



REPUBLIKA HRVATSKA  
VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE  
Z A G R E B  
Frankopanska 16

Poslovni broj: Usoz-100/20-11

## U I M E R E P U B L I K E H R V A T S K E

### P R E S U D A

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sutkinja toga suda Ljiljane Karlovčan-Đurović, predsjednice vijeća, dr. sc. Sanje Otočan, Senke Orlić-Zaninović, Gordane Marušić-Babić i mr.sc. Inge Vezmar Barlek, članica vijeća, uz sudjelovanje više sudske savjetnice Glorjane Čičak, zapisničarke, u postupku ocjene zakonitosti općeg akta u povodu prijedloga podnositelja B. p. d.o.o., S., kojeg zastupa odvjetničko društvo B. i p. iz S., na sjednici vijeća održanoj dana 29. lipnja 2023.

p r e s u d i o j e

Prijedlog se odbija.

Obrazloženje

1. Podnositelj je ovom Sudu podnio zahtjev za ocjenu zakonitosti smatrajući da je pojedinačni akt Odluka o prestanku koncesije podnositelju od 14. srpnja 2020. donesena na temelju Pravilnika o gospodarskom korištenju ili gradnji građevini i posebnoj upotrebi pomorskog dobra na području Splitsko-dalmatinske županije ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinski županije", 110/17.) od 18. rujna 2017. U zahtjevu ističe da je dana 14. srpnja 2020. Županijska skupština Splitsko-dalmatinske županije (dalje: Županijska skupština) donijela Odluku o prestanku koncesije za pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata i terasa (štekata) na dijelu k.o. Split, predio uvala Bačvice ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije", 69/20.), (dalje: Odluka o prestanku koncesije). Navodi da je Odluka o prestanku koncesije utemeljena na osporavanom općem aktu. Ističe da Odluka nije dostavljena podnositelju, međutim objavljena je u službenom glasniku dana 14. srpnja 2020., te stoga podnositelj smatra da je njegov zahtjev od 20. kolovoza 2020. podnesen u roku od 30 dana sukladno članku 24. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine”, 20/10., 143/12., 152/14., 94/16., 29/17. i 110/21. – dalje: ZUS). Nadalje ističe da je dana 11. studenog 2011. Županijska skupština na 26. sjednici donijela Odluku o davanju koncesije na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata i terase (štekata) na dijelu k.o. Split, predio uvala Bačvice kojom je podnositelju kao ovlašteniku koncesije dalo pravo korištenja plaže za obavljanje turističke (iznajmljivanje suncobrana, ležaljki, pedalina, sandolina, brodica na vesla, brodica na motorni pogon, skuter – dva komada, aqua park, sredstvo za vuču padobrana, tuba guma, banana i sl.) trgovačke (ambulantna prodaja pića, sladoleda, peciva i sl.) i ugostiteljske djelatnosti (korištenje ugostiteljskih objekata i

terasa - štekata) na dijelu k.o. Split, predio uvala Bačvice, Grad Split. Ta Odluka objavljena je u Službenom glasniku Splitsko-dalmatinske županije, broj: 10/11. (dalje: Odluka o koncesiji). Naknadno je Splitsko-dalmatinska županija donijela Izmjene i dopune Odluka o koncesiji, međutim podnositelj nije imao pravni interes pobijati iste.

2. Ugovor o koncesiji zaključen je između Splitsko-dalmatinske županije kao davatelja koncesije i podnositelja kao ovlaštenika koncesije, dana 27. prosinca 2011. s trajanjem na rok od deset godina do 31. prosinca 2021. Stranke su zaključile Dodatak tom Ugovoru dana 1. travnja 2015., te Dodatak br. 2. Ugovoru dana 1. travnja 2015.

3. Točkom 1. Odluke o prestanku koncesije tužitelju prestaje koncesija dodijeljena Odlukom o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata, terasa, štekata na dijelu k.o. Split, predio uvala Bačvice ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije", 10/11., 18/15., 21/17. i 35/18.) iz razloga navedenih u članku 8. stavku 9. iste Odluke.

4. Iz obrazloženja Odluke o prestanku koncesije razvidno je da se ista temelji na Odluci o izmjenama i dopunama Odluke o davanju koncesije koja je usvojena na 8. sjednici Županijske skupštine održane 5. ožujka 2018. ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije", 35/18.), a koja je donesena radi usklađivanja koncesije sa važećim pozitivnim propisom, odnosno Pravilnikom o gospodarskom korištenju ili gradnji građevina i posebnoj upotrebi pomorskog dobra na području Splitsko-dalmatinske županije ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije", 110/17.), odnosno Odluka o prestanku koncesije je utemeljena na osporavanom općem aktu.

