog prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 40., br. 3.-4. (71-72), Split 2003., str. 219-233.

dozvole na pomorskom dobru uređene su posebnim odredbama u ZPDML-u⁵² koje se jednako tako nadopunjuju Zakonom o općem upravnom postupku.⁵³ Koncesijska odobrenja bila su posebno uređena podzakonskim aktima⁵⁴ dok je namjera zakonodavca da ZPDML što je moguće više uredi ovaj novi institut dozvola na pomorskom dobru samim Zakonom.⁵⁵ Tek se mali dio pravnog uređivanja ovog instituta predviđa odrediti podzakonskim aktima.⁵⁶ Problematika, odnosno teme koje se obrađuju tim podzakonskim rješenjima, nije relevantna za ovo istraživanje. Kao što sam već naveo, za primijetiti je da su odredbe vezane uz dozvole na pomorskom dobru u odnosu na koncesijska odobrenja u velikoj mjeri propisana Zakonom. To je i logično jer je zakonsko uređivanje materije koja se tiče korištenja i upotrebe pomorskog dobra ustavna kategorija, odnosno ustavna odrednica.⁵⁷ U širokom tumačenju takvih ustavnih odredbi vezanih uz pomorsko dobro zasigurno bi se prepoznala i obveza zakonodavca da zakonom, a ne podzakonskim aktom pravno uredi institut dozvole na pomorskom dobru.

Važno je naglasiti razloge za zamjenu koncesijskih odobrenja dozvolama na pomorskom dobru. Ovo istraživanje uputilo je na zaključak da su razlozi za zamjenu koncesijskih odobrenja po shvaćanju zakonodavca ponešto drugačiji od teorije koja se deklarirala u nekim drugim znanstvenim istraživanjima ovog instituta. Naime,

⁵² Pored posebnih odredbi zakonodavac se odredio prema cilju Zakona od kojih je izdavanje dozvola svakako jedan od ispunjenja tog cilja. Tako ZPDML u čl. 1. st. 2. određuje: „(2) Cilj ovoga Zakona je uspostavljanje integralnog, kvalitetnog i transparentnog sustava zaštite, upravljanja i korištenja pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj.“

⁵³ *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine br. 47/09, 110/21.

⁵⁴ „Podzakonski je davanje koncesija na pomorskom dobru uređeno ponajprije Uredbom o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru. Njome se, na temelju ovlasti iz članka 39. stavka 1. ZPDML-a, propisuju djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje, detaljnije postupak davanja koncesijskog odobrenja i visina naknade za davanje koncesijskog odobrenja. Fragmentarno je to područje uređeno i Pravilnikom o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra, Pravilnikom o kriterijima za razvrstavanje naselja u turističke razrede i Pravilnikom o načinu, uvjetima i visini naknade za izdavanje koncesijskih odobrenja u dijelu odredbi koje nisu u suprotnosti sa ZPDML-om i na njemu utemeljenim podzakonskim propisima.“ Tako: Čović, S., *Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57., Split 2020., str. 216 i 217.

⁵⁵ I domaća pravna teorija upućuje na potrebu izmjene instituta koncesijskih odobrenja. Tako: „Koncesijska odobrenja dodjeljuju se u nejasnoj i netransparentnoj proceduri, a građani ih ne razlikuju od koncesija pa onda nisu upoznati s mogućnostima korištenja pomorskog dobra.“ Staničić, F., *Upravljanje pomorskim dobrom: Kako ga poboljšati?*, Izazovi upravljanja javnim dobrima, Forum za javnu upravu, Friedrich-Ebert-Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb 2019., str. 39.

⁵⁶ ZPDML čl. 72. st. 7. određuje: „(8) Vlada Republike Hrvatske Uredbom propisuje vrste djelatnosti, visinu minimalne naknade za dodjelu dozvola na pomorskom dobru.“ S obzirom na to da je člankom 228. st. 1. ZPDML-a određeno da će Vlada Republike Hrvatske u roku od godine dana donijeti propis koji uređuje vrstu djelatnosti i visinu minimalne naknade iz članka 72. st. 7., a kako je člankom 71. st. 1. i 2. određen rok za objavu javnog natječaja za dozvole na pomorskom dobru do 1. veljače i da je odredbom članka 231. st. 2. određeno da se za navedena pitanja do donošenja novog pravilnika ima koristiti pravilnik koji je bio vezan uz koncesijska odobrenja, za pretpostaviti je da je time zakonodavac konkludentno ukazao da se strukturalno neće ništa mijenjati u odnosu na nove dozvole na pomorskom dobru.

⁵⁷ Ustav Republike Hrvatske u članku 52. st. 1., more, morsku obalu i otoke svrstava u dobra od interesa za Republiku Hrvatsku koja imaju njezinu osobitu zaštitu. Osim toga, u stavku 2. toga članka propisano je da se zakonom određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.

zakonski prijedlog sada prihvaćenog ZPDML-a u dijelu II. OCJENA STANJA, OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE PROISTEĆI DONOŠENJEM ZAKONA, a) Ocjena stanja, uključivao je motive zakonodavca za zamjenom navodeći: „Ovdje se pojavio problem konkurentnih zahtjeva za istu mikrokolaciju⁵⁸ i posljedično velikog broja žalbi na rješenja kojima se daje koncesijsko odobrenje“, tako da „taj sustav nije osigurao tržišno natjecanje niti gospodarsku valorizaciju pomorskog dobra, a opterećivao je tijelo nadležno za rješavanje po žalbama i Upravne sudove“ pa je zbog toga ovakav sustav bilo nužno „izmijeniti kako bi se osigurala transparentnost u postupanju, tržišno natjecanje i bolja gospodarska valorizacija pomorskog dobra. Naime, samo putem natječaja moguće je osigurati tržišno natjecanje, veće prihode jedinicama lokalne samouprave, veća ulaganja u pomorsko dobro u općoj upotrebi“. Dodatno, zakonodavac ocjenjuje da primjenom sustava koncesijskih odobrenja „postojala je nesigurnost da li će i naredne godine ishoditi koncesijsko odobrenje pa je i to bilo od utjecaja na visinu ulaganja“. Pa zato predlaže novo rješenje kojim „Samo putem dužeg roka trajanja prava na obavljanje djelatnosti osigurat će se veća ulaganja u sredstva, budući da je vrijeme u kojem gospodarstvenik može amortizirati ulaganja duže.“⁵⁹ U posljedicama koje će proizaći donošenjem Zakona zakonodavac na gore navedeno navodi: „Koncesijska odobrenja zamjenjuju dozvole, koje se daju temeljem provedenog javnog prikupljanja ponuda na rok od dvije do pet godina. Na ovaj način ovlaštenicima dozvola na pomorskom dobru osigurat će se dovoljan vremenski period za povrat ulaganja s jedne strane, a s druge strane, veća ulaganja u sredstva kojima se koncesijska odobrenja obavljaju. Posljedica će svakako biti poboljšanje turističke ponude na obali i veći prihodi s naslova naknade za dozvole, a kako su sredstva ostvarena na pomorskom dobru namjenska sredstva koja je jedinica lokalne samouprave dužna uložiti u pomorsko dobro, očekuje se da će naša obala biti čišća i urednija, da će se graditi šetnice, koje će osigurati pristup pomorskom dobru, te tuševi i sanitarni čvorovi na plažama koje nisu u koncesiji.“⁶⁰

