

Prof. dr. sc. **Dragan Bolanča**  
Pravni fakultet  
Domovinskog rata 8  
21000 Split

---

## KONCESIJSKA ODOBRENJA NA POMORSKOM DOBRU – *DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA*

### SAŽETAK

Pomorsko dobro je stvar izvan pravnog prometa, pa se može izuzetno gospodarski iskorištavati ili upotrebljavati putem uobičajenog instituta koncesije. Postupak koncesioniranja na pomorskom dobru detaljno je propisan Pomorskim zakonikom kao posebnim zakonom. Međutim, složenost i relativna dugotrajnost tog postupka, zahtijevala je od našeg zakonodavca da pojednostavni postupak izdavanja odobrenja za određene djelatnosti korištenja pomorskog dobra, pa je kao specifična novina uveden i institut koncesijskog odobrenja. U ovom radu autor prikazuje bitne značajke koncesijskog odobrenja kroz analizu relevantnih zakonskih i podzakonskih propisa. Ujedno se osvrće i na rješenja *de lege ferenda*.

### I. UVOD

***Pomorski zakonik Republike Hrvatske*** (dalje - PZ)<sup>1</sup> uređujući brojna pitanja vezana uz more i pomorsku plovidbu, bavi se i materijom pomorskog dobra (Dio treći, čl. 48 - čl. 80). Prema PZ pomorsko dobro čine unutrašnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i morsko podzemlje te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen javnoj pomorskoj uporabi ili je proglašen takvim (čl. 49, st. 1). Pomorskim dobrom

---

<sup>1</sup> Vidi "Narodne novine", br. 17/94, 74/94 i 43/96. Stupanjem na snagu prestao je važiti ***Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima*** ("Narodne novine", br. 19/74, 39/75, 17/77 i 18/81, dalje - ZPVDLP). O bitnim razlikama prvobitnog teksta PZ i ZPVDLP vidi **Rudolf Capar: Pomorsko dobro**, referat sa savjetovanja "Pomorski zakonik Republike Hrvatske", Rijeka, 1994, str. 1-4.

smatraju se: morska obala, luke, lukobrani, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, ušća rijeka koja se izljevaju u more, kanali spojeni s morem te u moru i pomorskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva, ribe, rude i dr. (čl. 49, st. 2). Iz zakonske definicije vidljivo je da se sadržaj pomorskog dobra može općenito podijeliti na tri osnovne komponente (vodena komponenta, podmorje i obalna komponenta)<sup>2</sup>. Pomorsko dobro je *opće dobro od interesa*<sup>3</sup> za Republiku Hrvatsku, ima njenu osobitu zaštitu, a rabi i/ili koristi se pod uvjetima i na način opisan zakonom (čl. 48). Pomorskim dobrom upravlja, održava ga i štiti Republika Hrvatska neposredno i/ili putem županija (čl. 56, st. 1). Na pomorskom dobru *ne može se stjecati ni pravo vlasništva ni druga stvarna prava* po bilo kojoj osnovi (čl. 51, st. 1). *Svakome je dopušteno upotrebljavati i/ili koristiti* se pomorskim dobrom prema njegovoj prirodi i namjeni, a u skladu s odredbama PZ (čl. 51, st. 2). Opća uporaba (korištenje) pomorskog dobra kao općeg dobra poznaje dva ograničenja. *Prvo*, posebna upotreba i/ili gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra može se odobriti fizičkim i pravnim osobama (koncesija) pod uvjetom da takvo korištenje nije u suprotnosti s interesom Republike Hrvatske (čl. 51, st. 3)<sup>4</sup>. Davanjem pomorskog dobra na posebnu uporabu i/ili korištenje osobama iz čl. 51, st. 3. PZ mogu se druge osobe djelomično ili potpuno isključiti od uporabe i/ili korištenja, ali se to isključenje ne primjenjuje u slučaju više sile ili nevolje na moru dok one traju (čl. 54, st. 1 i 2). *Drugo*, dio pomorskog dobra namijenjen za potrebe obrane, regulaciju rijeka, vodotoka spojenih s morem i drugih objekata infrastrukture od interesa za Republiku Hrvatsku, može se odlukom Vlade Republike Hrvatske isključiti iz opće uporabe (čl. 52).

## II. POSTUPAK KONCESIONIRANJA NA POMORSKOM DOBRU<sup>5</sup>

Iako je pomorsko dobro *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. To je i učinjeno putem

<sup>2</sup> Detaljnije o tome **Gordan Stanković**: *Pomorsko dobro u Pomorskom zakoniku Republike Hrvatske*, "Informator", Zagreb, br. 4197 - 4198, 1994, str. 6.

