

## SNJEŽANA FRKOVIĆ

zamjenica Glavnog državnog odvjetnika RH

# ODREĐIVANJE POMORSKOG DOBRA

## Uvodno

Pravno uređenje pomorskog dobra u Hrvatskoj kojeg čini 1/3 njenog teritorija nije se mijenjalo desetljećima jer je pomorsko dobro oduvijek opće dobro i izvan pravnog prometa.

Pomorsko dobro uređuje Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine, broj 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11 i 56/16 - u daljnjem tekstu ZPDML), i niz podzakonskih propisa. U bitnom, u provedbi ZPDML-a važno je znati:

- pomorsko dobro određeno je zakonom (čl. 3. i 4.);
- za pomorsko dobro važi načelo jedinstvenosti nekretnine - objekti izgrađeni na pomorskom dobru su njegova pripadnost (čl. 5. st. 1.);
- zabranjeno je stjecanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava i to oduvijek, uključujući i važeći ZPDML (čl. 5. st. 2.);
- nositelj vlasti na pomorskom dobru i upravitelj je Republika Hrvatska (čl. 10. st. 1.);
- pomorsko dobro se koristi, izvan opće uporabe, samo na temelju ugovora o koncesiji i koncesijskog odobrenja (čl. 7. st. 1. i 2.);
- evidencija o pomorskom dobru vodi se u zemljišnim knjigama pri općinskim sudovima (čl. 15. st. 1.);
- granicu pomorskog dobra utvrđuje Povjerenstvo za granice Ministarstva, na prijedlog županijskog povjerenstva za granice (čl. 14. st. 1.);
- za podnošenje prijedloga za upis pomorskog dobra u zemljišnu knjigu na temelju rješenja o utvrđivanju granice nadležno je državno odvjetništvo (čl. 15.);
- granica pomorskog dobra utvrđuje se u upravnom postupku (čl. 14.);
- davanje koncesije uvjetovano je prethodnim upisom granice pomorskog dobra (čl. 7. st. 4.).

Važno je uočiti da je pomorsko dobro određeno zakonom i svi dijelovi teritorija Hrvatske koji se mogu podvesti pod zakonsku definiciju pomorskog dobra iz odredbe čl. 3. i čl. 4. ZPDML-a su u ovom statusu (more, morska obala, luke i dr.).

Međutim, radi pravne sigurnosti kao i zaštite pomorskog dobra, bez obzira što je ono određeno zakonom, ZPDML ipak nalaže njegovo evidentiranje jer je praksa kroz desetljeća pokazala koliko je to važno.

Važeći Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama ne sadrži dovoljno potpune i jasne odredbe i kriterije koji se tiču statusa, upisa, utvrđivanja granice pomorskog dobra,

zaštite i korištenja pomorskog dobra te razrješavanja spornih situacija, pa u praksi izaziva razna tumačenja. Ovo se posebno odnosi na pitanje kako otklanjati zatečene upise prava vlasništva, koji su od njih valjani pa im pripada pravo na naknadu, a koji nisu te koja su prava osoba koje su gospodarski koristile i ulagale u pomorsko dobro u vrijeme režima društvenog vlasništva pa s te osnove traže naknadu u visokim iznosima za ulaganja ili nekretnine procijenjene u pretvorbi ili svojataju nekretnine koje su pomorsko dobro i dr.

U praksi se zbog kronične podnormiranosti otvorio veliki broj pitanja i dvojbi, što je izazvalo znatne poteškoće u primjeni zakona.

### **Zatečeni upisi prava vlasništva na pomorskom dobru**

Važno je upozoriti da ako postoji upis prava vlasništva na pomorskom dobru to ne znači da je takav upis valjan, niti da postoji obveza države i pravo formalno upisanog vlasnika na izvlaštenje odnosno isplatu naknade. Pri tom je nesporno da je upis valjan ako nekretnina nije bila pa je naknadno postala pomorsko dobro (klizanje zemljišta uz more, proširenje prema kopnu uslijed gradnje luke itd.).

Do važećeg Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama nije bilo obveze upisa pomorskog dobra, nego se upis provodio kad je za to postojao interes i radi pravne sigurnosti. Ovo je razumljivo jer zakon definira što je pomorsko dobro, pa je odluka o utvrđivanju granice pomorskog dobra samo deklaratorne, a ne konstitutivne naravi - odluka utvrđuje koje nekretnine na određenom području su pomorsko dobro po samom zakonu.

U praksi se kroz desetljeća pojavio ogroman broj nevaljanih upisa i to na nespornom pomorskom dobru (luke, plaže, morska obala). Nakon ukidanja režima društvenog vlasništva i pretvorbe, došlo je do masovne provedbe takvih upisa na nespornom pomorskom dobru, ne samo od strane trgovačkih društava nego i samih općina i gradova jer se pravo korištenja ili pravo na korištenje pretvaralo i upisivalo kao pravo vlasništva. Također, naročito unutar luka, osobito javnih (slično kao kod cesta) često nisu provedena rješenja o eksproprijaciji pa su zaostali upisi prava vlasništva (tako je bilo na nasipima i dr.). To se dogodilo uglavnom iz razloga jer ovaj status nije bio evidentiran u zemljišnoj knjizi, pa zemljišnoknjižni sudovi nisu znali da se stvarno radi o općem dobru.