Posebna tema vezana uz razloge uvođenja dozvola na pomorskom dobru jest i godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom. Ova obveza postoji i u starom

⁵⁸ Sudska praksa u odnosu na ovaj problem ukazuje na nedovoljnu transparentnost odnosno pristranost tijela koje je odlučivalo o konkurentnim zahtjevima za istu lokaciju i da je to jedno od važnih manjkavosti u provedbi Zakona u odnosu na koncesijska odobrenja. Tako iz teksta presude broj: UsIjn-32/2015-23: „...U izloženom, a posebno cijeneći sadržaj spisa upravnoga tijela i obrazloženja, prvostupajnska odluka Vijeća za dodjelu koncesijskih odobrenja Općine B. je u potpunosti nerazumljiva i proturječna te ima nedostataka zbog koji se ne može ispitati, a osobito stoga što ne sadrži utvrđeno činjenično stanje, razloge koji su bili odlučujući pri ocjeni svakoga pojedinog dokaza i razloge iz kojih bi bilo vidljivo zbog čega nije usvojen zahtjev podnositeljice I. K. i zbog čega drugi koji su odabrani ispunjavaju uvjete odnosno imaju pravo prvenstva pri dodjeli koncesijskog odobrenja prema kriterijima iz članka 8. Godišnjeg plana...“, preuzeto iz Čović, S., *Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57., Split 2020., str. 232.

⁵⁹ Vlada Republike Hrvatske, *Prijedlog br. 439. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Zagreb 2022, str. 2, 4.

⁶⁰ Vlada Republike Hrvatske, *Prijedlog br. 439. Konačni prijedlog zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Zagreb 2023., str. 109 i 110.

Zakonu i u novom,⁶¹ ali s time da su odredbe o planu upravljanja novim Zakonom detaljizirale način donošenja i sadržaj plana. Temeljem takvog plana upravljanja pomorskim dobrom mogu se ostvarivati prava temeljem dozvola.

Posebno treba naglasiti donošenje plana upravljanja u kontekstu ostvarivanja prava na dozvole na pomorskom dobru. Naime, kao i kod provedbi odredaba o koncesijskim odobrenjima, postojali su prijepori zbog životnih i pravnih situacija, vezanih uz plan upravljanja pomorskim dobrom. Prije svega bila je sporna kvalitetna izrada plana upravljanja i utjecaj zainteresiranih na njegovu izradu.⁶²

4.2. Dozvola na pomorskom dobru u kontekstu upravljanja pomorskim dobrom

Za razliku od starog ZPDML-a koji je normativno prilično skromno regulirao institut upravljanja pomorskim dobrom, novi ZPDML uveo je u zakon priličan broj odredbi koje su to regulirale. Prije svega, novi ZPDML uveo je načela upravljanja. Tako u članku 8. široko određuje načela upravljanja, planiranja i zaštite pomorskog

⁶¹ Tako čl. 39. st. 1. ZPDML-a: „(1) Izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno ravnatelj javne ustanove za zaštićene dijelove prirode, dužno je najkasnije do 1. rujna tekuće godine izraditi Prijedlog plana upravljanja pomorskim dobrom, odnosno Prijedlog plana upravljanja pomorskim dobrom unutar zaštićenog dijela prirode za naredno razdoblje od pet godina, koji sadrži planirane aktivnosti na pomorskom dobru i prioritete njihove realizacije, izvore sredstava za njihovu realizaciju, plan održavanja, dohranjivanja plaža i gradnje na pomorskom dobru, plan davanja dozvola na pomorskom dobru i plan nadzora ovlaštenika dozvola na pomorskom dobru te provesti javno savjetovanje u skladu s propisom koji uređuje pravo na pristup informacijama u trajanju od najmanje 30 dana. Na područjima gdje zaštićeni dijelovi prirode obuhvaćaju građevinska područja unutar naselja ili područja značajnog krajobrazza Prijedlog plana upravljanja pomorskim dobrom donosi izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave.“

⁶² U sudskoj praksi postojali su primjeri po kojima su pojedinci kroz sudske postupke pokušavali utjecati na sadržaj plana upravljanja; npr.: UPRAVNI SUD U SPLITU, *Usljin-26/2015-3* od 7. studenoga 2016., i *Usljin-3/2019-2* od 19. ožujka 2019.

dobra.⁶³ Ovaj članak sadržajno upotpunjuje sve one propuste prethodnog Zakona koji su se otvorili tijekom njegove primjene, na koje su ukazivali stručna javnost i korisnici pomorskog dobra. Važno je naglasiti, u kontekstu primjene novog instituta dozvole na pomorskom dobru, i odredbu članka 9. U njoj, pored detaljnijeg određivanja na koji način i kako Republika Hrvatska samostalno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave i jedinica lokalne samouprave upravlja pomorskim dobrom, određena je jedna važna novost. Naime, odredbom članka 9. stavka 7. određeno je da „Republika Hrvatska, kao nositelj vlasti na pomorskom dobru ovlaštena je pokretati i poduzimati sve radnje radi zaštite pomorskog dobra, kao i podnositi tužbe radi utvrđivanja statusa pomorskog dobra, naknade štete ili stjecanja bez osnove, radi činidbe i dr. protiv osoba koje su koristile pomorsko dobro bez pravne osnove ili ga uzurpirale, devastirale i sl. te svojim radnjama prouzročile ekološku i drugu štetu ili spriječile da se pomorsko dobro koristi sukladno njegovom statusu i namjeni“, čime je određeno da svi postupci vezani uz pomorsko dobro obvezuju Republiku Hrvatsku da sudjeluje u postupcima u jednoj od navedenih formi.