<sup>3</sup> Opća dobra su stvari koje po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih - tako **Nikola Gavella - Tatjana Josipović - Igor Gliha - Vlado Belaj - Zlatan Stipković**: *Stvarno pravo*, Zagreb, 1998, str. 53.

<sup>4</sup> Posebna uporaba pomorskog dobra je svaka ona uporaba koja nije opća upotreba ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra (čl. 51, st. 4). Smatrat će se da je protivno interesu Republike Hrvatske posebna uporaba i/ili korištenje pomorskog dobra koje bi bilo suprotno posebnim propisima o zaštiti okoliša (čl. 53).

<sup>5</sup> Poblježe vidi **Dragan Bolanča**: *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.

koncesija na pomorskom dobru, a postupak koncesioniranja propisan je odredbama PZ kao *lex specialisa*. Inače, u našem pravu se kao *lex generalis* primjenjuje **Zakon o koncesijama** (dalje - ZOK),<sup>6</sup> koji u svega 10 članaka uređuje na generalni način koncesijsko pravo u Hrvatskoj, ali taj opći propis sadrži nedorečene i manjkave odredbe<sup>7</sup>. Stoga se na pitanja koja nisu uređena PZ supsidijarno primjenjuju odredbe ZOK. I luke kao dio pomorskog dobra (čl. 49, st. 2) ulaze u koncesijski sustav. Međutim, za obavljanje lučkih djelatnosti kao posebne vrste gospodarskih djelatnosti, važe odredbe **Zakona o morskim lukama** (dalje - ZML)<sup>8</sup> koji ima narav posebnog zakona u odnosu na ZOK i PZ, pa se lučke i druge djelatnosti u lukama mogu obavljati samo na temelju koncesija propisanih odredbama ZML. Normalno, na sva pitanja koja se odnose na korištenje pomorskog dobra radi obavljanja lučkih djelatnosti, a nisu utvrđena ZML, supsidijarno se primjenjuju relevantne odredbe PZ. Dakle, postupak koncesioniranja na morskoj obali (i/ili akvatoriju) različit je od postupka dodjele koncesija u morskim lukama, jer ih ne uređuju isti pravni izvori. U tom postupku na pomorskom dobru izvan lučkog područja, svaka fizička i pravna osoba (domaća ili strana) može biti ovlaštenik koncesije (koncesionar), tj. može biti nositelj ovlaštenja za posebnu uporabu i/ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra (čl. 59, st. 1 PZ). Koncesija na pomorskom dobru daje se na način i pod uvjetima određenim PZ (čl. 59, st. 2). Koncesija se ne može prenositi na drugog bez izričitog odobrenja davatelja koncesije (čl. 59, st. 4). Davatelj koncesije (koncedent) može biti skupština županije (čl. 62, st. 1), Vlada Republike Hrvatske (čl. 62, st. 2) ili Sabor Republike Hrvatske (čl. 62, st. 3). Nadležnost i postupak za davanje koncesije razlikuje se ovisno o trajanju koncesije i o tomu uključuje li koncesija izgradnju čvrstih objekata koji se teško uklanjaju, pa PZ poznaje pet kategorija koncesija.<sup>9</sup> Inače, svaka od tih koncesija je mješovitog karaktera, jer nakon odluke davatelja koncesije kao jednostranog akta o dodjeli koncesije, slijedi zaključivanje ugovora o koncesiji s koncesionarom (čl. 59, st. 3 i čl. 60, st. 2).

<sup>6</sup> Vidi "Narodne novine", br. 89/92.

<sup>7</sup> Tako **Mladen Žuvela**: *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 - **Slavko Babić**: *Novi Zakon o koncesijama*, "Informator", Zagreb, br. 4062, 1993, str. 12.

<sup>8</sup> Vidi "Narodne novine", br. 108/95 i 6/96.

<sup>9</sup> Tako **Gordana Gasparini**: *Koncesije na pomorskom dobru*, referat sa savjetovanja "Pomorski zakonik Republike Hrvatske", Rijeka, 1994, str. 4.

### III. POSTUPAK DODJELE KONCESIJSKIH ODOBRENJA NA MORSKOJ OBALI I/ILI PRIPADAJUĆEM AKVATORIJU

#### 1. KONCESIJSKO ODOBRENJE PO ODREDBAMA PZ

Kako bi se postupak koncesioniranja u pojedinim slučajevima bitno pojednostavnio, naš je zakonodavac promijenio prvobitni tekst PZ na način da je uz koncesiju uveo i institut koncesijskog odobrenja.<sup>10</sup> Pod tim su naslovom u PZ ubačena dva nova članka (čl. 72 a i 72 b) u onaj dio koji govori o pomorskom dobru.