Izričita zabrana stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava propisana u odredbi čl. 5. st. 2. ZPDML-a sadržana je na identičan način i u svim prethodnim posebnim propisima koji su uređivali ovaj pravni režim. Međutim, prijelazne i završne odredbe ZPDML-a, kao i njegovih prethodnika (Pomorskog zakonika iz 1994. godine te Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima iz 1974. godine) propisivale su da je iznimno bilo moguće da je na pomorskom dobru bilo upisa prava vlasništva stečenih na pravno valjan način, zatečenih do 1969. godine kad je stupio na snagu Osnovni zakon o iskorištavanju luka i pristaništa. Nakon ove vremenske granice takve mogućnosti nije bilo. No, niti jedan od ovih zakona, kao ni važeći ZPDML, nije dao odgovor na pitanje koje bi to mogle biti situacije, kad se do 1969. godine moglo iznimno steći pravo vlasništva i to je otvoreno pitanje u praksi.

Jedino je obrazloženje da se radi o situacijama, kad je neka nekretnina uslijed proširenja pomorskog dobra na zemljište u dubinu kopna u vlasničkom režimu (primjerice, gradnje luke) naknadno obuhvaćena u pomorsko dobro pa je jasno da je upis prava vlasništva valjan, jer je egzistirao prije nego li je nekretnina ušla u režim pomorskog dobra, odnosno iz vlasničkog u nevlasnički režim ili da je nekad nadležno tijelo ukinulo status neke nekretnine, kao pomorskog dobra na kojoj se tada moglo steći pravo vlasništva.

Zaključno, problem je to što kroz pravnu povijest nije bilo obveze upisa općih dobara pa tako ni pomorskog dobra, zbog čega ogromni broj nekretnina u ovom statusu nije kao takav evidentiran u katastru i zemljišnoj knjizi, niti je sustavno određivana granica pomorskog dobra, što je posljedično dovelo do nedopuštenog pravnog prometa, kao i do nevaljanih upisa prava vlasništva, osobito nakon ukidanja režima društvenog vlasništva i pretvorbe.

### **Određivanje pomorskog dobra u praksi**

Kako ne bi došlo do zabune, u ovom radu, izričaj "određivanje" treba tumačiti široko - u smislu kako se u zakonu, u naravi i u praksi definira i prepoznaje što je pomorsko dobro. Sve što u prostoru, u naravi, po opisu (izgledu, položaju, namjeni) odgovara zakonskoj definiciji pomorskog dobra je pomorsko dobro i pravno je potpuno irelevantno je li uz određenu nekretninu ta oznaka upisana u katastru i zemljišnoj knjizi i to treba imati u vidu (obzirom da je ono određeno zakonom).

Stoga je važno zapamtiti da je upis pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi deklaratorne, a ne konstitutivne naravi.

Prema tome, potpuno je netočna i suprotna zakonu tvrdnja koja se ponekad čuje u praksi da je neka nekretnina "proglašena" pomorskim dobrom jer je rješenjem (ili prije uredbom) obuhvaćena granicom pomorskog dobra jer u zemljišnoj knjizi prethodno nije imala ovaj status. Stvar je u tome da je takva nekretnina po samom zakonu u ovom statusu samo to nije bilo upisano, odnosno evidentirano.

Više je načina kako odrediti što je pomorsko dobro - očevitom i uvidom u relevantnu dokumentaciju (katastar, zemljišne knjige itd.) u upravnom postupku radi utvrđivanja granice pomorskog dobra te u parničnom postupku radi utvrđivanja pomorskog dobra i brisanja prava vlasništva.

Kako bi odredili što je pomorsko dobro u naravi, potrebno je, prije svega pažljivo pročitati zakonsku definiciju, odnosno kako ZPDML propisuje što je pomorsko dobro:

#### **"Članak 3. (stavak 2. i 3.)**

Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje.

U smislu stavka 2. ovoga članka, dijelom kopna smatra se: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva.

#### **Članak 4.**

Morska obala se proteže od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena kao i onaj dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov, te za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda.

Morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem, u dijelu koji služi iskorištavanju mora.

Crtu srednjih viših visokih voda utvrđuje Hrvatski hidrografski institut.

Iznimno, na prijedlog županijskog poglavarstva, Ministarstvo može odrediti da se morskom obalom smatra i uži dio kopna ako to zahtjeva postojeće stanje na obali (potporni zidovi, zidovi kulturnih, vjerskih, povijesnih i sličnih građevina)."

Uz pomoć ove zakonske definicije očividom u naravi ocjenjujemo je li neka nekretnina pomorsko dobro. Najmanji je problem ako je u granicama postojeće luke. Problem je ako je izvan lučkog područja jer zbog različitih odluka (strma obala, niska, urbanizirana...), često ne možemo odrediti dokle u dubini seže pomorsko dobro tj. gdje mu je granica. To uglavnom neće biti problem kod plaža i lukobrana i sl. i dugačkih "obloga" uz more koje čini jedna, tako formirana čestica. Biti će najčešće problem na morskoj obali koja nema kulturu plaže, kupališta, lukobrana itd. Međutim, ako nekretnina ima kulturu "morska obala" to već upućuje da se nesporno radi o pomorskom dobru.

Također, u praksi je uočena tendencija da se pomorsko dobro svodi na pojas od 6 metara od najviših valova, a zakonska definicija je jasna i glasi: "najmanje 6 metara". Ovakvu tendenciju u tumačenju zakona u nekim situacijama su ispoljila i neka javnopravna tijela. Ovo je potpuno pogrešno tumačenje zakona i na to treba u praksi posebno obratiti pozornost.