U drugom dijelu, glavi IV. ZPDML-a propisano je Upravljanje na pomorskom dobru. Po njemu je propisano da postoji više dokumenata koji se donose na različitim

⁶³ Članak 8. ZPDML-a: „(1) Poslovi upravljanja pomorskim dobrom su od javnog interesa, (2) Upravljanje pomorskim dobrom mora biti cjelovito te zajedno s planiranjem prostora mora imati za cilj održivi razvoj i očuvanje pomorskog dobra za buduće naraštaje, (3) Prilikom upravljanja pomorskim dobrom Republika Hrvatska, jedinica područne (regionalne) samouprave, jedinica lokalne samouprave, javna ustanova osnovana za upravljanje zaštićenim dijelom prirode (u daljnjem tekstu: javna ustanova za zaštićene dijelove prirode) pravna osoba iz članka 7. stavka 2. ovoga Zakona i lučka uprava dužni su poštovati načela javnosti, predvidljivosti, razmjernosti, učinkovitosti i odgovornosti, sve na način koji osigurava zaštitu javnog interesa i zaštitu pomorskog dobra, (4) Upravljanje pomorskim dobrom uključuje cjeloviti koordinirani proces radnji i aktivnosti, koje se provode sukladno ovom Zakonu, u cilju osiguravanja opće upotrebe pomorskog dobra, pravne i stvarne zaštite i reda na pomorskom dobru, odgovornog planiranja uz održivi razvoj i sustavnog nadzora, (5) Integralno upravljanje jest dinamički proces održivog upravljanja i korištenja pomorskog dobra, kojim se istovremeno uzima u obzir krhkost obalnih ekosustava i krajobraza, raznolikost aktivnosti i korištenja, njihovo međusobno djelovanje, pomorsku usmjerenost pojedinih aktivnosti i korištenja te njihov utjecaj na morske i kopnene dijelove, (6) Upravljanjem pomorskim dobrom mora se osigurati održivi razvoj, očuvanje prostora, okoliša, prirode i kulturne baštine, (7) Svatko tko na temelju vlasti dane zakonom ili drugim propisom, na temelju odluke nadležnog državnog tijela ili jedinice područne (regionalne) samouprave ili tijela jedinice lokalne samouprave odlučuje i upravlja pomorskim dobrom, kao i osoba koja se njime služi i koristi ga, dužan je to činiti u skladu s načelima iz ovoga članka, javnim interesom te je kao dobar gospodarstvenik i dobar domaćin odgovoran za to, (8) U upravljanju pomorskim dobrom posebno se mora voditi računa o: 1. vrednovanju biološkog bogatstva, prirodne dinamike i funkcioniranja područja pod plimom i osekom, kao i međuzavisnost prirode morskog i kopnenog dijela koje čine cjelinu na određenom području pomorskog dobra, 2. prethodnoj promjeni procjene rizika povezanih s zahvatima u prostoru, djelatnostima i infrastrukturom kako bi se spriječio ili umanjio njihov negativni učinak na pomorsko dobro, 3. Sagledavanja, na integralan način, svih elementa koji se odnose na hidrološke, geomorfološke, klimatske i kulturološke sustave kako se ne bi premašili prihvatni kapaciteti određenog dijela obale i kako bi se spriječili negativni učinci razvitka u prostoru, 4. primjene ekosustavnog pristupa pri planiranju prostora i upravljanju, uz održivi razvitak pomorskog dobra uz izbjegavanje nepotrebne koncentracije i nekontroliranog širenja gradnje na pomorskom dobru, (9) U upravljanju pomorskim dobrom potrebno je prvenstveno osigurati slobodan pristup javnosti moru i obali, osigurati da briga za okoliš bude uključena u pravila upravljanja i korištenja pomorskog dobra te ograničiti linearno širenje urbanističkog razvoja i stvaranje nove prometne infrastrukture duž obale.“

razinama, a odnose se na upravljanje pomorskim dobrom i morskim lukama.⁶⁴ Poslije Nacionalnog plana, u obvezi su izrade i donošenja i županijski planovi, odnosno planovi gradova i općina.⁶⁵

Kao i kod prethodnog Zakona, i novi ZPDML propisao je redovno i izvanredno upravljanje pomorskim dobrom.⁶⁶ Redovno upravljanje provode jedinice lokalne samouprave, a izvanredno jedinice područne (regionalne) samouprave. Izdavanje dozvola spada u redovno upravljanje za koje je određeno da je u nadležnosti jedinica lokalne samouprave.⁶⁷

4.3. Postupak i djelatnosti za koje se izdaje dozvola na pomorskom dobru

Izdavanje dozvola na pomorskom dobru jest postupak kojim se kroz upravni akt daje ovlašteniku „vremenski ograničeno pravo na obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, kojom se ne ograničava niti isključuje opća upotreba pomorskog dobra, a za obavljanje djelatnosti može služiti isključivo jednostavna građevina koja se prema propisima kojima se uređuje građenje ne smatra građenjem, izvedena u skladu s posebnim propisima koji uređuju zaštitu prirode, prostornim planom

⁶⁴ Tako članak 35. st. 1. određuje da „Upravljanje pomorskim dobrom temelji se na Strateškom planu upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom i morskim lukama, koji donosi Vlada Republike Hrvatske, a s kojim svi planovi upravljanja pomorskim dobrom moraju biti usklađeni.“

⁶⁵ Čl. 39. ZPDML-a.

⁶⁶ Tako su i koncesijska odobrenja izdavana po usvojenim planovima upravljanja: „Stoga je pravilno prvostupanjski sud rješenje Vijeća za davanje koncesijskih odobrenja Grada O., klasa: UP/I-342-01/18-01/73, urbroj: 2156/01-01-18-2 od 28. prosinca 2018., kojim je zahtjev tužitelja za izdavanje koncesijskog odobrenja za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru na području Grada O. u 2019. godini odbačen, ocijenio zakonitim. Ovo iz razloga jer ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka budući je zahtjev podnesen prije stupanja na snagu tog Godišnjeg plana.“ Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Br. *Usž* 4353/2019-2 od 15. svibnja 2020.

⁶⁷ Tako članak 37. određuje: (1) Redovno upravljanje pomorskim dobrom uključuje: 1. redovno održavanje i unaprijeđivanje pomorskog dobra u općoj upotrebi, 2. brigu o zaštiti i osiguravanju opće upotrebe pomorskog dobra, 3. gradnju građevina i izvođenje zahvata u prostoru pomorskog dobra koji se prema posebnim propisima kojima se uređuje građenje te uredbom iz članka 14. stavka 4. točke 11. ovoga Zakona ne smatraju građenjem, a koji ostaju u općoj upotrebi, 4. nadzor nad pomorskim dobrom u općoj upotrebi, 5. *davanje dozvola na pomorskom dobru*, 6. unos podataka o dozvolama na pomorskom dobru u Jedinственu nacionalnu bazu podataka pomorskog dobra Republike Hrvatske, 7. nadzor nad ovlaštenicima dozvola na pomorskom dobru radi osiguranja da pomorsko dobro koriste u opsegu i granicama utvrđenim u dozvoli na pomorskom dobru, 8. održavanje reda na pomorskom dobru u općoj upotrebi. (2) Jedinica lokalne samouprave redovno upravlja i održava pomorsko dobro u općoj upotrebi sukladno Planu upravljanja pomorskim dobrom a javna ustanova za zaštićene dijelove prirode sukladno Planu upravljanja pomorskim dobrom unutar zakonom zaštićenog dijela prirode. (3) Jedinice lokalne samouprave, odnosno javne ustanove za zakonom zaštićene dijelove prirode smiju graditi isključivo građevine i izvoditi zahvate u prostoru pomorskog dobra koji se prema posebnim propisima kojima se uređuje građenje ne smatraju građenjem, koje trajno služe općoj upotrebi (potporni i zaštitni zidovi, šetnice, odmorišta, održavanje, rekonstrukcija ili uklanjanje postojećih građevina i sl.) izvan područja danog u koncesiji i lučkog područja luke otvorene za javni promet, sve u skladu s uredbom iz članka 14. stavka 4. točke 11. Ovoga Zakona i posebnim propisima koji uređuju prostor, gradnju i zaštitu prirode. (4) Jedinice lokalne samouprave, odnosno javne ustanove za zakonom zaštićene dijelove prirode dužne su štiti pravo na opću upotrebu pomorskog dobra te su dužne poduzeti sve radnje u cilju sprječavanja nezakonitog postupanja, samovlasnog zauzeća, devastacije pomorskog dobra i nezakonitog nasipavanja.“