Fizičkim i pravnim osobama za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuju niti ograničuju opću uporabu pomorskog dobra daje se koncesijsko odobrenje (čl. 72 a, st. 1). Koncesijsko odobrenje daje se za obavljanje djelatnosti na: 1. morskoj obali, 2. unutrašnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske, s time da se koncesijsko odobrenje iz toč. 1. za održavanje morskih plaža može dati općini, odnosno gradu (čl. 72 a, st. 2 i 3).

Koncesijsko odobrenje daje, na zahtjev, **Vijeće za koncesije** na rok od jedne godine (čl. 72 b, st. 1). Vijeće ima pet članova koje imenuje ministar i djeluje pri županijskom uredu za pomorstvo (čl. 72 b, st. 2). Troškovi Vijeća, naknada za rad i troškovi članova Vijeća podmiruju se iz županijskog proračuna (čl. 72 b, st. 3). Ministar pomorstva, prometa i veza obvezan je propisati način, uvjete i naknadu za davanje koncesijskog odobrenja te Poslovnik o radu Vijeća u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona (čl. 72 b, st. 4). Ministar je ujedno bio dužan, najkasnije u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu izmijenjenog zakona, donijeti propise o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja (čl. 32, st. 1, toč. 2). To je i učinjeno, pa je dana 26. lipnja 1996. godine stupio na snagu **Pravilnik o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja**.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> To je napravljeno **Zakonom o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika** ("Narodne novine", br. 43/96) koji je stupio na snagu 8. lipnja 1996. godine. Ističemo da je zakonski pojam "koncesijsko odobrenje" neprikladan, jer ako se uzme u obzir "da se pod pojmom koncesija podrazumijeva izvjesna dozvola, odnosno određeno dopuštenje ili odobrenje" (tako **Ivo Borković**: *Pravna priroda koncesije*, "Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu", br. 1 - 2, 1991, str. 18) onda iz zakonskog pojma proizlazi da je u pitanju "dopušteno odobrenje" ili "odobreno odobrenje", što je jezički neprihvatljivo.

<sup>11</sup> Vidi "Narodne novine", br. 51/96 i 18/99.

## 2. PRAVILNIK O NAČINU, UVJETIMA I VISINI NAKNADA ZA IZDAVANJE KONCESIJSKIH ODOBRENJA (DALJE - PRAVILNIK O KONCESIJSKIM ODOBRENJIMA)

a) **Temeljne odredbe** - Pravilnikom o koncesijskim odobrenjima propisuje se način izdavanja, uvjeti i visina naknade za izdavanje koncesijskih odobrenja na pomorskom dobru izvan lučkog područja (čl. 1). Odobrenje izdaje Vijeće za koncesije<sup>12</sup> na zahtjev fizičke ili pravne osobe za obavljanje djelatnosti koje ne isključuju niti ograničavaju opću uporabu na pomorskom dobru, a u skladu s utvrđenim postupkom i uvjetima iz Pravilnika o koncesijskim odobrenjima (čl. 2, st. 1). Odobrenje se izdaje na temelju **jedinstvenog popisa djelatnosti** koji sadrži područje, vrstu djelatnosti, sredstva i visinu naknade (čl. 2, st. 2).<sup>13</sup> Za unutrašnje morske vode i teritorijalno more odobrenje se može dobiti za djelatnost prijevoza putnika, iznajmljivanje sredstava, te pružanje specijalnih usluga (putničkim brodom, jahtom, hidrogliserom, brodicom, jedrilicom, gliserom), kao i za prijevoz stvari, tehničke radove i obavljanje djelatnosti specijalnim brodovima (te se djelatnosti obavljaju teretnim brodom, brodicom, tegljačem...). Na morskoj obali i pripadajućem akvatoriju predviđene su djelatnosti ugostiteljstva i trgovine (kiosk prikolice, štandovi, ambulantska prodaja), rekreacijski komercijalni sadržaji (jumping, zabavne igre, suncobrani i ležaljke), sportsko-rekreacijska i komercijalna djelatnost (brodica na motorni pogon, jedrilica, skuter, gliser, skije, padobran, daska za jedrenje, sandoline, brodica na vesla), te škola ronjenja, jedrenja, plivanja i sl.

Vijeće za koncesije izdaje odobrenje za *tekuću kalendarsku godinu* i evidentira ga u upisnik koncesijskih odobrenja kod nadležnog županijskog ureda za pomorstvo (čl. 4, st. 1).<sup>14</sup> Vijeće za koncesije može odobrenje, na pismeni zahtjev njegova nositelja, produžiti za narednu kalendarsku godinu (čl. 4, st. 3).<sup>15</sup> 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

<sup>12</sup> Vijeće za koncesije čine tri predstavnika županije, jedan predstavnik lučke kapetanije i jedan predstavnik županijskog ureda za prostorno uređenje, komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, koje imenuje ministar pomorstva, prometa i veza (čl. 3).