Stoga treba pripaziti i u postupku legalizacije prema odredbama Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama (Narodne novine, broj 86/12, 143/13 i 65/17) jer je uočeno da se pomorsko dobro "ne računa" izvan granice od 6 metara u kojima od crte najvišeg vala za nevremena, kao da izvan tog pojasa više nema pomorskog dobra što je u izravnoj suprotnosti s čl. 4. st. 1. ZPDML-a. Uočeno je, također, stajalište da samim time što nezakonito izgrađena zgrada nije u funkciji korištenja mora, da je izgradnjom takve zgrade ex lege ukinut ovaj status na zemljištu na kojem je izgrađena zgrada (što je izigravanje zabrane legalizacije na općem dobru iz cit. Zakona). Ovakva stajališta ne mogu opstati i odluke o legalizaciji u ovakvim situacijama biti će suspektne i državno odvjetništvo će ih osporavati, a država takva zemljišta neće prodati graditelju.

## **Utvrđivanje i evidentiranje granice pomorskog dobra**

Postupak radi utvrđivanja granice pomorskog dobra provodi se sukladno odredbi članka 14. ZPDML-a te odredbama Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (Narodne novine, broj 8/04 i 82/05) i Pravilnika o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra (Narodne novine, broj 29/05).

Pri tom ne treba zaboraviti i primjenu važećeg Zakona o zemljišnim knjigama i drugih propisa koji se supsidijarno primjenjuju.

Granicu utvrđuje Povjerenstvo za granice ministarstva nadležnog za more, uz prijedlog županijskog povjerenstva za granice.

U praksi županije donose godišnje planove upravljanja pomorskim dobrom na temelju kojih određuju popis i redoslijed područja na kojem će se utvrditi granica pa povjerenstva ex offo na temelju tih planova pokreću upravne postupke.

Međutim, svaka zainteresirana osoba može podnijeti zahtjev za utvrđivanjem granice i pokrenuti upravni postupak. U tome postupku pribavlja se potrebna dokumentacija nakon čega povjerenstva provode očevid u postupku utvrđuju činjenice i izrađuju prijedlog granice koji se sastoji od tekstualnog i grafičkog dijela te ga dostavljaju ministarstvu nadležnom za more.

Obzirom da zakon definira što je pomorsko dobro, odluka (rješenje) o utvrđenju granice je deklaratorne, a ne konstitutivne naravi - odlukom se samo utvrđuje koje su nekretnine na određenom području pomorsko dobro.

Važno je napomenuti da, ako je granica pomorskog dobra sužena uslijed trajnih promjena namjene, nekretnina koja je bila u ovom statusu i više nije, postaje vlasništvo Republike Hrvatske.

U praksi se sporo utvrđuju granice pomorsko dobra iz više razloga. Prije svega, razlog je nedostatak sustavnog određivanja granice pomorskog dobra, jer se ona određuje parcijalno, a ministarstvo nadležno za more, a čini se ni županije, nemaju dovoljno kapaciteta za obradu ovih predmeta koji su često činjenično vrlo zahtjevni. Nadalje, izgled obale u naravi je vrlo raznolik, situacije su različite i teško je uspostaviti i provoditi jedinstvene kriterije. Također, kultura čestica koja upućuje na pomorsko dobro često se njihovim cijepanjem gubila, katastarski planovi zbog starih izmjera ne odgovaraju stvarnom stanju, velik je broj uzurpacija i nelegalnih građevina izvršen kroz desetljeća, kao, za izradu parcelacionih elaborata stranke koje su pokrenule postupak ne žele izdvojiti sredstva ako im granica ne odgovara, ako granica obuhvaća ili sječe nekretnine koje su upisane u vlasništvo neke osobe, formalno upisani vlasnik protivni se granici i provodi pravne radnji radi sprječavanja određivanja granice na taj način itd.

Sigurno je da će novi zakon i podzakonski propisi omogućiti brže utvrđivanje i provedbu granice pomorskog dobra, kako bi znali koje su nekretnine u ovom statusu, no najbolje rješenje bi bilo da država sustavno odredi granicu i u tu svrhu odvoji veća sredstva (ovaj postupak je bio započet pa obustavljen).

## Upis pomorskog dobra u zemljišnu knjigu - načini

Tri su načina, odnosno pravna puta da se u zemljišnoj knjizi učini vidljivim da je neka nekretnina pomorsko dobro, odnosno za upis pomorskog dobra:

- 1) upravni postupak radi utvrđivanja granice pomorskog dobra → rješenje → prijedlog za upis temeljem rješenja o utvrđivanju granice (prijedlog podnosi nadležno općinsko državno odvjetništvo, neovisno o tome tko je pokrenuo upravni postupak),
- 2) prijedlog za upis pomorskog dobra neposrednom primjenom zakona (prijedlog podnosi nadležno općinsko državno odvjetništvo uz prilaganje dokaza da je nekretnina pomorsko dobro jer je unutar postojeće luke, da je po kulturi i položaju plaža, kupalište, morska obala itd.),
- 3) parnični postupak → tužbe Republike Hrvatske protiv upisanog vlasnika radi utvrđenja pomorskog dobra, brisanja prava vlasništva uz određivanje upisa pomorskog dobra (tužbu podnosi nadležno općinsko državno odvjetništvo ili županijsko državno odvjetništvo ovisno o tome je li tuženik fizička ili pravna osoba).

Prevladavajuća praksa zemljišnoknjižnih sudova osobito u posljednje vrijeme (a praksa je različita) je takva da u zemljišnoknjižnom postupku dopuštaju upis pomorskog dobra kad se radi o "zastarjelom" upisu općenarodne imovine i sl. ili upisu prava vlasništva Republike Hrvatske, ali ne i kad se radi o upisu prava vlasništva jer smatraju da se takvi upisi moraju otklanjati u kontradiktornom postupku - parničnom postupku (ili zemljišnoknjižnom ispravnom postupku) mada su neki sudovi dopuštali i provodili upise i u ovoj situaciji.