5. Podnositelj smatra da osporeni opći akt ima retroaktivno važenje, odnosno smatra da se ne može odnositi na već postojeće ugovorne odnose, kao što je Ugovor o koncesiji. Stoga, osporava odredbe sadržane u člancima 19. i 20. navedenog Pravilnika o gospodarskom korištenju ili gradnji građevina i posebnoj upotrebi pomorskog dobra na području Splitsko-dalmatinske županije ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije", 110/17.). Poziva se na stručne članke vezane za zabranu retroaktivnosti i legitimna očekivanja stranaka. Ističe da je upravljanje pomorskim dobrom izravno ili neizravno normativno uređeno s više propisa od kojih su temeljni: Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Zakon o koncesijama, Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru i Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra. Ističe da je Zakon o koncesijama ("Narodne novine", 69/17.) stupio na snagu 22. srpnja 2017., a Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama ("Narodne novine", 158/03., 100/04., 141/06., 38/09., 123/11. i 56/16.) donesen je 14 godina ranije. Ističe da je Zakon o koncesijama noviji i da je lex specialis u odnosu na Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama. Navodi da je osporavani opći akt donesen temeljem odredbama članka 10. stavak 1., članka 19. stavak 2. i članka 20. stavka 2. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama. Smatra da temeljem tih odredbi jedinice lokalne samouprave nisu ovlaštene regulirati i određivati načine dodjeljivanja, odnosno prestanka koncesije temeljem Zakona o koncesiji. Davatelj koncesije ovlašten je provoditi pripremne radnje za davanje koncesije temeljem članka 14. Zakona o koncesijama, imenovati stručno povjerenstvo temeljem članka 15., izraditi studiju opravdanosti davanja koncesije temeljem članka 18., izvršiti procjenu vrijednosti koncesije sukladno članku 20., te izraditi dokumentaciju za nadmetanje sukladno članku 21. Zakona o koncesijama. Smatra da nadležno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nije ovlašteno uređivati na bilo koji drugi način postupak upravljanja pomorskim dobro.

6. Oспоравани opći akt doveo je do Odluke o prestanku koncesije, odnosno jednostranog raskida ugovora o koncesiji, iz razloga koji su prema mišljenju podnositelja suprotni članku 73. Zakona o koncesijama. Stoga, predlaže da Visoki upravni sud usvoji njegov zahtjev i ukine u cijelosti Pravilnik o gospodarskom korištenju i gradnji građevina i posebnoj uporabi pomorskog dobra na području Splitsko-dalmatinske županije ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije", 110/17. – dalje: Pravilnik) od 18. rujna 2017., a podredno da ukine njegove odredbe članka 20. i 21., odnosno da sukladno stavku 2. članka 85. ZUS-a obustavi izvršenje osporenog općeg akta u cijelosti, podredno u obustavi od izvršenja njegove odredbe članka 19. i 20. u dijelu koji se odnosi na ugovore o koncesijama zaključene sa Splitsko-dalmatinskom županijom kao davateljem koncesije do dana 26. rujna 2017. odnosno do dana stupanja na snagu spornog Pravilnika. Nakon toga je podnositelj dana 25. kolovoza 2022. dostavio dopunu zahtjeva za ocjenu zakonitosti, te traži obustavi od izvršenja općeg akta u cijelosti i obustavu od izvršenja Odluke o prestanku koncesije.

7. Na navode zahtjeva očitovao se župan Split-dalmatinske županije, te ističe da je iz sadržaja zahtjeva razvidno da podnositelj nije pokrenuo inicijativu za vođenje postupka ocjene zakonitosti općeg akta po službenoj dužnosti u smislu članka 83. stavak 2. ZUS-a, nego je podnio vlastiti zahtjev za ocjenu zakonitosti općeg akta u smislu članka 83. stavak 1. ZUS-a. Ističe da podnositelj navodi da je pojedinačna odluka, koja se temelji na osporenom Pravilniku, Odluka o prestanku koncesije na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata i terasa štekata na dijelu k.o. Split, predio uvala Bačvice, koju je Županijska skupština Splitsko-dalmatinske županije donijela na 32. sjednici održanoj dana 14. srpnja 2020. ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije", 69/20.). Navodi da je Odluka o prestanku koncesije donesena na temelju članka 8. stavka 9. Odluke o davanju koncesije na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata i teresa – štekata na dijelu k.o. Split, predio uvala Bačvice ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije", 10/11., 18/15., 21/17. i 35/18. – dalje: Odluka o davanju koncesije), te članak 28. Statuta Splitsko-dalmatinske županije ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije", 125/19. i 22/20.), te da temelj za Odluku o prestanku koncesije nije bio sporni Pravilnik.

Stoga, ističe da ne postoje razlozi za pokretanje postupka ocjene zakonitosti osporenih odredaba Pravilnika, kao ni Pravilnika u cjelini. Prvenstveno predlaže da sud odbaci zahtjev. Unatoč tome što podnositelj nije podnio inicijativu, već zahtjev, opreza radi podnositelj ističe da nisu nezakonite odredbe članka 19. i 20. Pravilnika, da nije jasno iz kojih razloga podnositelj prvo navodi da su te odredbe nezakonite, a nakon toga traži ukidanje članka 20. i 21. Pravilnika, odnosno djelomičnu obustavu od izvršenja članaka 19. i 20., a istodobno kao nezakonite označava i odredbu članka 5. i 6. Pravilnika, i to iz promašenih razloga. Kao glavni razlog zbog kojeg podnositelj smatra da je predmetni Pravilnik nezakonit podnositelj zahtjeva ističe da članci 19. i 20. Pravilnika imaju retroaktivno djelovanje zbog toga što se Pravilnik od stupanja na snagu primjenjuje i na već postojeće ugovore.

8. Smatra da kako bi se ovdje moglo govoriti o bilo kakvom povratnom djelovanju propisa, onda bi se eventualno moglo govoriti o kvaziretroaktivnom djelovanju Pravilnika, koji treba razlikovati od prave retroaktivnosti. Poziva se na stav Ustavnog suda Republike Hrvatske izražen u rješenju, broj: U-I-3685/2015 od 4. travnja 2017. Što se tiče prigovara vezanih uz članak 5. i 6. Pravilnika, smatra da podnositelj zahtjeva iskazuje potpuno nepoznavanje materije kada tvrdi da je u članku 5. općeg