<sup>13</sup> Jedinstveni popis djelatnosti prilaže se ovom Pravilniku i čini njegov sastavni dio (Prilog 1) - čl. 2, st. 3.

<sup>14</sup> Upisnik koncesijskih odobrenja sadrži: nositelja odobrenja, područje, vrstu djelatnosti, sredstva i visinu naknade (čl. 4, st. 2).

<sup>15</sup> Ova se odredba može dvojako tumačiti. Prvo, Vijeće za koncesiju ima diskrecijsku ocjenu produženja odobrenja, tj. ne postoji njegova obveza da produži postojeće odobrenje. Drugo, produženje odobrenja za narednu kalendarsku godinu, dozvoljeno je samo na pismeni zahtjev nositelja odobrenja, i to u onom istom obliku od prethodne godine (vidi također bilješku br.

sportske priredbe (koncerti, predstave, cirkus), te snimanja komercijalnog programa. Napominjemo da se privremeno koncesijsko odobrenje izdaje samo za područje morske obale i pripadajućeg akvatorija.

b) **Koncesijsko odobrenje** - prema području pomorskog dobra za koje se traži odobrenje, nadležno vijeće za koncesije će izdati: 1. odobrenje za područje unutrašnjih morskih voda i teritorijalnog mora Republike Hrvatske; 2. odobrenje za područje morske obale grada/općine s pripadajućim akvatorijem (čl. 5, st. 1). U prvom je slučaju nadležno vijeće za koncesije županije gdje je brod/brodica upisana u upisnik brodova/očevidnik brodica,<sup>16</sup> dok je za ostale djelatnosti iz drugog slučaja nadležno vijeće za koncesije županije u kojoj se djelatnost obavlja (čl. 5, st. 2). Do rješavanja dvojbi i određivanja granica pomorskog dobra na temelju PZ (čl. 50, st. 6.) odobrenja će se izdavati samo na neospornom području pomorskog dobra izvan lučkog područja, a u skladu s čl. 49 i čl. 50 PZ (čl. 18, st. 4).<sup>17</sup>

Vijeće za koncesije će uskratiti izdavanje odobrenja za djelatnosti koje na pomorskom dobru predstavljaju opasnost za sigurnost plovidbe ili drugu opasnost na osnovi posebnih propisa, te ako nije u skladu s dokumentima prostornog uređenja i odredbama Pravilnika o koncesijskim odobrenjima (čl. 5, st. 3).

Pravilnikom o koncesijskim odobrenjima predviđen je krug osoba koje nisu dužne zahtijevati odobrenje, te krug osoba koje ga moraju imati, ali nisu obvezne plaćati naknadu za izdavanje odobrenja. Odobrenje **nisu dužne zahtijevati** fizičke i pravne osobe koje po posebnim propisima obavljaju djelatnosti na pomorskom dobru ili obavljaju djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku (čl. 7, st. 1).<sup>18</sup> Strani brodovi kojima je odobreno pravo kabotaže od Ministarstva na temelju čl. 9 PZ<sup>19</sup> dužni su zatražiti izdavanje odobrenja, osim ako su rješenjem Ministarstva oslobođeni radi gospodarskih interesa Republike Hrvatske (čl. 8). Korisnici pomorskog dobra koji

<sup>16</sup> Napominjemo da vlasnici brodica upisanih u očevidnik brodica plaćaju naknadu za upotrebu pomorskog dobra u mjestu gdje je brodica upisana u očevidnik brodica (čl. 58, st. 1 PZ), ali oni vlasnici brodica kojima nadležno tijelo izda koncesijsko odobrenje na temelju čl. 72a i 72b ne plaćaju naknadu za uporabu pomorskog dobra (čl. 58, st. 2 PZ) - vidi **Nina Perko - Siniša Prnjak: Naknada za korištenje pomorskog dobra koju plaćaju vlasnici brodica**, "Informator", br. 4487, 1997, str. 9 - 10.

<sup>17</sup> Vidi **Dragan Bolanča: Pomorsko pravo (odabrane teme)**, Split, 1999, str. 20.

<sup>18</sup> Športske udruge, fizičke i pravne osobe koje u okviru svoje osnovne sportsko-rekreacijske aktivnosti obavljaju gospodarske djelatnosti pružanjem usluga na tržištu, **dužne su** podnijeti zahtjev za izdavanje odobrenja pod uvjetima utvrđenim Pravilnikom o koncesijskim odobrenjima (čl. 7, st. 2).

