



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

Poslovni broj: Usž-3993/2024-2

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

R J E Š E N J E

Visoki upravni sud Republike Hrvatske u vijeću sastavljenom od sudaca toga suda Ane Berlengi Fellner, predsjednice vijeća, Mirjane Čačić i Arme Vagner Popović, članica vijeća, te više sudske savjetnice-specijalistice Ivane Mamić Vuković, zapisničarke, u upravnom sporu tužitelja TRAMONTO d.o.o. sa sjedištem u Crikvenici, Strossmayerovo šetalište 4, zastupan po opunomoćenici Lari Denona, odvjetnici iz Rijeke, Dolac 9/II protiv tuženika Ministarstva mora, prometa i infrastrukture Zagreb, Prisavlje 14, radi dodjele dozvola na pomorskom dobru, odlučujući o žalbi tužitelja protiv rješenja Upravnog suda u Rijeci, poslovnog broja: Us I –957/2024-4 od 2. kolovoza 2024., na sjednici vijeća održanoj dana 2. lipnja 2025.

r i j e š i o j e

I. Poništava se rješenje Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: Us I-957/2024 od 2. kolovoza 2024.

II. Predmet se vraća Upravnom sudu u Rijeci na ponovni postupak.

Obrazloženje

1. Osporenim rješenjem prvostupanjskog suda odbačena je tužba tužitelja izjavljena protiv Odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja za dodjelu dozvola na pomorskom dobru na području Grada Crikvenice od 24. travnja 2024. godine, donesena od Gradskog vijeća Grada Crikvenice, u odnosu na mikro lokaciju br. 6.2.8.b. (točka I.).
2. Protiv citiranog rješenja prvostupanjskog upravnog suda žalbe su podnijeli tužitelj i tuženik.
3. Tužitelj u svojoj žalbi pobija osporenu odluku prvostupanjskog suda ističući pogrešnim tumačenje suda odredbe članka 71. stavak 3. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama napominjući da Odluka o odabiru najpovoljnijih ponuda za dodjelu dozvola na pomorskom dobru na području Grada Crikvenice nije postupovna odluka koja ima značenje zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda obzirom da je Grad Crikvenica osnovao povjerenstvo za provođenje natječaja koje je 11. travnja 2024. godine sačinilo zapisnik o pregledu i ocjeni te se upravo na navedeni zapisnik, poziva osporena odluka. Osporena odluka ne sadrži samo popis lokacija i ovlaštenika na pomorskom dobru, već sadrži i obrazloženje kojim je navedeno tko su bili ponuditelji za pojedine lokacije, tko je izabran kao najpovoljniji ponuditelj te su izneseni kratki razlozi zbog

čega nisu bile prihvaćene ponude ostalih ponuditelja. Prema uputi o pravnom lijeku protiv osporene odluke se mogla izjaviti žalba nadležnom ministarstvu (Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture). Osporena odluka donesena je od strane Gradskog vijeća Grada Crikvenice kao predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave koje takve odluke donosi na temelju članka 35. stavak 1. točka 2. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, koje tijelo donosi i opće i pojedinačne akte. Ovdje se radi o pojedinačnom aktu jer se tom odlukom utvrđuju ovlaštenici dozvola na pomorskom dobru za konkretne osobe, na konkretno točno određenom području i određenim lokacijama. Tužitelj se poziva na odredbu članka 77.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi kojeg citira prema kojem je osporena odluka pojedinačni akt kojim se odlučuje o pravima, obvezama i pravnim interesima osoba koje su sudjelovale na javnom natječaju te se u pogledu pravnih lijekova primjenjuje odredba članka 77.a citiranog Zakona. Sve to imajući u vidu činjenicu da Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama nije u pogledu pravnih lijekova protiv odluka JLS propisao drukčije. Predlaže usvojiti žalbu i poništiti osporeno rješenje i predmet vratiti prvostupanjskom sudu.

4. Tuženik u svojoj žalbi ističe da sud pogrešno zauzima stav da u konkretnom slučaju ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora te nadalje pogrešno zaključuje u vezi mjerodavnih odredbi Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama proizlazi da se u natječajnom postupku, po prispijeću više ponuda raznih ponuditelja koji se odnose na iste ili različite mikro lokacije i djelatnosti, prvotno sačinjava postupovni akt kojim se navedene ponude sučeljavaju i rangiraju, koji bi po sudu imao funkciju zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda iz usporedivih natječajnih postupaka (koncesija i javna nabava). Tuženik skreće pozornost na odredbu članka 71. stavak 3. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (ZPDML) tumačeći da zakonska formulacija daje odluci predstavničkog tijela obvezujuću narav koju je izvršno tijelo JLS dužno provesti. Ističe da se odluka predstavničkog tijela ne može poistovjetiti sa radom stručnog povjerenstva za davanje koncesija kako to implicira sud u osporenom rješenju jer stručno povjerenstvo prema citiranom Zakonu predlaže predstavničkom tijelu donošenje odluke o koncesiji kao i koncesionara, a predstavničko tijelo prihvaća takav prijedlog ili ga odbija. Međutim, predstavničko tijelo ne može predlagati izvršnom tijelu donošenje rješenja, a što indirektno potvrđuju i odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi prema kojem izvršna tijela lokalne i područne samouprave izvršavaju i osiguravaju izvršavanje odluke predstavničkih tijela kao i predlažu donošenje njihovih općih akata (članak 48.), iz čega slijedi da predstavničko tijelo donosi odluke, a ne predlaže donošenje pojedinačnih akata izvršnom tijelu (članak 35.). Smatra nespornim da je odluka predstavničkog tijela JLS-e o odabiru najpovoljnijih ponuditelja za dodjelu dozvola na pomorskom dobru pojedinačni akt kojim se rješava o pravima, obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba i to onih koji su sudjelovali na javnom natječaju, te da se u pogledu pravnih lijekova primjenjuje odredba članka 77.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Osporena odluka ima narav pojedinačnog akta što je potvrđeno i presudom Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, poslovnog broja: Usoz-57/2021-7 od 20. prosinca 2021. godine. Predlaže usvojiti žalbu i poništiti osporeno rješenje.