## Kako prepoznati da je neka nekretnina pomorsko dobro

To se vidi po položaju nekretnine uz more, kulturi i namjeni. U slučaju sumnje dobro je pribaviti uvjerenje o nastanku te promjenu oblika i površine te nekretnine od osnutka katastarskog operata za to područje do danas, fotografije prostora, geografsku kartu (google map) odnosno, prije svega obaviti očevid. Ako postoji sumnja da se radi o pomorskom dobru, a to se ne vidi iz kulture nekretnine, korisno je od tijela nadležnog za katastar zatražiti uvjerenje o povijesti zemljišne čestice, te promjeni oblika i površine, jer se često trag kulture koja upućuje na pomorsko dobro pronalazi kad osnovne čestice od koje je ova nastala cijepanjem.

Inače, u praksi se nasipi u moru redovno označavali kulturom "neplodno".

Svaka nekretnina koja odgovara zakonskoj definiciji pomorskog dobra je pomorsko dobro po samom zakonu, bez obzira je li u zemljišnoj knjizi upisana kao pomorsko dobro ili nije te da li uopće kultura nekretnine iz posjedovnice z.k. uložka upućuje na to da se radi o pomorskom dobru. To se odnosi i na ove sve nekretnine koje su pomorsko dobro ex lege, a upisane su kao vlasništvo neke privatne ili pravne osobe. Dakle, sam upis prava vlasništva ne utječe na status nekretnine i ona se usprkos formalnom upisu ne smije prodavati, zalagati i sl. U protivnom, ugovor o prodaji nekretnine ili osnivanju hipoteke bio bi ništetan odnosno ne bi imao pravne učinke.

## **Koncesije na pomorskom dobru**

Koncesije na pomorskom dobru uređene su odredbama čl. 16. - 37. ZPDML-a, te se daju temeljem ovih odredbi, kao i odredbi podzakonskog akta - Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (Narodne novine, br. 23/04, 101/04, 39/06, 63/08 125/10, 102/11 i 83/12). Koncesija se daje na rok od 5 do 99 godina, a prilikom određivanja roka uzima se obzir namjena, opseg i visina potrebnih ulaganja te ukupni gospodarski učinci.

Navedenom uredbom propisuje se postupak davanja koncesije, kriteriji za određivanje visine koncesijske naknade, kao i kriteriji za ocjenu ponuda, time da se koncesije daju sukladno lokacijskoj dozvoli, odnosno dokumentima prostornog uređenja.

Novi Zakon o koncesijama (Narodne novine, broj 69/17) donio je neke novine vezano uz produženje roka koncesije, zalaganje koncesije, prijenos koncesije itd. koje će se vjerojatno ugraditi i u tekst budućeg zakona.

U praksi se inače događa izigravanje instituta koncesije, koje će se sigurno sankcionirati u novom zakonu, da se za ono za što se treba dati koncesija, daje koncesijsko odobrenje kao pravo manjeg značaja, kojom se ne ometa opća uporaba, a dodjeljuje se po pravilima Uredbe o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (Narodne novine, br. 36/04, 63/08, 133/13 i 63/14).

## **Mali otoci - mogućnosti i ograničenja**

Čini se da su za pravni promet posebno atraktivni mali otoci. No oni otoci na kojima prema prostornim planovima nije dopuštena gradnja ili nemaju izgrađenih zgrada neće biti tako zanimljivi, pa je prvo pitanje koje treba postaviti: koja je namjena zemljišta na tim otocima i jesu li zato što su mali u cijelosti pomorsko dobro?

U javnosti se često govori o prodaji malih otoka, pa se postavlja pitanje mogu li se oni prodavati? Ne može se prodati cijeli otok nego samo zemljište u unutrašnjosti utoka, isključujući pojas pomorskog dobra duž cijelog otoka uz more. Ako neka nekretnina na otočiću iz dubine kopna seže do samog mora, ugovor o prodaji se ne bi smio sklopiti dok se prethodno ne provede postupak utvrđivanja granica pomorskog dobra i cijepa nekretnina. Prema tome, cijeli otok, odnosno otočić ne može biti predmet prodaje. Ako se prodaju čestice koje su do samog mora onda je ugovor o prodaji ništetan u dijelu u kojem je ta čestica pomorsko dobro, neovisno o formalnom upisu prava vlasništva, i to treba zapamtiti.

Moguće je da je neki vrlo mali otočić i cijeli pomorsko dobro, jer ga za najvećeg nevremena duboko i gotovo cijelog zapljuskuju valovi, no to je stvar utvrđenja činjenica u svakom konkretnom slučaju.

Mali otoci, kao i svi otoci, podvrgnuti su posebnim ograničenjima i pravilima koje propisuje Zakon o otocima (Narodne novine, broj 34/99, 149/99, 32/02 i 33/06).

Koja su to ograničenja?

Radi se o ograničenjima propisanim u glavi VII.a cit. Zakona pod nazivom "Pravo prvokupa i ograničenja u pravnom prometu", a stipulirana su u odredbama čl. 35. a, 35.b. 35.c i 35.d. Ograničenja su uvedena u matični tekst Zakonom i izmjenama i dopunama Zakona o otocima (Narodne novine, broj 33/06).