akta određeno da koncesionar izrađuje studiju gospodarske opravdanosti, iako je naziv terminološki malo različit, očito je da se radi o studiji opravdanosti davanja koncesije koju temeljem članka 18. Zakona o koncesiji izrađuje davatelj koncesije. Istu ne može izrađivati koncesionar. Dakle, podnositelj zahtjeva tvrdi da studija gospodarske opravdanosti koju ponuditelj izrađuje u postupku nadmetanja, zapravo predstavlja studiju opravdanosti davanja koncesije, koju na temelju članka 18. stavka 1. Zakona o koncesijama izrađuje davatelj koncesije. U tome podnositelj zahtjeva vidi nezakonitost, ističući da koncesionar ne bi trebao biti u obvezi izrađivati takvu studiju. Naravno da studija gospodarske opravdanosti nije isto što i studija opravdanosti davanja koncesije. To jasno proizlazi iz relevantnih odredaba Zakona o koncesijama i Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru. Naime, studija o opravdanosti izdavanja koncesije predviđena je Zakonom o koncesijama, a istu izrađuje davatelj koncesije, i to prije postupka davanja koncesije (članak 14. stavak 3. točka 2. Zakona o koncesijama), dok je studija gospodarske opravdanosti predviđena Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru ("Narodne novine", 23/04., 101/04., 39/06., 63/08., 125/10., 102/11., 83/12. i 10/17.) ista predstavlja sastavni dio ponude u smislu odredbe članka 18. stavka 2. točke 3. Uredbe, koju je svaki ponuditelj dužan izraditi i dostaviti konkudentu u postupku davanja koncesije. Kada je riječ o članku 6. Pravilnika relevantan je dio u kojem je propisano da koncesionar izrađuje plan korištenja koncesioniranog područja kojim se opisuju sve aktivnosti koje će se vršiti na koncesioniranom području, posebno redovite radnje održavanja, te evidencija i trošak istih, kao i procedura u slučaju izvanrednog događaja, a sve sukladno studiji gospodarske opravdanosti i ugovoru o koncesiji. Podnositelj zahtjeva u tome vidi nezakonitost ističući kako to predstavlja određivanje aktivnosti koncesionara nakon provedenog postupka nadmetanja i sklapanja ugovora o koncesiji. Nejasno je u kojem kontekstu podnositelj zahtjeva koristi riječ "određivanje", ali je iz samog teksta članka 6. Pravilnika razvidno kako se tom odredbom isključivo traži od koncesionara da izradi detaljan pregled aktivnosti u skladu s postojećim ugovorom, radi lakše kontrole od strane nadležnih tijela.

9. Što se tiče prigovora podnositelja zahtjeva vezanih uz primjenu Zakona o koncesijama i Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, poziva se na presudu Upravnog suda u Splitu, broj: Usl-181/13 u kojoj je između ostalog navedeno da se prema pravnom shvaćanju suda, na postupak davanja koncesije na pomorskom dobru, primjenom općih načela prava *lex specialis derogat legi generali*, te *lex superior derogat legi inferiori* primarno primjenjuju odredbe Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, kao specijalni zakonski propis u pogledu koncesija na pomorskom dobru, a podredno odredbe Zakona o koncesijama kao općeg zakonskog propisa koji uređuje područje koncesije, a zatim odredbu ZUP-a kao što općenitijeg zakonskog propisa, koji uređuje upravni postupak općenito, a posljednje odredbe Uredbe, budući da je riječ o propisu niže podzakonske pravne snage. Polazeći od navedenog, predlaže da sud odbaci zahtjev podnositelja za ocjenu zakonitosti Pravilnika, a u slučaju da sud zahtjev ocijeni dopuštenim, predlaže da ga odbije u cijelosti.

10. Sukladno članku 6. ZUS-a očitovanje na zahtjev dostavljeno je podnositelju.

11. Podnositelj je podnio odgovor na očitovanje donositelja. U navedenom odgovoru ističe kako donositelj tvrdi da bi zahtjev za ocjenu zakonitosti trebalo odbaciti, imajući na umu da je zahtjev podnesen izvan roka. Donositelj nadalje ističe kako je, ukoliko bi se moglo govoriti o povredi prava podnositelja, trebalo pobijati treću novelu Odluke o davanju koncesije, to jest Odluku o izmjenama i dopunama