i uredbom iz članka 14. stavka 4. točke 11. ovoga Zakona“.⁶⁸ Zakonodavac nije definirao kao kod koncesijskog odobrenja da je prostor za obavljanje djelatnosti temeljem starog ZPDML-a na: „1. morskoj obali i 2. unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske,“⁶⁹ što je i logično s obzirom na to da je već prethodno definirao sastavnice pomorskog dobra. Jednako tako, stari se ZPDML odredio prema koncesijskom odobrenju izdanom za djelatnosti koje se obavljaju na posebno zaštićenim prirodnim vrijednostima na način da se daje uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode.⁷⁰ Novi je ZPDML zasebno unio posebnosti vezane uz zakonom zaštićene dijelove prirode na kojem se izdaje dozvola na pomorskom dobru.

Za primijetiti je da i novi ZPDML nije izrjekom odredio preduvjet utvrđivanja granice pomorskog dobra za izdavanje dozvola na pomorskom dobru jednako kao ni prethodno zakonsko rješenje vezano uz koncesijska odobrenja.⁷¹ ZPDML je u člancima 71. i 72. uređio postupak davanja dozvola na pomorskom dobru. Tako je u općim odredbama prije svega u članku 71. st. 1. odredio da „Na temelju plana upravljanja pomorskim dobrom iz članka 39. stavka 1. ovoga Zakona izvršno tijelo⁷² jedinice lokalne samouprave dužno je do 1. veljače tekuće godine objaviti javni natječaj⁷³ za dodjelu dozvola na pomorskom dobru u službenom glasilu, na oglasnoj ploči, na službenoj internetskoj stranici jedinice lokalne samouprave i najmanje u jednom dnevnom listu. Na temelju Plana upravljanja pomorskim dobrom unutar zakonom zaštićenog dijela prirode, ravnatelj javne ustanove za zakonom zaštićene dijelove prirode dužan je do 1. veljače tekuće godine objaviti javni natječaj za dodjelu dozvola na pomorskom dobru unutar zakonom zaštićenog dijela prirode, na službenoj internetskoj stranici javne ustanove za zaštićene dijelove prirode i

⁶⁸ Članak 3. st. 1. t. 3. ZPDML-a.

⁶⁹ Članak 38. st. 2. starog ZPDML-a.

⁷⁰ Članak 39. st. 6. starog ZPDML-a.

⁷¹ Ovdje se otvara niz pitanja; postavlja se pitanje što bi to bio funkcionalni princip, odnosno gdje je zapravo ta granica koja seže u kopno, a po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora kada granica nije utvrđena. Neposredno, odnosno uobičajeno korištenje mora pretpostavlja da se kopneni prostor morske obale na kojem se obavljaju određene djelatnosti ne bi mogao koristiti za obavljanje tih istih djelatnosti u drugom prostornom okruženju bez dodirnog kontakta s morem. Više o tome: Kundih, B.: *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Rijeka 2005., str. 107; Vladušić, J., *Određivanje granica pomorskog dobra u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, Split, 1/2009 g., str. 226.

⁷² Izvršno tijelo u općini je općinski načelnik, u gradu gradonačelnik. Tako određuje članak 39. st. 1. u Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17. i 98/19, 144/2020.

⁷³ Naslanjajući se na stavove domaće sudske prakse, zanimljivo je istaći stav: „o pravnoj prirodi odluke o koncesiji svoje je mišljenje dao i Upravni sud Republike Hrvatske. On je u presudi predmeta br. 710/96 od 4. ožujka 1998. zauzeo stajalište da odluka o raspisivanju javnog natječaja za dodjelu koncesije zasigurno nije upravni akt“, preuzeto iz Đerđa, D., *Pravna priroda odluke o koncesiji*, Hrvatska javna uprava, god. 6., Zagreb, 2006., str. 74.

najmanje u jednom dnevnom listu.⁷⁴ Važno je napomenuti da je rok prekluzivan jer u slučaju da ovlaštenik ne raspiše natječaj do 1. veljače tekuće godine, ima se smatrati da se za tu godinu dozvole neće davati.⁷⁵

Ključna dvojba u analizi prethodnih odredbi odnosi se na formu, odnosno sadržaj javnog natječaja. Dakle, nije jasno iz zakonskog teksta što je zakonodavac mislio pod pojmom javnog natječaja. Za potrebe ovog istraživanja možemo pristupiti stavovima kakve ima teorija prema ugovorima.⁷⁶ Time želim istaći da se kod definiranja određenog ugovora kao imenovanog, neimenovanog odnosno mješovitog i *sui generis* može pristupiti na različite načine. Tako i ovdje, kod natječaja za dozvole na pomorskom dobru sam sadržaj natječaja upućuje na sadržaj odnosa koji imaju davatelj i ovlaštenik dozvole. Dakle, jednako kao što pravna teorija o ugovorima upućuje na „prepoznavanje ugovora“ kao imenovanog ili neimenovanog, odnosno mješovitog ili *sui generis* ugovora tako će raspisivanjem natječaja biti određena pravna priroda odnosa između davatelja i ovlaštenika dozvole na pomorskom dobru.

⁷⁴ Ova odredba potpuno je neusporediva i strukturalno različita od koncesijskih odobrenja. Zahtjev se podnosi na tiskanom obrascu Vijeću za koncesijska odobrenja, putem grada/ općine, a podnositelj je mogla biti svaka pravna ili fizička osoba, vlasnik obrta registrirana za obavljanje djelatnosti za koju traži koncesijsko odobrenje. Tako: „Naime, činjenica da je podnesen zahtjev ne znači i da će takvo odobrenje biti izdano...“, Vrhovni sud Republike Hrvatske, *Broj: I Kž-Us 42/2015.-4*, od 26. listopada, 2017. g.

Dotadno, Zakon o medijima, Narodne novine 59/04, 84/11, 81/13, 114/22, ne poznaje pojam „dnevni novina“, ali određuje da su mediji između ostalog i „novine i druge tiskovine“ (članak 1.a), pa je za pretpostaviti da je zakonodavac mislio da su dnevne novine tiskani mediji koji izlaze svakodnevno.

⁷⁵ ZPDML, čl. 71. st. 2.