U bitnom, vlasnik nekretnine na malim, povremeno nastanjenim i nenastanjenim otocima, koji namjerava takvu nekretninu prodati, dužan je najprije ponuditi tu nekretninu Republici Hrvatskoj, a ako ona ne prihvati ponudu u roku od 30 dana, po isteku ovog roka županiji, pa onda ako ni ona ne prihvati u istom roku, gradu i općini na području na kojem se nalazi nekretnina. To znači da ove osobe javnog prava po navedenom redosljedju imaju pravo prvokupa. Nakon isteka ovih rokova vlasnik može prodati nekretninu trećoj osobi, ali po istoj cijeni po kojoj je ponudio ovlaštenicima prava prvokupa. Ugovor o kupoprodaji koji je sklopljen za nižu cijenu od one u ponudi je ništetan.

Također, u čl. 35.c st.1. Zakona o otocima izrijekom je propisano da je nekretnina koja je prva čestica do mora ili prva čestica do obalne čestice ne smije biti predmetom prodaje dok se ne utvrdi granica pomorskog dobra sukladno ZPDML te da je ništetan ugovor o kupoprodaji sklopljen protivno ovoj odredbi (st. 2.).

Nadalje je propisano, u odredbi čl. 35.c cit. Zakona da nije dopušteno otuđenje nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, županije, grada i općine koje se odnose na male, povremeno nastanjene i nenastanjene otočiće te da se gospodarenje ovim nekretninama provodi zakupom ili koncesijom.

Koji su to mali, povremeno nastanjeni i nenastanjeni otočići taksativno propisuje čl. 2. st. 2. Zakona o otocima (Frižital, Perila, Reverol, Sv. Nikola, Veliki Školj, Cavata, Figarolica, Galiner, Galopun, Gusti Školj, Kuvrsada, Lakal, Lunga, Salamun, Sv. Juraj, Školjić, Tovarjež, Tuf, Banjol, Figarolica, Gustinja, Kolona, Mala Sestrica, Maškin, Pisulj, Pulari, Sturag, Sv. Katarina, Sv. Andrija, Sv. Ivan, Vela Sestrica, Veštar, Galija, Gaz, Grunj, Kotež, Krasnica, Mali Brijun i dr.).

Iz prakse znamo da na velikom broju otoka i otočića zemljište ima kulturu poljoprivrednog zemljišta i u vlasništvu je Republike Hrvatske.

Najavljeno je i donošenje novog Zakona o otocima, koji je sada u fazi izrade, uz naglasak da će se u sadržaj zakona uvrstiti Europske inicijative tzv. "pametnih otoka" radi novih poticanja razvoja naših otoka. Novo pravno uređenje otoka stoga bi moglo donijeti zanimljive novine koje bi mogle osigurati povećanu dinamiku života, ulaganja i pravnog prometa na otocima, odnosno mnogo iznenađenja.

## **Sudska praksa**

Sudska praksa koja se odnosi na pomorsko dobro relativno je skromna, a često je bila i različita, međutim, posljednjih godina donijete su odluke kojima se ujednačavaju i stavovi i postupanje sudova.



Na temelju sudske prakse, prvenstveno odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske, iznosimo ključna pravna stajališta koja se tiču pomorskog dobra, koje treba imati u vidu:

- odluka o utvrđivanju granice pomorskog dobra je deklaratorna, a ne konstitutivna, tom odlukom se samo utvrđuje da je neka nekretnina pomorsko dobro po samom zakonu;
- dopuštena je zabilježba upravnog postupka utvrđivanja granice pomorskog dobra;
- nitko se ne može pozivati na zaštitu povjerenja u zemljišne knjige kad je u pitanju nekretnina koja je pomorsko dobro;
- formalno upisani vlasnik nekretnine na pomorskom dobru (npr. unutar luke, na plaži itd.), ne može tražiti predaju u posjed, jer je nekretnina, neovisno o upisu, u režimu pomorskog dobra, pa ako je upis valjan (npr. u slučaju naknadnog obuhvata nekretnine u luku prilikom gradnje), smatra se da su za vlasnika nastupile posljedice kao da je provedeno izvlaštenje;
- činjenica da su nekretnine koje su pomorsko dobro procijenjene u vrijednost društvenog kapitala prilikom pretvorbe ili je procijenjeno ulaganje u objekte ili zemljište, nema za posljedicu stjecanje prava vlasništva u korist trgovačkih društava nastalih pretvorbom, kao ni prava na naknadu;
- nitko se ne može pozivati na pravo zadržanja na pomorskom dobru;
- ne može se ozakoniti zgrada izgrađena na pomorskom dobru iako ovaj status zemljišta nije upisan u zemljišnoj knjizi.

Radi boljeg uvida u sudsku praksu navodimo kratki sadržaj nekih odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske koje se tiču nekretnina koje su pomorsko dobro:

- **Dopustivost zabilježbe postupka utvrđivanja granice pomorskog dobra**  
O granicama pomorskog dobra odlučuje se u upravnom postupku. Upis pomorskog dobra je knjižno pravo. Stoga se taj postupak **može** zabilježiti u zemljišnim knjigama (Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev 1028/09-2 od 15. listopada 2013.);
- **Zaštita povjerenja u zemljišne knjige ne vrijedi u odnosu na nekretnine koje su pomorsko dobro**  
U pogledu pravnih učinaka koje ima zabilježba spora sukladno čl. 81. st. 2. i 3. ZZK potrebno je napomenuti da u odnosu na pomorsko dobro koje je stvar izvan prometa i ne može biti u vlasništvu niti jedne fizičke niti pravne osobe, ne vrijedi povjerenje u zemljišne knjige iz čl. 8. st. 3. ZZK odnosno čl. 122. ZV. Naime, stjecatelj koji je u dobroj vjeri postupao s povjerenjem u zemljišne knjige neće biti pravno zaštićen u odnosu na dio nekretnine koji je pomorsko dobro bez obzira da li je zabilježba postupka utvrđivanja granice pomorskog dobra izvršena u zemljišne knjige ili ne (Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev 1445/09-2 od 29. prosinca 2009.);
- **Ozakonjenje zgrade na PD, ako ovaj status nije upisan**  
Za nemogućnost ozakonjenja nije odlučno što čestica na kojoj se nalazi nezakonito izgrađena zgrada nije upisana u zemljišnim knjigama kao pomorsko dobro jer se ona nalazi unutar granica pomorskog dobra i u naravi je kupalište (Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Usž-374/16-2 od 2. ožujka 2016.);