Odluke o davanju koncesije na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata i terasa – štekata na dijelu k.o. Split, predio uvala Bačvice, koja je usvojena na 8. sjednici donositelja akta od 5. ožujka 2018., objavljena u Službenom glasniku Grada Splita, broj: 35/18., jer da je upravo ta odluka iz 2018. temelj donošenja Odluke o prestanku koncesije, a ne pobijani Pravilnik. Isto tako navodi da donositelj osporava podnositeljeve navode da bi se pobijani podzakonski akt primjenjivao retroaktivno u konkretnom slučaju, te u konačnici da podnositelj pogrešno tumači određene odredbe spornog Pravilnika. Podnositelj u cijelosti osporava navode iz odgovora donositelja, te predlaže da isti budu odbijeni kao neosnovani. Prvenstveno ističe kako donositelj pokušava preusmjeriti pozornost suda sa stvarnog problema u ovoj pravnoj stvari - pobijanog Pravilnika na irelevantnu za ovaj postupak Odluku od 2018. Naime, donositelj i dalje stoji pri svojoj tvrdnji kako nije, niti danas nema, pravni interes da bi pobijao na bilo koji način koju od tri novele pa ni zadnju novelu Odluke iz 2018. Ističe da iz samog obrazloženja Odluke o prestanku koncesije proizlazi da se ista donosi sukladno odluci iz 2018., a koja je donesena radi usklađivanja koncesije s važećim pozitivnim propisima, odnosno spornim Pravilnikom, pa je jasno kako je Odluka o prestanku koncesije utemeljena upravo na osporavanom općem aktu. U svom odgovoru donositelj ističe kako je predmetni opći akt bilo nužno donijeti radi usklađivanja velikog broja propisa koji normiraju pravnu materiju koncesije, ali s pravom postavlja pitanje zašto to radi na nezakonit način. Naime, ne bi trebalo biti sporno to da je donositelj od podnositelja među ostalim kao jedan od uvjeta sklapanja dodatka broj 3. Ugovora o koncesiji tražio da preda bianko zadužnice najmanje u trostrukom iznosu naknade za koncesiju uz osobno jamstvo odgovorne osobe direktora kao jamca platca sve pozivajući se u članku 6. Odluke iz 2018. i na osporavani opći akt. Da pravni apsurd bude veći podnositelj ističe da donositelj ne samo da negira tvrdnju podnositelja kako se Odluka o prestanku koncesije ne bi temeljila na općem aktu već navodi i priznaje i to kako traženje donositelja kao davatelja koncesije da predaju citirane bianko zadužnice nisu obveza, propisana općim aktom. Ako takva obveza nije bila propisana općim aktom, a zasigurno nije propisana niti kojom pravnom normom veće važnosti, onda je jasno da je donositelj postupao i dalje postupa samovoljno i arbitrarno. Podnositelj vjeruje kako ekstenzivnom primjenom odredaba osporavanog Pravilnika donositelj postavlja nove uvjete i odnose između ugovornih stranaka gdje se isti nesporno nalazi, kao jedinica lokalne samouprave, u povlaštenom položaju, a podnositelja stavlja pred gotov čin što je nedopustivo u dvostranom obveznom pravnom odnosu kakav je ovaj. Ponovno ističe da je retroaktivnost samog općeg akta vidljiva već iz članka 19. stavka 1. Pravilnika koji u prijelaznim i završnim odredbama navodi da se isti ima uvrstiti u sve ugovore o koncesiji putem dodatka ugovora. Smatra da su općim aktom postavljeni novi drugačiji uvjeti koncesije od onih koje donositelj traži od podnositelja kao koncesionara 2011. i koji su navedeni djelomice i u Odluci o prestanku koncesije. Isto tako ne stoji navod iz donositeljevog odgovora kako bi podnositelju koncesija bila oduzeta među ostalim i radi opetovanog kršenja odredbi zakona i već postojećeg ugovora o koncesiji iz 2011. godine jer to nije točno, a za što je dovoljno pročitati i članak 1. Odluke o prestanku koncesije koja se isključivo poziva na nepotpisivanja dodatka ugovora o koncesiji.

12. Na navode podnositelja ponovno se očitovao donositelj. Istakao je kako norme koje čine sporni Pravilnik ne sadržavaju nikakva nova pravna pravila kojima bi se nametale nove obveze koncesionarima, ponajmanje retroaktivno. One su samo kompilacija i razrada već postojećih zakonskih i podzakonskih normi koje su pravno

obvezivale odnosno pravno obvezuju svakog koncesionara neovisno o samom Pravilniku i neovisno o tome što nisu bile sadržane u ugovorima o koncesijama koje su ranije sklopljeni. Spomenuti Pravilnik je unesen u svaku pojedinačnu odluku o davanju koncesije na način da je donesena Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o davanju koncesije, te se tek po izvršnosti iste odluke, sklapanjem dodatka ugovora odnosila na svakog od pojedinačnog koncesionara. Kroz 2018. godinu je doneseno nekih 150-tak odluka u kojima su se na istovjetan način regulirala prava i obveze koncesionara. Ističu da je podnositelj jedini koncesionar koji nije sklopio spomenuti dodatak odnosno jedini koji je to odbio učiniti. Na Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o koncesiji koja je donesena 2018., a koju je koncesionar zaprimio nije izjavljena žalba te je protekom žalbenog roka odluka postala izvršna, odnosno pravomoćna. Nakon izvršnosti odnosno pravomoćnosti odluke koncesionaru je poslan dodatak broj 3. Ugovoru o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata i terase štekata na k.o. Split, predio uvala Bačvice koji koncesionar odbija potpisati, iako nije uložio žalbu na Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o davanju koncesije na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata i terasa štekata na dijelu k.o. Split predio uvala Bačvice od 5. ožujka 2018. Ističe kako je nakon zaprimanja Odluke iz 2018. koncesionar propustio rokove za sva raspoloživa pravna sredstva zaštite. Donositelj smatra da je podnositelj tu Odluku iz 2018. jednostavno "preskočio" pa sad pokušava uz Pravilnik, čiju zakonitost osporava, sadržajno vezati Odluku o prestanku koncesije kako bi se dobio privid da je upravo ta kasnija Odluka o prestanku koncesije pojedinačna odluka iz članka 83. stavka 1. ZUS-a kojom je došlo do povrede njegovog prava ili pravnog interesa. Ističe da je podnositelj zaprimio odluku iz 2018. dana 28. ožujka 2018. te da, ako je Pravilnik smatrao nezakonitim i pod pretpostavkom da je uspio dokazati kako se Odluka iz 2018. temelji na Pravilniku bio ovlašten podnijeti zahtjev za ocjenu zakonitosti Pravilnika najkasnije do 27. travnja 2018. godine. Stoga i nadalje smatra da je protekao rok za pokretanje navedenog postupka. Ističe da je protiv Odluke o prestanku i oduzimanju koncesije od 14. srpnja 2020. podnositelj podnio žalbu koja je rješenjem Ministarstva mora, prometa i infrastrukture od 17. rujna 2021. odbijena kao neosnovana.