⁷⁶ U prilog ovoj raspravi spomenut ćemo teorijske rasprave o ugovorima u kontekstu pozicioniranja ugovora kao imenovanog, neimenovanog ili *sui generis*. U tom smislu, način određenja imenovanom ugovoru konkretnog ugovora, primjenom određenih zakonskih normi koje određuju imenovani ugovor može imati više podvrsta koje su utemeljene na različitim teorijama o primjeni pravnih normi kojima je ureden konkretan imenovani ugovor. Te su teorije: teorija apsorpcije, teorija kombinacije i teorija primjene prava analogijom. (Tako: Lotmar, P., *Der Arbeitsvertrag nach dem Privatrecht des deutschen Reiches*, Verlag Von Duncker & Humblot, Leipzig, 1902., str. 176-178; Hoeniger, H., *Vorstudien zum Problem der gemischten Verträge*, doktorski rad, Universität Freiburg, 1906.; Shreiber, O., *Gemischte Verträge im Reichsschuldrecht*, u: Strohal, E. i Ehrenberg, V. (ur.), *Jherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts - Band 60*, Verlag von Gustav Fischer, Jena, 1912., str. 106-228). Za prvu metodu, metodu apsorpcije, karakteristično je to da se svodi na utvrđivanje dominantnog elementa ugovornog odnosa i podvođenje neimenovanog ugovora u cijelosti pod pravila za onaj imenovani ugovor u kojemu je karakteristična ona činidba koja je utvrđena dominantnim elementom imenovano ugovora. Poteškoća u primjeni ove metode jest ta da je raširenim i različitim gospodarskim odnosima i ugovorima vrlo teško ponekad utvrditi glavni odnosno dominantni element u ugovoru, odnosno u ugovornom odnosu. Druga metoda, metoda kombinacije, takva je metoda gdje se jedan ugovorni odnos čiji ugovor je mješoviti ugovor, raščlanjuje na način da se pojedini dijelovi ugovora, odnosno ugovornog odnosa pripisuju pravnoj normi onog zakonom utvrđenog i uredenog imenovano ugovora kojemu pojedini dio koji se promatra najbliže odgovara. Treća metoda odnosi se na analogijsku primjenu prava, odnosno na primjenu prava analogijom. Metoda primjene prava analogijom zahtijeva da se, ako se konkretni ugovorni odnos ne može u potpunosti podvesti pod jedan zakonom uređeni tip ugovora, za svako pojedino pravno pitanje koje se postavi u vezi s konkretnim ugovornim odnosom analogijom, utvrđuje može li se i ako može, koja se pravna norma predviđena za pojedini zakonom uređeni tip ugovora može primijeniti na konkretni ugovorni odnos, pri čemu se ta pravna norma može primijeniti samo na onaj konkretni ugovorni odnos, odnosno na one činjenične situacije na koje je ona primjenjiva u skladu sa svojim svrhom. *Ibid. Ibid. Ibid.*

Zakon ovdje daje postupovnim tijelima natječaja da samostalno utvrđuju uvjete iz natječaja.⁷⁷

Sasvim je izvjesno, zbog specifičnih poslovnih i pravnih okolnosti, da svi bitni elementi natječaja ne mogu pratiti postojeće zakonske odredbe koje reguliraju javnu nabavu.⁷⁸ Stoga će biti zanimljivo vidjeti kako će praksa „formirati“ sadržaj odnosno natječajne uvjete temeljem kojih će se izdavati dozvole na pomorskom dobru.

Nadalje, po provedenom natječaju izdaje se rješenje, a na temelju zaprimljenih ponuda na javnom natječaju i temeljem odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, odnosno upravnog vijeća javne ustanove za zakonom zaštićene dijelove prirode najpovoljnijem ponuditelju donosi izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, odnosno ravnatelj.⁷⁹ Zakon, u istom članku stavku 11., uređuje pravo na redovnu pravnu zaštitu protiv rješenja općinskog načelnika ili gradonačelnika, ravnatelja javne ustanove za zaštićene dijelove prirode o davanju dozvole na pomorskom dobru kroz institut žalbe. O žalbi odlučuje ministarstvo nadležno za poslove pomorstva. U situaciji kada je podnositelj žalbe nezadovoljan odlukom drugostupanjskog upravnog tijela, odnosno ministarstva, on se može zaštititi nadalje kroz upravni spor, podnoseći tužbu nadležnom upravnom sudu sukladno odredbama članaka 2., 3., 12., 17. i 22. Zakona o općem upravnom postupku. Zbog cjelokupnog različitog koncepta izdavanja dozvola na pomorskom dobru, za očekivati je smanjenje broja predmeta u upravnom sudovanju koje bi podnosile nezadovoljne stranke. To je drugačije u odnosu na koncesijska odobrenja kad su osobe koje nisu bile izabrane kao imatelji koncesijskih odobrenja podnosile tužbe za zaštitu svojih prava.⁸⁰

Iz analize navedenih zakonskih odredbi može se zaključiti da ZPDML propisuje objektivne i u praksi ispitane kriterije te time jasnija i detaljnija pravila postupanja pri davanju dozvola na pomorskom dobru. Pored rečenoga, zakonodavac je time predvidio situacije kada se više podnositelja zahtjeva prijavi na istu mikrolokaciju. Time su izbijeni negativni argumenti koji su bili na strani koncesijskih odobrenja, a kako sam već naveo, bili su jedan od važnih argumenata za izmjenu koncesijskih odobrenja s dozvolama na pomorskom dobru kroz javne natječaje.

⁷⁷ Slično takvom zakonskom rješenju odredio se i zakonodavac u Zakonu o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora, Narodne novine 125/11, 64/15, 112/18, uvjetujući natječaj kao temelj za zakupni odnos, bez detaljnijeg propisivanja budućih prava i obveza zakupnika i zakupodavca.

⁷⁸ *Zakon o javnoj nabavi*, Narodne novine 120/16, 114/22.

⁷⁹ Tako i kod koncesija: „Odluku o koncesiji uvijek donosi nadležno tijelo koncedenta, uz suglasnost ili bez suglasnosti ili mišljenja drugog tijela ili druge pravne osobe. Koje je tijelo koncedenta ovlašteno donijeti tu odluku, uvijek određuju pravni propisi.“ Đerđa, D., *Pravna priroda odluke o koncesiji*, Hrvatska javna uprava, god. 6., Zagreb, 2006., str. 67.

⁸⁰ „Upravni je sud u Splitu, u presudi broj UsIjn-32/2015-23 od 30. lipnja 2017., a Visoki upravni sud u presudi broj UsŽ-468/2018-2 od 5. srpnja 2015. u istom predmetu prešutno priznao pravo na redovnu pravnu zaštitu kroz mogućnost izjavljivanja žalbe, ali i njezino pravo stranke u upravnom sporu osobi, podnositelju zahtjeva za davanje koncesijskog odobrenja na istoj mikrolokaciji na pomorskom dobru (i za istu kalendarsku godinu) koji nije „izabran, budući da je to odobrenje dano drugom podnositelju“. Tako: Čović, S., *Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 57., Split 2020., str. 234.