5. Žalbe su osnovane.

6. Ocjenjujući osporeno rješenje prvostupanjskog suda u dijelu u kojem je osporavano žalbama i u granicama razloga navedenih u žalbi, u skladu s odredbom članka 134. stavak 1. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj: 36/24.,

dalje: ZUS), ovaj Sud nalazi da je prvostupanjski upravni sud time što je odbacio tužbu tužitelja počinio bitnu povredu odredbi upravnog spora u smislu odredbe članka 126. stavak 3. točka 2. ZUS-a.

7. Uvidom u osporeno rješenje prvostupanjskog suda slijedi da se sud poziva, između ostalog, na odredbu članka 3. stavak 1. točka 3. te odredbu članka 71. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama ("Narodne novine", broj: 83/23, dalje: ZPDML) zaključujući da iz citiranih odredbi proizlazi da se prethodno sačinjava postupovni akt kojim se ponude sučeljavaju i rangiraju te da takav akt, neovisno o tome što u postupku dodjele dozvola na pomorskom dobru ulogu svojevrsnog stručnog povjerenstva za provedbu natječaja ima predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave, ne predstavlja pojedinačni akt kojim se odlučuje o pravima i obvezama pojedine stranke jer se istim ne dodjeljuje dozvola na pomorskom dobru, već da se samo konstatiraju i ocjenjuju ponude. Stoga, isti sud smatra da se radi o postupovnom aktu protiv kojeg nije predviđena pravna zaštita, koja da se ostvaruje tek protiv rješenja o dodjeli dozvola. Smatra da po donošenju toga akta, izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave (gradonačelnik, odnosno načelnik) donosi upravni akt kojim se odlučuje o pravima i obvezama stranaka u postupku odnosno rješenje o davanju dozvole na pomorskom dobru najpovoljnijem ponuditelju. Navedenim rješenjem da gospodarski subjekt koji je odabran kao najpovoljniji ponuditelj za pojedinu mikro lokaciju i pojedinu djelatnost na toj mikro lokaciji (sukladno natječaju), stječe pravo na obavljanje djelatnosti kojom se ne ograničava opća upotreba pomorskog dobra, a u obrazloženju tog akta se trebaju ocijeniti i sve ostale ponude koje se odnose na istu djelatnost na istoj mikro lokaciji, kako bi ponuditelj čije ponude nisu prihvaćene bili upoznati s razlozima neprihvatanja njihovih ponuda i mogli ostvariti pravnu zaštitu protiv te odluke podnošenjem žalbe nadležnom ministarstvu. Smatra da kada bi odluka Općinskog vijeća i naknadno rješenje o dodjeli dozvole predstavljali upravne akte da bi proizlazilo da se u istom postupku donose dva različita upravna akta kojom se rješava ista upravna stvar. Zaključuje da osporena odluka Općinskog vijeća predstavlja postupovnu odluku, a tužitelji pravnu zaštitu da mogu ostvariti podnošenjem žalbe protiv dozvole na pomorskom dobru koja se dozvola dodjeljuje najpovoljnijem ponuditelju.

8. Međutim, s navedenim stajalištem prvostupanjskog suda ovaj Sud nije suglasan.

9. Iz spisa predmeta proizlazi da je u konkretnom slučaju tužitelj podnio tužbu protiv odluke Gradskog vijeća Grada Crikvenice – Odluka o odabiru najpovoljnijih ponuditelja za dodjelu dozvola na pomorskom dobru na području Grada Crikvenice od 24. travnja 2024. godine i to u dijelu koji se odnosi na mikro lokaciju br. 16.2.8.d. Osporena odluka je donesena na temelju prethodno provedenog javnog natječaja za davanje dozvola.