13. Kao prvo, valja istaći da je osnovan navod donositelja da sporna Odluka o prestanku koncesije na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata terasa (štekata) na dijelu k.o. Split predio uvala Bačvice od 14. srpnja 2020. nije pojedinačni akt koji je utemeljen na spornom Pravilniku budući da je navedena Odluka donesena na temelju članka 8. stavka 9. Odluke o davanju koncesije na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže ugostiteljskih objekata i terasa (štekata) na dijelu k.o. Split predio uvala Bačvice, Bačvice ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije" broj 10/11., 18/15., 21/17. i 35/18.) i članka 28. Statuta Splitsko-dalmatinske županije ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije" broj 125/19. i 22/20. – dalje u tekstu: Statut), a ne na temelju osporenog Pravilnika. Međutim, unatoč navedenom sud je odlučio navedeni prijedlog razmotriti sukladno članku 83. stavku 2. ZUS-a kojom odredbom je propisano da postupak ocjene zakonitosti općeg akta Visoki upravni sud može pokrenuti po službenoj dužnosti na temelju obavijesti građana, pučkog pravobranitelja i na zahtjev suda. Stoga je ovaj Sud navedeni zahtjev shvatio kao obavijest građana.

14. Osporeni Pravilnik donesen je na temelju članka 10. stavka 1., članka 19. stavka 2. i članka 20. stavka 2. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama („Narodne novine“ 158/03., 100/04., 141/06., 38/09., 23/11. i 56/16.) te članka 20.

Statuta Splitsko-dalmatinske županije ("Službeni glasnik Splitsko-dalmatinske županije" broj 11/09., 7/10., 10/10. i 2/13.).

15. Člankom 10. stavom 1. navedenog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (dalje: ZPDML) propisano je da pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu s odredbom ovog Zakona. Odredbom članka 19. stavka 2. navedenog Zakona propisano je da odluku o koncesiji za posebnu upotrebu u smislu stavka 1. ovog članka za objekt od državnog značaja donosi Vlada Republike Hrvatske, a odluku o koncesiji za posebnu upotrebu u smislu stavka 1. ovog članka za objekte županijskog značaja donosi županijska skupština, a za objekte lokalnog značaja odluku donosi općinsko ili gradsko vijeće. Člankom 20. stavkom 2. navedenog Zakona propisano je da koncesiju za gospodarsko korištenje pomorskog dobra te za korištenje i gradnju građevine od važnosti za županiju daje županijska skupština na rok do najviše 20 godina, a prethodni postupak provodi nadležno upravno tijelo u županiji.

16. Stoga je navedeni Zakon valjan pravni temelj za donošenje spornog Pravilnika o gospodarskom korištenju u korištenju ili gradnji građevina i posebnoj upotrebi pomorskog dobra na području Splitsko-dalmatinske županije, a ne Zakon o koncesijama kako to pogrešno smatra podnositelj, budući da se radi o zakonu kojim se uređuje pravni status pomorskog dobra, njegove granice upravljanja i zaštita pomorskog dobra, upotreba i korištenje, a sukladno članku 10. jasno je propisano da pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinice područne (regionalne) samouprave odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu sa odredbom ovog Zakona. Člankom 10. stavkom 2. Zakona propisano je da se pod upravljanjem pomorskim dobrom podrazumijeva održavanje, unapređenje, briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj uporabi te posebna uporaba ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja. S obzirom na sve navedeno Pravilnik je donesen na temelju valjane pravne osnove.

17. Iz sadržaja obavijesti podnositelja proizlazi da podnositelj smatra da su dvije odredbe navedenog Pravilnika sadržane u člancima 19. i 20. retroaktivnog važenja, odnosno da se odnose na već postojeće ugovorne odnose kao što je ugovor o koncesiji.

Osporene odredbe Pravilnika glase:

**Članak 19.**

*(1.) Stupanjem na snagu ovog Pravilnika isti će se uvrstiti u sve ugovore o koncesiji putem Dodatka ugovoru.*

*(2.) Ukoliko važeći ugovor o koncesiji ne predviđa točno gospodarsko korištenje pomorskog dobra (broj rekvizita, površine objekata, način plaćanja te dostavljanje dokaza u vidu godišnjeg financijskog izvješća i instrumenata osiguranja plaćanja, odredbe o stupanju u posjed, iznos investicije i studije, rokove za izgradnju, razloge za prestanak koncesije i ostale bitne elemente ugovora o koncesiji), dodatkom ugovora iz stavka 1. ovog članka isti će se predvidjeti.*

*(3.) Neovisno o odredbama prethodnih stavaka odredbe ovog Pravilnika neposredno se primjenjuju na sve koncesionare pomorskog dobra na području Splitsko-dalmatinske županije.*

**Članak 20.**

(1.) U svrhu osiguranja odredbi ovog Pravilnika, u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog Pravilnika, svi postojeći koncesionari moraju davatelju koncesije dostaviti:

- izjavu ovjerenu od strane javnog bilježnika o obvezi uklanjanja naprava i opreme koju koristi za obavljanje djelatnosti o svom trošku te vraćanja pomorskog dobra u prvobitno stanje slobodnog od osoba i stvari,

- izjavu ovjerenu od strane javnog bilježnika o preuzimanju obveze poduzimanja mjere radi osiguranja zaštite i sigurnosti korisnika i posjetitelja plaža i njihovih stvari,

- važeću policu osiguranja ponuditelja za cijelo vrijeme važenja ugovora, kao dokaz jamstva za pokreće osiguranja, odgovornosti i djelatnosti i dokaz jamstva za otklanjanje štete koja može nastati u svezi obavljanja djelatnosti temeljem ovog ugovora,

- plan korištenja koncesioniranog područja.