<sup>19</sup> Kabotažu, tj. prijevoz stvari i putnika iz jedne hrvatske luke u drugu mogu obavljati samo brodovi hrvatske državne pripadnosti. Ne smatra se kabotažom prijevoz osoba stranom jahtom, ako je taj prijevoz besplatan. Iznimno, Ministarstvo može odobriti stranom brodu prijevoz osoba i stvari između luka Republike Hrvatske ako to zahtijeva gospodarski interes.

obavljaju djelatnosti u dobrotvorne ili druge humanitarne svrhe *ne plaćaju naknadu* za izdavanje odobrenja (čl. 7, st. 3).<sup>20</sup>

c) **Postupak izdavanja koncesijskih odobrenja** - predviđen je dvostruki postupak,<sup>21</sup> zavisno od činjenice izdaje li se odobrenje samo za vodeni dio pomorskog dobra (unutrašnje morske vode i teritorijalno more Republike Hrvatske) ili za kopneno - vodeni dio pomorskog dobra (morska obala grada/općine s pripadajućim akvatorijem).

**Koncesijsko odobrenje za područje unutrašnjih morskih voda i teritorijalnog mora Republike Hrvatske** izdaje nadležno vijeće za koncesije na zahtjev fizičkim i pravnim osobama za obavljanje djelatnosti utvrđenih jedinstvenim popisom djelatnosti na temelju čl. 5, st. 1 Pravilnika o koncesijskim odobrenjima (čl. 9). Podnositelj zahtjeva za **izdavanje i produženje**<sup>22</sup> odobrenja dužan je uz zahtjev nadležnom vijeću za koncesije obvezatno **podnijeti**:

- a) dokaz iz sudskog registra ili obrtnicu iz kojeg/koje je vidljivo da je podnositelj zahtjeva registriran za djelatnost za koju zahtijeva odobrenje,
- b) izvod iz upisnika brodova/očevidnika brodica (samo u slučaju da se za obavljanje djelatnosti koristi brod/brodica),
- c) dokaz o pravnoj osnovi korištenja broda i brodice,
- d) suglasnost nadležne lučke kapetanije,
- e) kopiju uplatnice za troškove postupka (čl. 10, st. 1).<sup>23</sup>

**Koncesijsko odobrenje za područje morske obale grada/općine s pripadajućim akvatorijem** izdaje nadležno vijeće za koncesije na zahtjev fizičkim i pravnim osobama za obavljanje djelatnosti utvrđenih jedinstvenim popisom djelatnosti na temelju čl. 5 st. 1 Pravilnika o koncesijskim odobrenjima (čl. 11, st. 1). U slučaju da je obavljanje djelatnosti uvjetovano korištenjem dijela morske obale grada/općine s pripadajućim akvatorijem čime se djelomično ili potpuno isključuje opća javna uporaba pomorskog

<sup>20</sup> U slučaju da korisnik želi obavljati djelatnosti na pomorskom dobru u dobrotvorne ili druge humanitarne svrhe na temelju prethodnog stavka, dužan je nadležnom Vijeću za koncesije obvezno podnijeti suglasnost Ministarstva (čl. 7, st. 4).

<sup>21</sup> **Bolanča**, o.c., str. 20 - 22.

<sup>22</sup> Vijeće za koncesije **može** kod produženja odobrenja **osloboditi** podnositelja zahtjeva podnošenja dokaza iz točke a), b) i c) - čl. 10, st. 2. *Argumentum a contrario*, kod svakog produženja odobrenja Vijeće za koncesije donosi novu odluku na temelju ponovno priložene cjelokupne ili djelomične dokumentacije. S druge strane, pojam "produženje" *prima facie* upućuje nas na zaključak da se u ovom slučaju produžuje ono odobrenje koje je važno za prethodnu godinu, te da se ne donosi novi upravni akt. Dakle, nepreciznost odredbe čl. 10 dozvoljava različita tumačenja.

<sup>23</sup> Vijeće za koncesije izdat će odobrenje podnositelju zahtjeva nakon predočenja dokaza o izvršenoj uplati naknade za odobrenje (čl. 18, st. 5).

dobra (plaže, rekreacijske zone, montažni objekti s tlocrtnom površinom većom od 12 m<sup>2</sup> i terase s tlocrtnom površinom većom od 12 m<sup>2</sup> itd.) nositelj djelatnosti dužan je zatražiti od nadležnog tijela izdavanje koncesije na pomorskom dobru u skladu s odredbama PZ (čl. 11, st. 2). Dakle, hoće li obavljanje određene djelatnosti na dijelu morske obale s pripadajućim akvatorijem, spadati pod složeniji postupak izdavanja koncesije (vidi *supra* II) ili pod onaj jednostavniji predviđen za koncesijsko odobrenje, zavisi od mogućnosti opće javne uporabe tog dijela pomorskog dobra za vrijeme obavljanja djelatnosti koncesionara.