Smatram da je zakonodavac to uzeo u obzir i shodno tomu okvirno propisao posebni postupak, a detaljnija pravila i objektivizirane i životno prihvatljive kriterije koji će biti ključni pri ocjeni zahtjeva i izboru između više tražitelja dozvola na pomorskom dobru čiji su zahtjevi podobni za postupanje javnopravnog tijela tek se trebaju ustaliti kroz praksu natječajnih procesa. Smatram i da je u takvim procesima nužno provoditi da se odluka o davanju dozvole na pomorskom dobru mora temeljiti na natječajnim uvjetima i da mora imati sve one procesne elemente koji će nedvojbeno obrazložiti, a i posebno sadržavati razloge koji su bili odlučni pri dodjeli dozvola na pomorskom dobru određenom podnositelju zahtjeva izabranom između više njih.

Da bi se provele gornje postavke, potrebno bi bilo propisati i način donošenja odluke o izabranom ponuditelju. To znači, da bi se taj princip oživotvorio, nužno je da izabrani sastav povjerenstva za provedbu javnog natječaja, kroz odredbe poslovnika o radu, odnosno nekog drugog postupovnog akta i kroz praktičnu primjenu zakonodavnih rješenja, ima pravno utvrđeni okvir svoga postupanja. Na taj način može se otvoriti prostor dosljednom, ujednačenom i transparentnom postupanju svakog pojedinog izabranog sastava povjerenstva za provedbu natječaja, i postupanju s unaprijed jasnim i objektivnim kriterijima te pravilima ponašanja. Bez obzira na izuzetnu atraktivnost prostora zbog kojega se provode javni natječaji, a koja može implicirati razne neprihvatljive efekte, ovim preduvjetima zasigurno bi se učinkovito štitila neovisnost i samostalnost općinske ili gradske uprave, odnosno općinskih ili gradskih tijela u provođenju upravnih postupaka izdavanja dozvola na pomorskom dobru. Na taj način postići će se svrha koju je zakonodavac i želio, a to je postupanje javnopravnih tijela po intenciji zakonodavca.

Zakonodavac je posebno naglasio da je „Rješenje o davanju dozvole upravni akt na temelju kojeg gospodarski subjekt stječe pravo na obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, a kojom se ne ograničava opća upotreba“,⁸¹ s time da se dozvole daju na rok od dvije do pet godina.⁸² Ovime je, jednako kao i kod koncesijskih odobrenja, još jednom ukazao na pravne dosege samog instituta dozvole na pomorskom dobru, kao i dosege rješenja kojim se konkretizira pravni i gospodarski doseg dozvole na pomorskom dobru.⁸³ Zakonodavac iz iskustva koncesijskih odobrenja određuje ovaj veći varijabilni rok jer se na taj način relaksira imatelj dozvole na pomorskom dobru koji u ekonomsko amortizacijski prihvatljivim rokovima može koristiti pomorsko dobro. U kontekstu roka valja istaći i odredbu ZPDML-a po kojoj se ograničava opća upotreba u kontekstu dozvola. Dakle, zakonodavac je predvidio da je moguće izdati na zahtjev dozvolu na pomorskom

⁸¹ ZPDML, Čl. 71. st. 7.

⁸² ZPDML, Čl. 71. st. 9.; Zakonodavac je u prvom prijedlogu zakona predvidio fiksni rok dozvola na pomorskom dobru od pet godina, bez mogućnosti varijabilnog određivanja godina; čl. 74. st. 4. (4). „Dozvole se daju na rok od pet godina.“ Vlada Republike Hrvatske, *Prijedlog br. 439. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Zagreb 2022.

⁸³ U članku 38. stavku 1. i 3. starog ZPDML-a, određeno da se koncesijsko odobrenje daje pravnim i fizičkim osobama za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničava opću upotrebu pomorskog dobra na rok do najviše pet godina.

dobru do najviše 20 dana uz ograničenje opće upotrebe.⁸⁴ Zakonodavac nije odredio pobliže što znači odredba „samo jednom u kalendarskoj godini“. Naime, dvojba je znači li ova formulacija da se godišnje jednokratno izdavanje dozvole odnosi na podnositelja zahtjeva ili na lokaciju.

Ako se odnosi na podnositelja zahtjeva, to znači da različiti podnositelji mogu višekratno dobiti dozvolu za istu lokaciju pomorskog dobra.⁸⁵

4.4. Pravni okviri dozvole na pomorskom dobru

Zakonodavac je jasno propisao da „Ovlaštenik dozvole može obavljati djelatnost na pomorskom dobru samo u opsegu i pod uvjetima utvrđenim u dozvoli.“⁸⁶ Time je dao okvire imatelju dozvole na pomorskom dobru. Ona je sama po sebi razumljiva, ali je za pretpostaviti da je intencija zakonodavca kod donošenja ove odredbe da se ne ostave nedorečenosti rješenja, te je time dana uputa donosioca za arbitrarnom, ujednačenom i transparentnom dozvolom na pomorskom dobru. Jednako tako, određena je i obveza davatelja dozvole kojemu je određeno voditi brigu da se pomorsko dobro koristi u skladu s dozvolom.⁸⁷ Konačno, upotreba i korištenje pomorskog dobra izvan opsega dozvole znači da će istom ovlašteniku biti onemogućeno dobiti novu dozvolu, odnosno ako se isto utvrdi tijekom važenja dozvole, davatelj dozvole dužan je donijeti rješenje o ukidanju dozvole.⁸⁸

Treba istaći da ova važana odrednica zakonodavca da upozori na prava i obveze svih sudionika u procesu izdavanja dozvola na pomorskom dobru i upotrebe i korištenja pomorskog dobra tijekom važenja dozvole na pomorskom dobru, posljedica je iskustva s koncesijskim odobrenjima.⁸⁹

⁸⁴ O prethodnim zakonskim rješenjima; Bolanča, D., *Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – de lege lata i de lege ferenda*, Pomorski zbornik god. 38., br. 1., Split 2000., str. 163. „Iznimno, za period do 10 dana može se izdati privremeno koncesijsko odobrenje ako je na temelju čl. 5 Pravilnika o koncesijskim odobrenjima utvrđena djelatnost za koju se može zahtijevati izdavanje privremenog odobrenja (čl. 4, st. 4). U pitanju su komercijalne, kulturne, zabavne i sportske priredbe (koncerti, predstave, cirkus), te snimanja komercijalnog programa.“

⁸⁵ ZPDML čl. 74. st. 5.: „Iznimno, dozvola se može dati na zahtjev na rok do 20 dana za obavljanje privremene ili prigodne djelatnosti, samo jednom u kalendarskoj godini (kulturne, komercijalne, sportske priredbe, snimanje komercijalnog programa i sl.) uz mogućnost ograničenja opće upotrebe u smislu ograđivanja i naplate ulaska.“

⁸⁶ Članak 72. st. 1. ZPDML-a

⁸⁷ Članak 72. st. 4. ZPDML-a

⁸⁸ Članak 72. st. 6. ZPDML-a

⁸⁹ U prilog ovoj raspravi navodim stav iz domaće pravne teorije koji se odnosi na pravne doseg odluke o koncesiji i ugovora o koncesiji koji bi se na određeni način mogao primijeniti i kod dozvola na pomorskom dobru, a sve iz analize većeg dijela odredbi članka 72. ZPDML-a. Tako: Đerđa, D., *Pravna priroda odluke o koncesiji*, Hrvatska javna uprava, god. 6., Zagreb 2006.