(2.) Za slučaj da koncesionar ne dostavi davatelju koncesije isprave navedene u prethodnom stavku, davatelj koncesije pozvat će ih posebnim zaključkom, na dostavu tih isprava ostavljajući im naknadni rok radi ispunjenja koji ne može biti kraći od 15 dana, a za slučaj da koncesionar ne dostavi tražene isprave ni u naknadnom roku davatelj koncesije može raskinuti ugovor o koncesiji.

18. U ovom objektivnom upravnom sporu temeljno je pitanje jesu li osporene odredbe općeg akta u skladu s člankom 73. stavkom 5. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19., 144/20. – dalje u tekstu: ZOLPRS).

19. Naime, s obzirom na to ZOLPRS zabranjuje povratno djelovanje općih akata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ovom je sporu potrebno odgovoriti na pitanje da li osporavane odredbe Pravilnika imaju povratno djelovanje. Imajući na umu pravnu teoriju, ali i stajališta Ustavnog suda o povratnom djelovanju propisa u slučaju utvrđenja povratnog djelovanja osporavanog općeg akta valja utvrditi je li riječ o "pravoj" ili o "prividnoj" odnosno nepravoj ili kvaziretroaktivnosti s obzirom na njihove različite pravne posljedice, a o čemu u konačnici ovisi i pravna sudbina osporavanog Pravilnika, odnosno osporenih odredaba Pravilnika.

20. Tražeći odgovor na navedeno pitanje ovaj Sud polazi od stajališta Ustavnog suda u vezi s "pravom" i "nepravom" ("kvaziretroaktivnosti") izraženih u rješenju broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017. od kojih stajališta Ustavni sud do danas nije odstupio. Iako je u tom predmetu Ustavni sud ocjenjivao ustavnost zakona, a ne drugog propisa odnosno općeg akta, načelna stajališta o retroaktivnosti izražena u tom rješenju primjenjiva su i u ovom objektivnom upravnom sporu.

21. U toj ustavnosudskoj odluci, među ostalim, istaknuto je: "Članak 90. stavak 4. Ustava izražava načelo zabrane povratnog djelovanja zakona i propisa državnih i drugih tijela s javnim ovlastima. U stavku 5. članku 90. Ustava predviđeno je odstupanje od tog ustavnog načela i to na način da je propisano da samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje. Smisao ustavnog načela zabrane povratnog djelovanja propisa je osiguravanje pravne sigurnosti kao jednog od temeljnih aspekata vladavine prava.

22. Kod retroaktivnosti valja razlikovati radi li se o svršenim/okončanim situacijama ili o pravnim situacijama koje su u tijeku. Ukoliko se propis odnosi na okončane pravne situacije, tada se može govoriti i o retroaktivnosti. No, ukoliko se



propis odnosi na pravne situacije koje su u tijeku i primjenjuju se na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti, retroaktivnosti nema.

23. Za razliku od prave retroaktivnosti (u smislu gore izloženog konteksta) koja je beziznimno zabranjena, interpretativni pristup suda Europske unije na bazi teleološkog tumačenja iznimno dopušta kvazipovratni učinak novog pravnog pravila na zatečene pravne odnose pod bitnim uvjetom da se cilj mjere – zbog čije je realizacije novo pravo usvojeno – ne bi ni mogao postići na drugi način.

24. Spomenuta iznimka, prema kojoj mjera može djelovati retroaktivno samo ako legitiman cilj nije moguće na drugi način ostvariti, limitirana je primjenom načela razmjernosti koje u ovom kontekstu traži da je tako povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegovog stupanja na snagu neophodno za postizanje željenog cilja.

25. Iako članak 90. stavak 5. Ustava dopušta odstupanje od načela zabrane povratnog djelovanja zakona Ustavni sud smatra da je to odstupanje uvjetovano određenim kriterijima koji su previđeni u samom Ustavu. Prema stajalištu Ustavnog suda to znači da propisivanje povratnog djelovanja zakona mora biti izuzetno i opravdano s gledišta određenog ustavnog načela. Kao takvo ustavno načelo može se uzeti javni interes za izmjenu nekog zakonskog režima odredbama povratnog značaja. Javni interes, shvaćen kao značajni društveni interes koji opravdava, odnosno zahtijeva propisivanje povratnog djelovanja zakona, predstavlja Ustavom danu granicu ovlaštenja zakonodavcu iz članka 90. stavak 5. Ustava. Prema tome, zakonska odredba kojom je dano povratno djelovanje suglasna je s Ustavom, ako je takvo djelovanje propisa u javnom interesu, odnosno ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali.

26. Posebno je to pitanje bitno kod intervencije zakonodavca u ugovorne odnose. Naime, iz načela vladavine prava iz članka 3. Ustava vezano uz zaštitu vlasničkih prava iz članka 48. stavak 1. Ustava koje za stranke proizlaze iz valjano sklopljenih ugovora, zakonodavac nije ovlašten intervenirati u završene ugovorne odnose. Dakle, zakonodavac nije ovlašten ukinuti ranije stvorene pravne situacije zasnovane na ugovoru između zainteresiranih osoba. No ukoliko ugovori imaju produljeno djelovanje tada se na to djelovanje mogu primijeniti odredbe novog zakonskog režima, ali samo na dio odnosa subjekata koji još nije okončan u trenutku stupanja na snagu novog Zakona."