Podnositelji zahtjeva za *izdavanje* odobrenja i *produženje* odobrenja na temelju čl. 11 Pravilnika o koncesijskim odobrenjima *dužni su*:

- uz dokaze navedene u čl. 10 nadležnom vijeću za koncesije obvezatno podnijeti *suglasnost poglavarstva* grada/općine na čijem području pomorskog dobra se djelatnost obavlja;
- na području na kojem postoji pravo vlasništva ili drugo stvarno pravno ovlaštenje, suglasnost poglavarstva može se izdati jedino nositelju prava vlasništva, odnosno nositelju stvarnog pravnog ovlaštenja ili od njega ovlaštenoj osobi;
- suglasnost poglavarstva mora biti utemeljena na dokumentima prostornog uređenja;
- *suglasnost lučke kapetanije* izdaje se samo u slučaju kada se odnosi na sigurnost plovidbe (čl. 12, st. 1).

Svaka je od navedenih suglasnosti bitna, jer se u slučaju odbijanja davanja suglasnosti, neće izdati odobrenje (čl. 12, st. 2).

Poglavarstvo grada/općine imatelju odobrenja određuje mikrolokaciju na morskoj obali u skladu s dokumentima prostornog uređenja za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru (čl. 13, st. 1). Mikrolokaciju na području morske obale na kojem postoji pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo, poglavarstvo grada/općine može odrediti jedino nositelju prava vlasništva, odnosno nositelju stvarnog pravnog ovlaštenja ili od njega ovlaštenoj osobi - ujedno imatelju odobrenja (čl. 13, st. 2). Međutim, na području pomorskog dobra na kojem je temeljem PZ (čl. 61. i čl. 62.) dodijeljena koncesija, ne može se imatelju odobrenja odrediti mikrolokacija za obavljanje djelatnosti. Sva koncesijska prava na području pod koncesijskim režimom pripadaju ovlašteniku koncesije u skladu s odlukom i ugovorom o koncesiji (čl. 13, st. 3).

d) *Uvjeti i ovlaštenja* - korisnik odobrenja ovlašten je obavljati samo djelatnost za koju mu je izdano odobrenje pod uvjetima Pravilnika o koncesijskim odobrenjima, jedinstvenog popisa djelatnosti i posebnih propisa (čl. 14, st. 1). Korisnik odobrenja u obavljanju djelatnosti mora uvažavati opći javni interes i značenje pomorskog dobra, kao i propise o sigurnosti plovidbe, zaštitu okoliša i reda na pomorskom dobru, kao i sve posebne propise (čl. 14, st. 2). Na opoziv, oduzimanje<sup>24</sup> i prestanak odobrenja<sup>25</sup>



primjenjuju se odredbe čl. 67 - 71 PZ.

Korisnik odobrenja ne može prenositi odobrenje bez izričitog odobrenja Vijeća za koncesije (čl. 15, st. 1). Korisnik odobrenja u obavljanju djelatnosti odgovara za rad svojih namještenika kao i za osobne propuste (čl. 15, st. 2).<sup>26</sup>

Za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u vezi s odobrenjima primijenit će se odredbe čl. 72 PZ.<sup>27</sup>

e) **Zamjena odluka/ugovora o koncesiji za koncesijsko odobrenje** - ovlaštenici koncesija koji su obavljali djelatnost na pomorskom dobru na temelju donesenih odluka/ugovora o koncesiji u skladu s čl. 61, st. 1 PZ mogli su podnijeti zahtjev kod nadležnog vijeća za koncesije u roku 6 mjeseci od dana stupanja na snagu<sup>28</sup> Pravilnika o koncesijskim odobrenjima za zamjenu odluke/ugovora o koncesiji u odobrenje

<sup>24</sup> Mutatis mutandis koncesijsko odobrenje se može oduzeti (dakle, u pitanju je fakultativno oduzimanje) u svim slučajevima, osim onog pod a) koje zbog prirode koncesijskog odobrenja ne dolazi u obzir:

- a) ako ovlaštenik koncesije ne izgradi u određenom roku postrojenje za koje mu je dana koncesija,
- b) ako ovlaštenik koncesije krši odredbe PZ koje uređuju pomorsko dobro ili podzakonske akte donesene radi izvršenja odredaba zakona ili uvjete koncesije,
- c) ako ovlaštenik koncesije ne iskorištava koncesiju ili je iskorištava za svrhe za koje mu nije dana ili preko mjere određene u koncesiji
- d) ako ovlaštenik koncesije bez odobrenja izvrši na pomorskom dobru označenom u koncesiji radnje koje nisu predviđene u koncesiji ili su u suprotnosti s odobrenim projektom,
- e) ako ovlaštenik koncesije neuredno plaća naknadu za koncesiju,
- f) ako ovlaštenik koncesije ne održava ili nedovoljno održava i zaštićuje pomorsko dobro s obzirom na način predviđen u odluci o koncesiji (čl. 69, st. 1).