- **Odnos odluke i ugovora o koncesiji i pravne posljedice poništenja odluke (upravnog akta)**

Prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji (čl. 16.st. 2. ZPDML-a), a on se sklapa na osnovi odluke o koncesiji (čl. 25.st 1. ZPDML-a). Odluka o koncesiji i ugovor nisu međusobno neovisni, jer je odluka pravni temelj sklapanja dvostrano-obveznog pravnog posla upotrebe pomorskog dobra. Odluka o koncesiji svojim sadržajem u bitnome određuje elemente na temelju kojih se dio pomorskog dobra isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu (ili gospodarsko korištenje) određenoj osobi (čl. 16. st. 3. i čl. 24. ZPDML-a). U izostanku postojanja odluke, nema pravne osnove za sklapanje ugovora o koncesiji, pa nije moguće pravnu sudbinu tog ugovora cijeliti bez odluke koja treba prethoditi njegovom sklapanju. Ugovor kojemu je izostao pravni temelj njegovog sklapanja nije pravno održiv. Kad se upravni akt poništi, onda se stavlja izvan snage sam akt, ali i sve pravne posljedice koje je on proizveo (ex tunc) (Rješenje Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, PŽ-6043/09-3 od 23. studenoga 2009.);

- **Zabrana stjecanja stvarnih prava na PD; je li neka nekretnina u ovom statusu ex lege treba utvrditi na podoban način**

Nekretnine koje su pomorsko dobro ne mogu biti predmet stjecanja sukladno čl. 3. st. 2. ZV-a. Njihov pravni režim uređen je ZPDML-om koji se temelji na načelu zabrane pravnog prometa pa sud mora izvršiti uvid u povijesni zemljišno-knjižni izvadak i drugu dokumentaciju te donijeti odluku vodeći računa o načelu jedinstva zemljišta i zgrada te da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva (Visoki trgovački sud, PŽ-7702/09-3 od 30. prosinca 2009.);

- **Lučko područje je pomorsko dobro ex lege neovisno o tome je li nekretnina upisana kao PD**

Riječ je o području koje predstavlja sastavni dio lučkog područja što po slovu zakona predstavlja pomorsko dobro, sada kao i u vrijeme sklapanja sporazuma. Dakle, ako je nekretnina proglašena sastavnim dijelom lučkog područja (kao u ovom slučaju), onda ta nekretnina na osnovi samog zakona predstavlja pomorsko dobro, neovisno o tome je li ona u zemljišnim knjigama upisana kao pomorsko dobro te je li evidentirana u katastru pomorskog dobra. Po sili zakona, granica lučkog područja ujedno predstavlja granicu pomorskog dobra (Presuda Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, PŽ-2865/2017-2 od 28. lipnja 2017.);

- **Pravni status građevina na PD**

PZ, kao lex specialis, ne propisuje da zgrade i građevine koje su na pomorskom dobru izgrađene, bilo po osnovi koncesije bilo po osnovi prava građenja, pravno nisu dijelovi pomorskog dobra i da tvore zasebnu nekretninu. Suprotno tome, iz odredbe čl. 71. st. 2. i prijelaznih odredaba iz čl. 1038., 1039. i 1040. PZ proizlazi da su zgrade i građevine izgrađene na pomorskom dobru pripadnost pomorskog dobra (Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Gzz-131/03-2 od 2. srpnja 2003.);

- **Pravni značaj odluke o određivanju granice PD, status objekata**

Odluka o utvrđivanju granice pomorskog dobra deklaratorni je akt kojim se utvrđuje da je baš određena nekretnina unutar određenih granica pomorsko dobro. Ne donosi se konstitutivna odluka kojom se od početka tek konstituira pomorsko dobro, već deklaratorna kojom se utvrđuje da je upravo određena

nekretnina pomorsko dobro po samom zakonu. Svojstvo pomorskog dobra stječe se ex lege.

Tuženik nije vlasnik predmetnih nekretnina niti to može biti, s obzirom na nespornu činjenicu da je riječ o pomorskom dobru, dakle o stvari koja ne može biti objekt prava vlasništva ni drugih stvarnih prava. Jedini je način raspolaganja pomorskim dobrom koncesija. Nekretnine su, samim time što su objekti sagrađeni na pomorskom dobru, jednakog statusa kao i pomorsko dobro; tuženik njima upravlja i ne stječe pravo vlasništva. Tek se u slučaju naknadnog proširenja granice provodi postupak izvlaštenja, oduzima nekretnina vlasniku i u tom postupku mu se isplaćuje naknada.