27. Primjenjujući navedeno stajalište o razgraničenju prave retroaktivnosti i kvazi retroaktivnosti na okolnosti konkretnog slučaja valja istaći da su sporne norme Pravilnika unesene u svaku pojedinačnu odluku o davanju koncesije na način da je donesena Odluka o izmjeni i dopuni Odluke o davanju koncesije te da se te po izvršnosti te Odluke sklapanjem dodatka ugovora odnose na svakog od pojedinačnog koncesionara. Dakle, osporene odredbe Pravilnika propisuju odnosno reguliraju odnose za buduće vrijeme i odnose se na pravne situacije koje još nisu okončane u trenutku stupanja na snagu osporenog Pravilnika. Isto tako valja istaći da osporene odredbe spornog Pravilnika ni na koji način ne zadiru u prava ostvarena do stupanja na snagu navedenog Pravilnika, odnosno kao što je i navedeno norme spornog Pravilnika unesene su u svaku pojedinačnu Odluku o davanju koncesije na način da su donesene Odluke o izmjeni i dopuni Odluka o davanju koncesije te da se tek po izvršnosti tih odluka sklapanjem dodatka ugovora odnose na svakog pojedinačnog koncesionara i to za buduće vrijeme. Dakle, novo pravno pravilno se ne primjenjuje na situaciju koja je dovršena iz čega slijedi zaključak da osporavane

odredbe Pravilnika nemaju povratno djelovanje koje za opće akte beziznimno zabranjeno već je riječ o kvaziretroaktivnosti to jest o pravnom učinku općeg akta koji je pod određenim uvjetima dopušten. Naprijed navedeno upućuje na zaključak da podnositelj, koji je prije donošenja, odnosno stupanja na snagu, osporenog Pravilnika sklopio ugovor o koncesiji dana 27. prosinca 2011. s trajanjem na rok od 10 godina do 31. prosinca 2021., ima legitimno očekivanje utemeljeno na temelju navedenog ugovora, a koji je sklopljen na temelju Odluke o davanju koncesije na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata i terase (štekata) na dijelu k.o. Split predio uvala Bačvice koja odluka je objavljena u "Službenom glasniku Splitsko-dalmatinske županije" broj 10/11.

28. Iz navedenog proizlazi da su osobe, pa tako i podnositelj koji su prije donošenja odnosno stupanja na snagu spornog Pravilnika imale legitimno očekivanje utemeljeno na navedenoj Odluci o koncesiji na temelju kojeg je zaključen ugovor o koncesiji s trajanjem na rok od 10 godina te na temelju dodatka tom Ugovoru od 1. travnja 2015.

29. S obzirom na navedeno utvrđenje slijedeći je korak u ocjeni osporenih odredaba Pravilnika provođenje testa razmjernosti koji će dati odgovor na sljedeća pitanja:

- koji je cilj nove mjere
- je li cilj nove mjere legitiman (u javnom interesu)
- je li nova mjera razmjerna cilju koji se novom mjerom želio postići, odnosno

je li nova mjera za njezine adresate stvorila prekomjeran teret.

30. Donositelj osporavanog općeg akta ističe da je nesporno da je u Splitsko-dalmatinskoj županiji kao i u ostalom u cijeloj Republici Hrvatskoj postojala značajna nekonzistentnost u sadržaju raznih ugovora o koncesijama na pomorskom dobru. Navodi da je tome zasigurno pridonijela i činjenica što institut koncesija na pomorskom dobru obrađen i normiran velikim brojem različitih propisa (Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama, Zakonom o koncesijama, Zakonom o javnoj nabavi, Zakonom o obveznim odnosima, Uredbom o postupanju davanja koncesija na pomorskom dobru). Ističe da neke od značajnih normi propisane navedenim zakonima i podzakonskim aktima često nisu bile uvrštavane u ugovor o koncesijama što je stvaralo nepreglednost, a time i pravnu nesigurnost, posljedično i ugrozu javnog interesa koji se utjelovljuje u urednom i transparentnom korištenju najvrjednijeg resursa pomorski orijentirane države kao što je Hrvatska, morske obale i pomorskog dobra. Iz svega navedenog Splitsko-dalmatinska županija je odlučila posegnuti za mjerom koju je ocijenila nužnom i prijeko potrebnom, odnosno za donošenjem općeg akta osporenog Pravilnika, u kojem je ukomponirala one odredbe sadržane u gore navedenim mjerodavnim zakonima i podzakonskim aktima za koje je zaključila da trebaju biti uvrštene u sve ugovore o koncesijama kako bi koncesionari imali jasniji pregled svojih obveza i odgovornosti i kako bi se postigla pravna dosljednost i urednost unutar pravnog područja koncesija na pomorskom dobru te standardizacija ugovornih klauzula, sve u svrhu zaštite javnog interesa te unapređenja pravne sigurnosti pravne predvidivosti i pravne i izvjesnosti.

31. Navedene ciljeve koje je Splitsko-dalmatinska županija željela postići donošenjem osporavanog Pravilnika ovaj Sud smatra legitimnim. Sud prihvaća navode podnositelja da je svrha donošenja navedenog Pravilnika zaštita javnog interesa te unapređenja pravne sigurnosti, pravne predvidivosti i pravne izvjesnosti. Naime, i odredbom članka 52. stavak 1. i 2. Ustava Republike Hrvatske je propisano između ostalog da su more, morska obala i otoci od interesa za Republiku Hrvatsku i

imaju njezinu osobitu zaštitu, a zakonom se određuje način na koje dobro od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti. U konkretnom slučaju za zaštitu pomorskog dobra mjerodavan je Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, a podredno i ostali zakoni kao što je to i Zakon o koncesijama. Stoga je, kako je i ranije navedeno Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama valjani pravni temelj za donošenje spornog Pravilnika. Dakle, cilj koji je donositelj želio postići, prema ocjeni ovoga Suda je legitiman.

32. S obzirom na navedeno slijedeći korak u testu razmjernosti traženje je odgovora na pitanje je li nova mjera razmjerna cilju koji se mjerom želio postići, odnosno jesu li postojale druge mjere prikladne za postizanje istog cilja koje bi adresatima mjere nametnule manji teret.