U svim nabrojanim slučajevima prethodno će se pozvati ovlaštenik koncesije da se u određenom roku izjasni o razlozima zbog kojih mu se namjerava oduzeti koncesija (čl. 69, st. 2). Inače, ovlaštenik koncesije nema pravo na odštetu (čl. 71, st. 1).

<sup>25</sup> Odredbom čl. 70 koncesija prestaje odlukom koju donosi davatelj koncesije u sljedećim slučajevima:

- a) istekom vremena za koje je dana,
- b) odreknućem ovlaštenika koncesije nakon isteka vremena određenog u odluci o koncesiji,
- c) smrću ovlaštenika, odnosno prestankom pravne osobe ako nasljednici, odnosno pravni sljednici ne zatraže pravodobno potvrdu koncesije,
- d) oduzimanjem koncesije od davatelja.

Svi se navedeni slučajevi mogu primijeniti i na koncesijsko odobrenje.

<sup>26</sup> Na zahtjev nadležne inspeksijske službe, korisnik odobrenja dužan je odobrenje predočiti inspektoru (čl. 15, st. 3).

<sup>27</sup> To znači da će za raspravljanje svih pitanja i rješavanje svih sporova u vezi s davanjem, izvršavanjem, opozivom, oduzimanjem ili izmjenom koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru biti nadležno Ministarstvo pomorstva, prometa i veza (čl. 72, st. 1). Protiv rješenja Ministarstva ne može se uložiti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor (čl. 72, st. 2).

u skladu s odredbama tog akta i jedinstvenim popisom djelatnosti (čl. 18, st. 1). U slučaju da ovlaštenik koncesije nije podnio zahtjev nadležnom Vijeću za koncesije na opisani način, pomorsko dobro je mogao dalje koristiti na temelju i pod uvjetima odluke i ugovora o koncesiji (čl. 18, st. 2). Zakonodavac nije dopustio zamjenu svake odluke/koncesije za koncesijsko odobrenje. Naime, obavljanje gospodarskih djelatnosti na području unutrašnjih morskih voda, teritorijalnog mora ili morske obale, koje po svojoj prirodi umanjuju ili isključuju opću javnu uporabu pomorskog dobra, dopušteno je jedino na temelju odluke i ugovora o koncesiji, dakle prema odredbama PZ (čl. 18, st. 4).

#### IV. KONCESIJSKA ODOBRENJA DE LEGE FERENDA

Sustav izdavanja koncesijskih odobrenja modificirat će se prihvaćanjem **Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika** (dalje - PZIDPZ).<sup>29</sup> Naime, čl. 31. PZIDPZ naglašava da se u čl. 72.a PZ briše stavak 3. Nadalje, u čl. 72.b u stavku 2. iza riječi “i djeluju pri županijskom uredu za pomorstvo” dodaju se riječi “i Ministarstvu” (čl. 32., st. 1. PZIDPZ), dok se stavak 3. mijenja i glasi: “članovi Vijeća za koncesijska odobrenja imaju pravo na naknadu za svoj rad” (čl. 32., st. 2. PZIDPZ).

Sve predviđene promjene u vezi instituta koncesijskih odobrenja rezultat su predloženih izmjena PZ na pomorskom dobru. Najbitnija izmjena odnosi se na decentralizaciju načina upravljanja pomorskim dobrom, jer se kao nositelj upravljanja, održavanja i zaštite pomorskog dobra uz Republiku Hrvatsku i županije, dodaju i jedinice lokalne samouprave (čl. 20., st. 1. PZIDPZ). Naime, u sklopu nove nadležnosti za dodjelu koncesija, predviđene su četiri vrste koncesija. Odluku o koncesiji koja ne uključuje gradnju, a odnosi se na razdoblje do 5 godina, donosi općinsko/gradsko poglavarstvo (čl. 25., st. 1. PZIDPZ), a onu na razdoblje do 15 godina županijsko poglavarstvo (čl. 25., st. 2. PZIDPZ).<sup>30</sup> Vlada Republike Hrvatske je koncedent za odluku o koncesiji na razdoblje iznad 15 godina (čl. 25., st. 4. PZIDPZ).<sup>31</sup> Konačno, za koncesije koje se daju na razdoblje duže od 50 godina Vlada Republike Hrvatske je također koncedent, ali je dužna zatražiti suglasnost Hrvatskog

<sup>28</sup> Krajnji datum je bio 26. prosinac 1996.