4.5. Naknada za dozvolu na pomorskom dobru

Sredstva za upravljanje pomorskim dobrom uređena su člankom 41. ZPDML-a,⁹⁰ između kojih su i sredstva od naknada za dozvole na pomorskom dobru.⁹¹ Svaki ovlaštenik dozvole na pomorskom dobru, odnosno tko obavlja djelatnost i koristi pomorsko dobro po osnovi dozvole na pomorskom dobru dužan je platiti naknadu. Uspoređujući naknade za koncesiju, koja se dijeli između državnog proračuna, županijskih i gradskih, odnosno općinskih proračuna, koje se dijele u omjeru 30 : 40 : 30,⁹² naknada od dozvola na pomorskom dobru prihod je iz proračuna gradova, odnosno općina i županija u omjeru 70 : 30.⁹³

5. ZAKLJUČAK

Dozvola na pomorskom dobru novi je pomorskopravni institut koji po svojim pravnim obilježjima predstavlja sui generis institut koji se po svojim značajkama razlikuje od koncesije i ukinutog koncesijskog odobrenja. Dozvola na pomorskom dobru nastavlja, jednako kao koncesijsko odobrenje, učinkovitiji proces izdavanja rješenja temeljem kojeg se stječe pravo na upotrebu pomorskog dobra.

Prema relevantnim odredbama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, rješenje kojim se izdaje dozvola na pomorskom dobru može se dati fizičkim i pravnim osobama nakon provedenog javnog natječaja za lokacije utvrđene Planom upravljanja pomorskim dobrom.

Shodno tomu, zakonodavac je okvirno propisao posebni postupak, a detaljnija pravila i objektivizirane i životno prihvatljive kriterije koji će biti ključni pri ocjeni zahtjeva i izboru između više tražitelja dozvola na pomorskom dobru čiji su zahtjevi podobni za postupanje javnopravnog tijela tek se trebaju ustaliti kroz praksu natječajnih procesa. Smatram da je u takvim procesima nužno provoditi

⁹⁰ ZPDML, čl. 44. st. 1. određuje: „(1) Sredstva za upravljanje pomorskim dobrom jesu: 1. sredstva od naknada za koncesije, 2. sredstva od naknada za posebnu upotrebu, 3. sredstva od naknada za dozvole, 4. sredstva od naknade koju za upotrebu pomorskog dobra plaćaju vlasnici brodica i jahti upisanih u Upisnik brodova, 5. sredstva koja se osiguravaju u državnom proračunu, proračunu jedinica područne (regionalne) samouprave i proračunu jedinica lokalne samouprave odnosno koja su prihod javne ustanove za zaštićene dijelove prirode, 6. sredstva od novčanih kazni naplaćenih za prekršaje propisane odlukom o redu na pomorskom dobru.“

⁹¹ Tako i o naknadama za koncesijska odobrenja: „U okviru propisanog raspona, Vijeće za davanje koncesijskog odobrenja grada ili općine na čijem se području nalazi pomorsko dobro na kojemu se obavlja djelatnost, određuje naknadu ovisno o položaju i atraktivnosti mikrolokacije. Naknada se određuje prema istim kriterijima za sve obveznike plaćanja naknade koji obavljaju istu djelatnost na određenom području...“, USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, *Broj: U-II-4490/2007* od 9. studenoga 2010. godine.

⁹² ZPDML, čl. 42. st. 1.

⁹³ ZPDML, čl. 42. st. 2. Nadalje, ZPDML u stavku 3. istoga članka propisuje: „(3) Iznimno od stavka 2. ovoga članka, naknada za dozvole na pomorskom dobru unutar zakonom zaštićenih dijelova prirode prihod je javne ustanove za zaštićene dijelove prirode osim na područjima gdje zaštićeni dijelovi prirode obuhvaćaju građevinska područja unutar naselja ili područja značajnog krajobraza kada se naknada raspodjeljuje u skladu sa stavkom 2. ovoga članka, a naknada od dozvola ostvarenih u lučkom području ostaje prihod lučke uprave.“

da odluka o davanju dozvole na pomorskom dobru mora imati sve one procesne elemente koji će nedvojbeno obrazložiti, a i posebno sadržavati razloge koji su bili odlučni pri dodjeli dozvola na pomorskom dobru određenom podnositelju zahtjeva izabranom između više njih.

Da bi se provele gornje postavke, potrebno bi bilo propisati i način donošenja odluke o izabranom ponuditelju. To znači, da bi se taj proces proveo u praksi, nužno je da izabrani sastav povjerenstva za provedbu javnog natječaja, kroz odredbe poslovnika o radu, odnosno nekog drugog postupovnog akta i kroz praktičnu primjenu zakonodavnih rješenja, ima pravno utvrđeni okvir svoga postupanja. Na taj način postiže se svrha koju je zakonodavac i želio, a to je postupanje javnopravnih tijela po intenciji zakonodavca.

Novi pomorskopравни institut dozvole na pomorskom dobru predstavlja bitnu novinu u katalogu instituta hrvatskog zakonodavstva općenito. U postupcima izdavanja dozvola nesumnjivo će se pojaviti potreba za donošenjem akata za provedbu ovog procesa.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Babić, S., *Novi Zakon o koncesijama*, Informator, Zagreb, br. 4062, 1993. str. 11 – 12.
2. Bolanča, D., *Koncesijska odobrenja na pomorskom dobru – de lege lata i de lege ferenda*, Pomorski zbornik god. 38., br. 1., Split 2000. str. 159 -170.
3. Bolanča, D., *Novine Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 40., br. 1-2 (69-70), 2003. str. 175 – 186.
4. Bolanča, D., *Postupak dodjele koncesija na pomorskom dobru – morskoj obali i lukama*, zbornik radova „Novosti i otvorena pitanja pravne i gospodarske prakse”, Opatija 1999. str. 204 – 209.
5. Borković, I., *Javno dobro (domaine public) u francuskoj teoriji upravnog prava*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 40., br. 3.-4. (71-72), Split 2003. str. 219 -232.
6. Borković, I., *Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro*, Referati i izlaganja na Okruglom stolu „Pomorsko dobro i koncesije“, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 1995. str. 341 – 355.
7. Cofek, M., *Upravljanje pomorskim dobrom od JLS PGŽ*, u: Zbornik radova Pomorsko dobro u fokusu znanosti i pragma (ur. Ž. Panjković), Rijeka 2005. str. 171 – 193.
8. Čičovački, L., *Upravnopravni nadzor primjene i provedbe nacionalnih i međunarodnih propisa o zaštiti morskog okoliša*, Pravna zaštita mora, HAZU, Zagreb 2017. str. 75 – 85.
9. Čović, S., *Sporni aspekti dodjele koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru*, Zbornik radova Pravnog fakulteta, god. 57., Split 2020. str. 211 – 237.
10. Đerđa, D., *„Pravna priroda odluke o koncesiji“*, Hrvatska javna uprava, god. 6., Zagreb 2006. str. 63 – 91.