Pomorski zakonik koji je bio na snazi u vrijeme upisa tužiteljevog prava vlasništva, ne propisuje da zgrade i građevine sagrađene na pomorskom dobru pravno nisu dijelovi pomorskog dobra i da tvore zasebnu nekretninu (čl. 71., čl. 1038. - 1040.). Suprotno tome, u čl. 71. PZ-a propisano je da ako je ovlaštenik koncesije izgradio što god na pomorskom dobru na osnovi koncesije, ima pravo uzeti prinove i građevine koje je izgradio ako je to moguće po prirodi stvari i bez veće štete za pomorsko dobro. Ako to nije moguće, prinove i građevine smatraju se pripadnošću pomorskog dobra, ali davatelj koncesije može tražiti od ovlaštenika da ih o svom trošku ukloni u cijelosti ili djelomično i vrati pomorsko dobro u prijašnje stanje.

Opći zastarni rok u ovom slučaju ne računa se od ulaganja u pomorsko dobro ili od mogućeg stjecanja nekretnine, nego od prestanka korištenja pomorskog dobra i mogućnosti stjecanja koncesije bez naknade sukladno čl. 1038. PZ-a (Presuda i rješenje Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske, PŽ-2542/09-5 od 6. veljače 2014.);

- **Prava sljednika društvenopravnih osoba na PD nakon izvršene pretvorbe**  
Odredbe Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima nisu predviđale da bi organizacija udruženja rada ili druga društvenopravna osoba mogla steći na pomorskom dobru društveno vlasništvo s pravom upravljanja, korištenja i raspolaganja na temelju kojeg bi trgovačko društvo, kao pravni sljednik, po završenoj pretvorbi stekao pravo vlasništva u smislu čl. 390.a ZV-a jer pojam korištenja pomorskog dobra iz tog zakona je ekonomski pojam. Kako tužitelj naknade nije stekao pravo vlasništva na navedenim nekretninama, to mu ne pripada niti naknada na temelju oduzimanja (izvlaštenja) u smislu odredbe čl. 33. u vezi s odredbom čl. 170. ZV-a (Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Rev 2482/11-2 od 19. travnja 2017.);
- **Upis pomorskog dobra u zemljišnu knjigu**  
U čl. 17. st. 3. ZZK-a propisano je da se u glavnu knjigu upisuje opće dobro ako to zatraži osoba koja ima pravni interes. Stoga proizlazi da se u glavnu knjigu može upisati nekretnina koja je opće dobro i koja po svojim osobinama ne može biti u vlasništvu niti jedne fizičke niti pravne osobe, nego u upotrebi svih kao što su morska obala, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže i sve ostalo što je navedeno u čl. 3. st. 3. ZPDML-a (Rješenje Županijskog suda u Rijeci, GŽ-3759/07-2 od 11. veljače 2010.);
- **Okolnost da su građevine procijene u postupku pretvorbe nemaju nikakvi pravni učinak jer su izgrađene na općem dobru - cesti koje su tada bile u tom statusu (analogna primjena na PD)**  
Tim zakonima javne ceste su definirane kao "dobro u općoj upotrebi" (čl. 3. Zakona o javnim cestama iz 1990.), "dobro od interesa za Republiku Hrvatsku

i u općoj je uporabi" (čl. 2. Zakona o javnim cestama iz 1996.), "opće dobro" (čl. 2. Zakona o javnim cestama iz 2004. koji se primjenjivao do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama toga Zakona - "Narodne novine", broj 153/09), a tim Zakonom javne ceste su proglašene javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske.

Prema navedenim Zakonima na javnim cestama nije bilo moguće stjecanje prava vlasništva niti drugih stvarnih prava. Tek spomenutim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama propisano je da su javne ceste u vlasništvu Republike Hrvatske i da se ne mogu otuđiti iz njezina vlasništva.

Sukladno tome u zahtjevu za izvanredno preispitivanje zakonitosti pobijane presude Upravnog suda osnovano se navodi da predmetne građevine u postupku pretvorbe nisu mogle biti procijenjene u vrijednosti društvenog kapitala prednika zainteresirane osobe društvenog poduzeća A. J. jer se radilo o općem dobru odnosno o dobru od interesa za Republiku Hrvatsku koje je u općoj uporabi i da stoga okolnost da je to ipak učinjeno nema nikakav pravni učinak (Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, U-zpz-12/14-6 od 26. svibnja 2015.);

- **Status zemljišta na morskoj obali na kojem je upisano vlasništvo**

"Ova utvrđenja prvostepenog suda nedvojbeno upućuju na zaključak da zemljište na kojem se nalazi betonsko stepenište i u pogledu kojeg tužitelji žele zabraniti prolaz tuženima predstavlja pomorsko dobro, koje je kao takvo izvan prometa i na kojem stoga tužitelji ni u kojem slučaju ne mogu imati pravo vlasništva. Takvim zemljištem, i bez obzira na to što su tužitelji formalno uknjiženi kao vlasnici, upravlja općina na čijem se području ono nalazi u uvjetima određenim članom 25. Ustava SR Hrvatske. Tužitelji, dakle, nisu bili aktivno legitimirani za podizanje predmetne tužbe pa su nižestepeni sudovi pogrešno primijenili zakon kada nisu uvažili prigovor pomanjkanja aktivne legitimacije istaknut po tuženima." (Vrhovni sud Republike Hrvatske, broj Gzz-40/71 od 16. lipnja 1971.);

