

# POMORSKO (OPĆE) DOBRO I NA NJEMU OSNOVANA PRAVA U ZEMLJIŠNIM KNJIGAMA

## *The Maritime (Public) Domain and Established Rights in the Land Registers*

UDK 351.711:347.235  
Izvorni znanstveni rad  
Original scientific paper

### Sažetak

Na nekretninama kao izdvojenim dijelovima općeg dobra nije moguće steći vlasništvo i druga stvarna prava jer kao stvari nisu sposobne biti objektom stvarnih prava, već o njima skrbi javna vlast u skladu s posebnom zakonskom regulativom, a njihova posebna upotreba ili gospodarsko korištenje moguće je s pomoću koncesije. Autor analizira normative općeg dobra koji su bili u primjeni na našim prostorima, implementaciju ovih normativa u praksi, te mogućnosti upisa općeg dobra, koncesije na općem dobru i prava koja temeljem koncesije postoje na općem dobru - u zemljišne knjige, predlažući zadovoljavajuće rješenje *de lege ferenda*.

*Ključne riječi:* opće dobro, pomorsko dobro, koncesija, uknjižba i zemljišne knjige.

### Summary

On the real estates as detached parts of public domain it is not possible to achieve ownership and other real rights. As things they are not capable of being real right objects. Care of them is undertaken by the public authorities according to special legislation. The real estates usage and exploitation is possible by the concession. The author analyses normative practice of public domain which has been applied to these areas, implementation of this normative in practice, possibility of the public domain registration, concession on the public domain and rights in the land register achieved by the concession. Proposed solution is *de lege ferenda*.

*Key words:* public domain, maritime domain, concession, registration, land registers

### 1. Uvod

#### Introduction

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima<sup>1</sup> opća dobra određuje kao one dijelove prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti ni jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski tlak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala (čl. 3. st. 2. ZV-a). Već Ustavom RH<sup>2</sup> proglašena su dobrima od osobitog interesa za Republiku Hrvatsku i tako su stavljena pod posebni pravni (javnopravni) režim iskorištavanja i uporabe.<sup>3</sup> Opća dobra kao stvari nisu sposobna biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava,<sup>4</sup> pa o njima skrbi, njima upravlja i za to odgovora Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno (čl. 3. st. 3. ZV-a). Ovdje treba reći da u okolnostima kada je naknadno zakonom nekoj vrsti stvari oduzeta sposobnost da bude objekt prava vlasništva, to za dotadašnje

<sup>1</sup> Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00 i 114/01 – dalje ZV.

<sup>2</sup> Ustav RH, NN, broj 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01 i 55/01.

<sup>3</sup> Čl. 52. Ustava RH: More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobita kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je Zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku imaju njezinu osobitu zaštitu. Zakonom se određuje način na koji se dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati, ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti. Dakle, izvan općeg dobra koje je nesposobno biti objekt prava vlasništva i ograničenih stvarnih prava, stvarima od interesa za Republiku Hrvatsku zakonom se mogu proglasiti stvari koje su sposobne biti predmetom stvarnih prava (čl. 4. st. 1. ZV-a). U tom slučaju vlasnici i ovlaštenici stvari koja su Zakonom proglašena od interesa za Republiku Hrvatsku (a sposobna su biti predmetom stvarnih prava) smiju se služiti tim svojim pravima u skladu sa Zakonom određenim načinom uporabe i iskorištavanja tih stvari, a za ograničenja kojima su podvrgnuti pripada im pravo na naknadu (čl. 4. stv. 2. ZV-a).

<sup>4</sup> Opća dobra kao stvari nisu sposobna biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava jer njihove naravne osobine ili pak zakonske odredbe priječe da pripadaju pojedincu – *res extra commercium*.

vlasnike tih stvari proizvodi jednake pravne učinke kao da je glede tih stvari provedeno potpuno izvlaštenje (čl. 33. st. 2. ZV-a). Dotadašnjim vlasnicima pripada pravo na naknadu sukladno Zakonu o izvlaštenju.<sup>5</sup>

## 2. Opća pravna regulativa iskorištavanja i uporabe

### *Universal legislation of usage and exploitation*

Općepravnim regulativom ZV-a, opća dobra kao cjelina stavljena su izvan prometa (*res extra commercium*). Glede prometnosti općeg dobra kao cjeline, nisu predviđene iznimke niti odredbama posebne (specijalne) regulative<sup>6</sup>.