10. Odredbom članka 71. stavak 3. ZPDML-a propisano je da na temelju zaprimljenih ponuda na javnom natječaju, na temelju odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave odnosno upravnog vijeća javne ustanove za zakonom zaštićene dijelove prirode, odnosno upravnog vijeća državne ili županijske lučke uprave, rješenje o davanju dozvole na pomorskom dobru najpovoljnijem ponuditelju donosi izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave, ravnatelj javne ustanove za zaštićene dijelove prirode odnosno ravnatelj državne ili županijske lučke uprave. Ovaj Sud ocjenjuje neprijepornom činjenicu da je rješenje o davanju dozvole na pomorskom dobru najpovoljnijem ponuditelju upravni akt kako je to i propisano odredbom članka 3. stavak 1. točka 3. ZPDML-a, te da se sukladno odredbi članka 71. stavak 11. citiranog Zakona protiv rješenja može izjaviti žalba nadležnom ministarstvu.

11. Međutim, u konkretnom slučaju treba ocijeniti pravnu narav odluke predstavničkog tijela o prihvatanju najpovoljnijih ponuda za dodjelu dozvola za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru. To stoga što iz citirane odredbe članka 71. stavak 3. Zakona proizlazi da se rješenje o davanju dozvole na pomorskom dobru najpovoljnijem ponuditelju donosi na temelju i u skladu s odlukom predstavničkog tijela. Nadležno tijelo, u konkretnom slučaju je izvršno tijelo lokalne samouprave, gradonačelnik, koje nema druge mogućnosti već donijeti rješenje o davanju dozvole na pomorskom dobru i to upravo na temelju i u skladu s odlukom predstavničkog tijela. Odluku predstavničkog tijela stranka koja smatra da njegova ponuda nije pravilno bodovana mora moći pobijati pravnim lijekovima.

12. Nadalje, u žalbenom postupku protiv odluke, odnosno rješenja o davanju dozvole na pomorskom dobru, koja je upravni akt (članak 3. stavak 1. točka 3. ZPDML-a), koju, kao što je to već naprijed navedeno u konkretnom slučaju donosi izvršno tijelo jedinice lokalne samouprave i to na temelju i u skladu s odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, ne može se, čak i u slučaju da žalbeno tijelo takvo rješenje ocjeni nezakonitim staviti izvan snage odluka predstavničkog tijela na temelju koje je takvo rješenje doneseno.

13. Treba reći da se protiv rješenja o davanju dozvole na pomorskom dobru, koje je upravni akt, mogu izjaviti pravni lijekovi, ali i s drugačijim prigovorima u odnosu na prigovore protiv odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave.

14. Stoga se, i prema ocjeni ovog Suda, u konkretnom slučaju radi o pojedinačnom aktu kakvog ima u vidu odredba članka 77.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi ("Narodne novine", broj: 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11., 144/12., 19/13., 137/15., 123/17., 98/19. i 144/20.) prema kojoj se protiv pojedinačnih akata predstavničkog tijela i općinskog načelnika, gradonačelnika, odnosno župana kojima se rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, ne može izjaviti žalba, već se može pokrenuti upravni spor. Kako se ovdje radi o odluci predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave o odabiru najpovoljnijih ponuda za dodjelu dozvola na pomorskom dobru isti predstavlja pojedinačni akt kojim se rješava o pravima i obvezama i pravnim interesima fizičkih i pravnih osoba koje su sudjelovale na javnom natječaju. Obzirom da citiranim Zakonom nije propisan pravni lijek protiv takve odluke to ima mjesta primjeni naprijed navedene odredbe članka 77.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

15. Istovjetno proizlazi i iz Upute o primjeni pravnog instituta upute o pravnom lijeku vezano uz dodjelu dozvola na pomorskom dobru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, uprave pomorstva od 30. travnja 2024. koja je dostavljena jedinicama lokalne samouprave u primjeni naprijed citiranog Zakona.

16. Obzirom na sve naprijed navedeno i utvrđeno, prvostupanjski upravni sud će u ponovnom postupku meritorno odlučiti o tužbenom zahtjevu tužitelja.

17. Slijedom svega navedenog, trebalo je pozivom na odredbu članka 135. stavak 3. u vezi članka 128. stavak 4., odlučiti kao u izreci.

U Zagrebu, 2. lipnja 2025.

Predsjednica vijeća
Ana Berlengi Fellner

Broj zapisa: **9-30878-c6ac5**

Kontrolni broj: **01f30-604b7-f9c08**

Ovaj dokument je u digitalnom obliku elektronički potpisan sljedećim certifikatom:
CN=Ana Berlengi Fellner, O=VISOKI UPRAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE, C=HR

Vjerodostojnost dokumenta možete provjeriti na sljedećoj web adresi:

<https://usluge.pravosudje.hr/provjera-vjerodostojnosti-dokumenta/>



unosom gore navedenog broja zapisa i kontrolnog broja dokumenta.

Provjeru možete napraviti i skeniranjem QR koda. Sustav će u oba slučaja prikazati izvornik ovog dokumenta.

Ukoliko je ovaj dokument identičan prikazanom izvorniku u digitalnom obliku, **Visoki upravni sud Republike Hrvatske** potvrđuje vjerodostojnost dokumenta.