- **Prodaja i upis prava vlasništva na pomorskom dobru**

"Činjenica da je tužitelj još 1942. godine, temeljem ugovora o prodaji, stekao vlasništvo predmetne čestice, te da je bio upisan u zemljišnim knjigama kao vlasnik predmetne čestice, sama po sebi ne ukazuje da je tužitelj vlasnik prijeporne čestice i u vrijeme donošenja prvostupanjske presude. Radi se o vlasničkoj tužbi povezanoj sa zemljišnoknjižnim propisima te da bi se u ovom predmetu mogla donijeti zakonita i pravilna odluka valja uz identitet stvari utvrditi u čijem se posjedu sporna nekretnina nalazi, te tko je vlasnik stvari. Treba ispitati da li je prijeporna čestica u cjelini ili djelomično obuhvaćena pomorskim dobrom, te da li je tužitelj bio vlasnik prijeporne čestice prije nego je postala pomorsko dobro ili nakon toga. Ove činjenice su važne za ocjenu pravilnosti prigovora revidentice da je prijeporna čestica u naravi morska obala, te shodno tome pomorsko dobro, te da na istoj tužitelj nije mogao steći pravo vlasništva ni po odredbama Pomorskog zakonika, te Zakona o pomorskom dobru, lukama i pristaništima kao ni po pravnim pravilima bivšeg OGZ (paragraf 287)." (Vrhovni sud Republike Hrvatske, broj Rev-495/03 od 2. ožujka 2005.);

- **Status zemljišta u luci**

"Nakon provedenog postupka nižestupanjski sudovi odbijaju tužbeni zahtjev jer cijene da predmetno zemljište bez obzira na to što je formalno uknjiženo kao

vlasništvo tužiteljice predstavlja pomorsko dobro te je kao opće dobro izvan prometa i na kojem tužiteljica ne može imati prava vlasništva, niti pak iz tog osnova kao stvarnopravni ovlaštenik od tuženika tražiti isplatu utuženog iznosa. Ovu svoju odluku potkrepljuju odlukom o osnivanju Lučke uprave Šibenik od 15. srpnja 1997. kojom je navedena čestica uvrštena u lučko područje, te Republika Hrvatska ima vlast na pomorskom dobru, a vlasništvo na pomorskom dobru oduzima se u postupku izvlaštenja sukladno odredbi čl. 1038. Pomorskog zakonika.

Neosnovano revidentica ističe da predmetna čestica nije pomorsko dobro. Sporna nekretnina nalazi se unutar poslovnog kruga tuženika te se u smislu odredbe čl. 4. ZPVDLP, kao i odredbi čl. 49. st. 2. PZ-a smatra pomorskim dobrom. Pomorsko dobro je opće dobro te u smislu odredbe čl. 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima nije sposobna biti objektom prava vlasništva.

Ta činjenica, međutim, suprotno ocjeni nižestupanjskih sudova ne priječi tužiteljicu da ostvari naknadu za oduzeto zemljište i to bilo u postupku za izvlaštenje sukladno odredbi čl. 1038. PZ-a ukoliko je takav postupak pokrenut i proveden. Međutim, ukoliko postupak izvlaštenja nije pokrenut, u tom slučaju tužiteljica, u ostvarenju svojih vlasničkih prava, može u redovnoj parnici ostvariti naknadu za oduzeto zemljište." (Vrhovni sud Republike Hrvatske, broj Rev-887/04-02 od 10. studenog 2004.)

- **Stjecanje prava vlasništva dosjelošću na PD**

"Kako se na zemljištu koje se nalazi u pravnom režimu pomorskog dobra - javnog dobra u općoj upotrebi nije moglo dosjelošću steći pravo vlasništva ni prema pravnim pravilima OGZ-a (pravno pravilo paragrafa 1455. u svezi s paragrafom 287. OGZ-a) ni prema čl. 29. Zakona o osnovnim i vlasničko-pravnim odnosima od 8. listopada 1991., kada je Zakonom o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničko-pravnim odnosima brisana navedena odredba ni prema PZ-u (čl. 51. st. 1.).

Zbog navedenih razloga sama činjenica da je otac tužitelja, čiji je tužitelj nasljednik, vršio neke posjedovne čine na spornom zemljištu do 1950. godine, nije dovela do stjecanja prava vlasništva dosjelošću." (Vrhovni sud Republike Hrvatske, broj Rev-17/1997-2 od 9. listopada 1997.);

- **Značaj procjene nekretnine na PD u vrijednost kapitala**

Rješenje HFP-a o utvrđivanju procijenjenih nekretnina koje su uvrštene u kapital društva nema značenje upravnog akta kojim se stječe pravo vlasništva, već je ono po svojoj pravnoj naravi uvjerenje o visini kapitala." (Vrhovni sud Republike Hrvatske, broj Rev-81/2004-2 i Gzz-224/2004-2 od 24. studenog 2005.).

## Zaključno

U proceduri izrade je novi zakon koji će urediti pravni režim pomorskog dobra. Nadajmo se da će razriješiti veliki broj dvojbi i otvorenih pitanja iz prakse, osigurati brži i jednostavniji upis pomorskog dobra i propisati jasnije kriterije za utvrđivanje granice pomorskog dobra, sadržaj rješenja o utvrđenju granice, kriterije za ocjenu koji su upisi prava vlasništva valjani, a koji nisu, kako utvrditi je li neka nekretnina bila izvorno pomorsko dobro itd. Radi se o izuzetno složenoj materiji te nagomilanim problemima u praksi, raznim suprotstavljenim interesima i potrebama, te usklađenju s pravnom

stečevinom EU i propisom o koncesijama, što nije jednostavan zadatak. Zakon bi trebao biti, prema ambicioznom planu ministarstva nadležnog za more, prosljeđen na raspravu i usvajanje u Sabor Republike Hrvatske tijekom 2018. godine.

Za očekivati je bitno bolja zakonska rješenja, što će zasigurno, osim doprinosa pravnoj sigurnosti i otkloniti dvojbe o pravnom prometu nekretnina smještenih blizu mora.