33. Polazeći od legitimnog cilja, a imajući na umu Ustavne ovlasti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sud smatra potrebnim naglasiti da adresati Pravilnika nemaju legitimno pravo očekivati trajnu nepromjenjivost pravnog uređenja ugovora o koncesiji čije izvršavanje je još u tijeku.

34. S obzirom da je cilj nove mjere legitiman i u javnom interesu bilo je potrebno ocijeniti je li nova mjera razmjerna cilju koji se novom mjerom želio postići odnosno je li nova mjera za njene adresate stvorila prekomjeran teret. Odredba članka 19. Pravilnika je propisala da će stupanjem na snagu novog Pravilnika isti uvrstiti u sve ugovore o koncesiji putem dodatka ugovoru. Navedeno omogućava jasniji pregled obaveza i odgovornosti koncesionara te dosljednost i urednost unutar pravnog područja koncesija na pomorskom dobru te standardizacijom ugovornih klauzula, a sve opet u svrhu zaštite javnog interesa. Navedena norma Pravilnika ne sadrži nova pravna pravila kojima bi se nametalo neke nove obveze. One su samo razrada već postojećih zakonskih i podzakonskih normi koje su pravno obvezivale, odnosno pravno obvezuju, svakog koncesionara neovisno o Pravilniku i neovisno o tome što nisu bile sadržane u ugovorima o koncesiji, stoga prema ocjeni ovoga Suda u članku 19. Pravilnika nema niti dopuštene prividne retroaktivnosti.

35. Prividna retroaktivnost postoji u odredbama članka 20. stavka 1. i 2. navedenog Pravilnika, kojima je propisano da se u svrhu osiguranja odredbi ovog Pravilnika u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu novog Pravilnika pozivaju postojeći koncesionari da moraju davatelju koncesije dostaviti: 1. izjavu ovjerenu od strane javnog bilježnika o obvezi uklanjanja naprava i opreme koju koristi za obavljanje djelatnosti o svom trošku te vraćanje pomorskog dobra u prvobitno stanje slobodnog od osoba i stvari, 2. izjavu ovjerenu od strane javnog bilježnika o preuzimanju obveze poduzimanja mjera radi osiguravanja zaštite i sigurnosti korisnika i posjetitelja plaža i njihovih stvari, 3. važeću policu osiguranja ponuditelja za cijelo vrijeme važenja ugovora, kao dokaz jamstva za pokriće osiguranja od odgovornosti iz djelatnosti i dokaz jamstva za otklanjanje štete koja može nastati u svezi s obavljanjem djelatnosti temeljem ugovora i plan korištenja koncesioniranog područja. Dakle, koncesionarima je ostavljen rok od 60 dana za dostavu tražene dokumentacije. Stavkom 2. predviđeno je da za slučaj da koncesionar ne dostavi davatelju koncesije isprave navedene u prethodnom stavku, davatelj koncesije pozvat će ga posebnim zaključkom na dostavu tih isprava ostavljajući naknadi rok radi ispunjenja koji ne može biti kraći od 15 dana, a za slučaj da koncesionar ne dostavi tražene isprave ni u naknadnom roku davatelj koncesije može raskinuti ugovor o koncesiji.

36. Prema ocjeni ovoga Suda polazeći od legitimnog cilja uvođenja novog pravila iz članka 20. Pravilnika ovaj Sud ocjenjuje da je navedeno razmjerno cilju koji se želio postići navedenom odredbom te je sukladno cilju veće preglednosti i predvidljivosti obaveza i odgovornosti koncesionara u svrhu zaštite javnog interesa propisana dostava određene dokumentacije u roku od 60 dana. Ovaj Sud smatra da se time adresatima nije nametnuo prekomjeran teret budući da im je ostavljeno dostatno razdoblje, rok od 60 dana, od stupanja na snagu Pravilnika za dostavu dokumentacije te im je ostavljen i dodatni rok od 15 dana od poziva davatelja koncesije.

37. S obzirom na sve navedeno prema ocjeni ovoga Suda osporene odredbe Pravilnika i cijeli Pravilnik donesen je na temelju valjane pravne osnove, a prigovori podnositelja nisu od utjecaja na zakonitost navedenog Pravilnika s obzirom da odredba članka 19. Pravilnika nema retroaktivno djelovanje, a odredba članka 20. Pravilnika je nakon provedenog testa razmjernosti ocijenjena prihvatljivom budući da je ovaj Sud ocijenio da se radi o legitimnom cilju koji je u javnom interesu, a da dokumentacija koja se Pravilnikom, odredbom članka 20. traži, nije stvorila za adresate prekomjeran teret te im je ostavljen dovoljno dug rok za pribavljanje navedene dokumentacije.

38. Svi ostali prigovori vezani uz Odluku o prestanku koncesije mogu biti predmet pojedinačnog upravnog spora. Naime, iz očitovanja donositelja i priloga uz očitovanje razvidno je da je rješenjem Ministarstva mora, prometa i infrastrukture od 17. rujna 2021. odbijena kao neosnovana žalba podnositelja i potvrđena odluka Županijske skupštine Splitsko-dalmatinske županije o prestanku koncesije na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže, ugostiteljskih objekata i terasa (štekata) na dijelu k.o. Split predio uvala Bačvice od 14. srpnja 2020. te je protiv navedene odluke podnositelj mogao pokrenuti upravni spor.

39. S obzirom na navedeno odgovarajućom primjenom članka 57. stavak 1. ZUS-a odlučeno je kao u izreci.

U Zagrebu 29. lipnja 2023.

Predsjednica vijeća  
Ljiljana Karlovčan-Đurović, v.r.