11. Đerđa, D.; Antić, T., *Izrada pravnih propisa u Hrvatskoj – studija slučaja*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 38, br. 1, Rijeka 2017. str. 93 – 128.
12. Giljević, T., *Sažetak foruma za javnu upravu*, Izazovi upravljanja javnim dobrima, Forum za javnu upravu, Friedrich-Ebert-Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb 2019. str. 53 – 58.
13. Hlača, V., *Morske luke u režimu pomorskog dobra i koncesije*, u: Pomorsko dobro i koncesije (ur. Matulović, M.), Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 1995. str. 43 – 60.
14. Hoeniger, H., *Vorstudien zum Problem der gemischten Verträge*, doktorski rad, Universität Freiburg, 1906 g.
15. Kundih, B.: *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Rijeka 2005.
16. Lotmar, P., *Der Arbeitsvertrag nach dem Privatrecht des deutschen Reiches*, Verlag Von Duncker & Humblot, Leipzig 1902.
17. Marin, J., *Koncesija i pravo vlasništva na objektima izgrađenima na pomorskom dobru*, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 37, Zagreb 1998. str. 246 – 257.
18. Perkušić, A.; Petrinović, R.; Perkušić, Z., *Stjecanje i zaštita posjeda na pomorskom (općem) dobru – de lege lata – de lege ferenda (poseban osvrt na prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama)*, *Poredbeno pomorsko pravo* 49 (164), Zagreb 2010. str. 531 – 554.
19. Shreiber, O., *Gemischte Verträge im Reichsschuldrecht*, u: Strohal, E. i Ehrenberg, V. (ur.), *Jherings Jahrbücher für die Dogmatik des bürgerlichen Rechts - Band 60*, Verlag von Gustav Fischer, Jena 1912. str. 106 – 228.
20. Staničić, F., *Upravljanje pomorskim dobrom: Kako ga poboljšati?*, Izazovi upravljanja javnim dobrima, Forum za javnu upravu, Friedrich-Ebert-Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb 2019. str. 21 – 39.
21. Vladušić, J., *Određivanje granica pomorskog dobra u hrvatskom pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, Split, 1/2009. str. 219 – 246.
22. Žuvela, M.: *Koncesije*, Godišnjak 3 – Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Zagreb 1996. 102 -112.

Pravni propisi i prijedlozi propisa

1. *Odluka o donošenju Akcijskog programa Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem: Sustav praćenja i promatranja za stalnu procjenu stanja Jadranskog mora (2021. –2026.)*, Narodne novine br. 28/21.
2. *Plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora u Dubrovačko-neretvanskoj županiji*, „Službeni glasnik Dubrovačko-neretvanske županije“, br. 02/11 i 15/17.
3. *Plan intervencija kod iznenadnih onečišćenja mora*, Narodne novine, br. 92/08.
4. *Pomorski zakonik*, Narodne novine, br. 17/94, 74/94 i 43/96.
5. *Prijedlog Vlade Republike Hrvatske br. 439. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama*, Zagreb 2022.
6. *Uredba o izradi i provedbi dokumenata Strategije upravljanja morskim okolišem i obalnim područjem*, Narodne novine, br. 112/14.

7. *Zakon o javnoj nabavi*, Narodne novine 120/16, 114/22.
8. *Zakon o koncesijama*, Narodne novine br. 69/17, 107/20.
9. *Zakon o medijima*, Narodne novine 59/04, 84/11, 81/13, 114/22.
10. *Zakon o općem upravnom postupku*, Narodne novine, br. 47/09, 110/21.
11. *Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima*, Narodne novine, br. 19/74, 39/75, 17/77 i 18/81.
12. *Zakon o sanitarnoj inspekciji*, Narodne novine br. 113/08, 88/10, 115/18.
13. *Zakon o vodama*, Narodne novine br. 66/19, 84/21.
14. *Zakon o zaštiti okoliša*, Narodne novine br. 80/13, 153/13, 78/15, 12/18 i 118/18.
15. *Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora*, Narodne novine 125/11, 64/15, 112/18.
16. *Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi*, Narodne novine br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13. – pročišćeni tekst, 137/15. – ispravak, 123/17. i 98/19, 144/2020.

Sudska praksa

1. Upravni sud u Splitu, *UsIjn-26/2015-3* od 7. studenoga 2016.
2. Upravni sud u Splitu, *UsIjn-3/2019-2* od 19. ožujka 2019.
3. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Broj: U-II-4490/2007* od 9. studenoga 2010.
4. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Broj: U-I-6256/2014* od 9. listopada 2019.
5. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Broj: U-III-6583/2022* od 27. travnja 2023.
6. Ustavni sud Republike Hrvatske, *Broj: U-III-6583/2022* od 27. travnja 2023.
7. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, *Broj: Usž 4353/2019-2* od 15. svibnja 2020.
8. Vrhovni sud Republike Hrvatske, *Broj: I Kž-Us 42/2015.-4*, od 26. listopada 2017.

Mrežni izvori

1. Jug, J., *Pravni status općih dobara*, dostupno: <https://dorh.hr/sites/default/files/dokumenti/2021-09/pravnistatusopcihdobara.pdf>

PERMIT FOR MARITIME DOMAIN AS A NEW MARITIME LAW INSTITUTE IN CROATIAN LEGISLATION

Maritime domain is the “family’s silver” of the Republic of Croatia. As it is not part of trading relations, it cannot be the subject of ownership relations. It is exploited and used in a way that is regulated through specific maritime law institutes, primarily via concession. Croatian Legislation, appreciating the needs for the development of maritime domain, regulates other maritime law institutes that complement those legal and life phenomena for which it is not possible to adapt the institute of concession. According to the amendment of the Law on Maritime Domain, seaports have introduced the maritime domain permit institute. The Legislator, aware even previously, through the institute of concession and through simplified procedure, which is significantly different from concession, and now through the institute of permit in maritime domain, which must include all those uses, i.e., uses on the maritime domain for which the concession institute is not suitable. In this paper, the essential features of permit in maritime domain are presented through analysis of the normative framework governing permits in maritime domain either directly or indirectly. Furthermore, the differences between permits in maritime domain and revoked concession approval are pointed out, as is the need for additional legal arrangements.

Key words: *permit for maritime domain, concession approval, concession, management plan of maritime domain, maritime domain.*