<sup>29</sup> U pitanju je tekst Ministarstva pomorstva, prometa i veza Republike Hrvatske iz travnja 2000. godine.

<sup>30</sup> Županijsko poglavarstvo iznimno, na zahtjev ovlaštenika, uz suglasnost Vlade Republike Hrvatske može produžiti rok trajanja koncesije na ukupno 25 godina, te sukladno tomu izmijeniti i ostale uvjete iz odluke i ugovora o koncesiji ako nove investicije to gospodarski opravdavaju ili ako nastupi viša sila ili promijenjene okolnosti zbog kojih se u razdoblju koncesije ne mogu ostvarivati koncesijski ciljevi (čl. 25., st. 3. PZIDPZ).

državnog sabora (čl. 25., st. 6. PZIDPZ). Dakle, odredba čl. 25. PZIDPZ pokazuje nam da se razvojem zakonodavstva i izvršne vlasti u Republici Hrvatskoj pokazalo da je opravdanije da izvršna vlast (Poglavarstvo, Vlada Republike Hrvatske), a ne zakonodavna (Skupština županije, Sabor Republike Hrvatske), donosi konkretne odluke o davanju koncesije (Sabor samo daje svoju suglasnost u određenim slučajevima). Tom je odredbom, također, razrađeno opredjeljenje ka davanju većih ovlasti jedinicama lokalne samouprave, jer se poglavarstva gradova ili općina pojavljuju u ulozi davatelja koncesija do pet godina (koje ne uključuju gradnju).

## V. ZAKLJUČAK

Institut koncesijskog odobrenja na određenom dijelu pomorskog dobra (morskoj obali i akvatoriju izvan luka) predstavlja institut *sui generis* koji se po svojim osebujnostima bitno razlikuje od instituta koncesije. Njegova bitna značajka jest veća učinkovitost zbog brzine i jednostavnosti postupka. Prema relevantnim odredbama *Pomorskog zakonika* i *Pravilnika o načinu, uvjetima i visini naknada za izdavanje koncesijskih odobrenja*, Vijeće za koncesije kao davatelj može dati koncesijsko odobrenje određenim fizičkim i pravnim osobama i to samo za obavljanje taksativno nabrojanih djelatnosti. Pritom se razlikuje odobrenje za tekuću kalendarsku godinu i privremeno koncesijsko odobrenje (za period do 10 dana). Dok je najvažniji zakonski propust sadržan u samom pojmu “koncesijsko odobrenje” zbog pleonazma, bitni nedostatak podzakonskih propisa jest mogućnost različitog tumačenja onih odredaba koje reguliraju produženje koncesijskog odobrenja (znači li produženje nastavak starog odobrenja, ili donošenje novoga upravnog akta). Predložene izmjene i dopune *Pomorskog zakonika* u pogledu pomorskog dobra donose bitne novine, pa će se njihovim usvajanjem, nesumnjivo ukazati potreba za donošenjem novoga podzakonskog akta koji regulira institut koncesijskog odobrenja. To je ujedno i prilika za pojašnjenje nekih dvojbenih tumačenja pojedinih odredaba postojećeg podzakonskog akta.

Dragan Bolanča

---

<sup>31</sup> Vlada Republike Hrvatske iznimno, na zahtjev ovlaštenika, može produžiti rok trajanja koncesije na ukupno 50 godina, te sukladno tomu izmijeniti i ostale uvjete iz odluke i ugovora o koncesiji ako nove investicije to gospodarski opravdavaju ili ako nastupi viša sila ili promijenjene okolnosti zbog kojih se u razdoblju koncesije ne mogu ostvarivati koncesijski ciljevi (čl. 25., st. 5. PZIDPZ).

## PERMISSION TO GRANT CONCESSION TO THE MARITIME DOMAIN

### SUMMARY

The maritime domain is a public domain that is not subject to legal transactions, so it can be economically exploited only by means of the general institution of concession. The Maritime Code, as *lex specialis*, governs the procedure of granting concession to the maritime domain. However, the fact that this procedure is complex and timeconsuming has made our legislator simplify the authorisation for some specific uses of the maritime domain. Thus, the institution of permission to grant concession has been introduced as a specific novelty. In this article, the author describes the essential characteristics of the procedure of giving permission for concession and analyses relevant statutory provisions and subordinate legislation. Also, the author discusses questions *de lege ferenda*.