No, na izdvojenim dijelovima općeg dobra, kao posebnoj pokretnoj stvari, moguće je tijekom opće uporabe tog dobra uspostaviti privatnu pravnu vlast.<sup>7</sup> Međutim, nekretninu kao izdvojeni dio općeg dobra nije moguće steći prisvajanjem, već o njima skrbi javna vlast u skladu s posebnom zakonskom regulativom, a njihova posebna upotreba ili gospodarsko korištenje moguće je temeljem koncesije.<sup>8</sup> Ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, o općim dobrima skrbi, njima upravlja i za to, prema odredbi čl. 3. st. 3. ZV-a, odgovara Republika Hrvatska. U svakom slučaju, tko god odlučuje o općim dobrima ili njima upravlja (subjekt određen posebnim zakonom ili Republika Hrvatska), dužan je postupati kao dobar gospodar, i za to odgovara (čl. 35. st. 7. ZV-a).

Prema načelu pravnog jedinstva nekretnine (*superficies solo cedit*), sve ono što je sa zemljištem razmjerno trajno povezano na njegovoj površini ili ispod nje, u pravnom smislu sastavni je dio zemljišta i prati, ako zakonom nije drukčije određeno, njegovu pravnu sudbinu (čl. 2. st. 3. i čl. 9. st.1. ZV-a, čl. 2. st. 2. Zakona o zemljišnim knjigama).<sup>9</sup> Dakle, zgrade i druge građevine koje kao trajno spojene<sup>10</sup> postoje na općem dobru, dijele

njegovu pravnu sudbinu i o njima kao sastavnom dijelu općeg dobra skrbi Republika Hrvatska, ili neki drugi pravni subjekt određen posebnim zakonom. Od ovog općeg pravila, ZV pravi iznimku određujući čl. 9. st. 4. da nisu dijelovi zemljišta one zgrade i druge građevine koje su trajno povezane s tim zemljištem ako ih od njega pravno odvaja stvarno pravo koje svog nositelja ovlašćuje da na tom zemljištu ima takvu zgradu ili drugu građevinu u svojem vlasništvu. Isto na odgovarajući način vrijedi i za zgrade i druge građevine koje od zemljišta ili od općeg dobra pravno odvaja na zakonu osnovana koncesija, koja svojem nositelja ovlašćuje da na tome ima takvu zgradu ili drugu građevinu u svome vlasništvu. Sukladno navedenom, odredbom čl. 3. st. 4. ZV-a određeno je da nisu dijelovi općeg dobra one zgrade i druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje. Stvarna prava koja prema ZV-u svojim sadržajem dovode do izuzimanja načela pravnog jedinstva nekretnine, i pravno razdvajaju zemljište od zgrada i drugih građevina koje su inače s njim čvrsto i trajno povezane, pravo su građenja i pravo stvarne služnosti.

No, dok su služnost i pravo građenja, koja kao ograničena stvarna prava predstavljaju najšire ograničenje vlasnikove pravne vlasti (u širem smislu ograničenja), u svom sadržaju, osnivanju i prestanku precizno regulirana odredbama ZV-a (čl. 174.-245. ZV-a, čl. 280.-296. ZV-a),<sup>11</sup> a ZZK-a uređen upis ovih stvarnih prava u zemljišne knjige,<sup>12</sup> koncesija je u svojim elementima javnopravne i obveznopravne regulative normirana posebnim zakonom,<sup>13</sup> a u zemljišne knjige se upisuje prema odredbama za upis zakupa.<sup>14</sup> Koncesija u sadržajnom smislu tvori posebni pravni institut temeljem kojega javna vlast (država, jedinice lokalne samouprave) dopušta određenom subjektu da iskorištava određeno dobro, izvodi određene radove ili obavlja kakvu djelatnost.<sup>15</sup> Po svojoj prirodi, odluka o koncesiji (dodjeli, odobrenju) ima javnopravni značaj jednostranog akta javne vlasti, dok na ovoj odluci zasnovani ugovor o koncesiji s koncesionarom ima privatno pravni (građanskopravni) značaj.<sup>16</sup>

Opća normativa koncesijskog prava sadržana je u Zakonu o koncesijama. U svojih deset članaka regulira

<sup>5</sup> Zakon o izvlaštenju (NN, broj 9/94, 35/94, 112/00 i 114/01). Naknada koja vlasniku pripada za izvlaštenu nekretninu uređena je glavom V. Zakona o izvlaštenju (čl. 32.-42.). Naknada se u pravilu određuje davanjem druge odgovarajuće nekretnine koja odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u istoj općini ili gradu kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućuju isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu (čl. 32.). Ako vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje, ne prihvati na ime naknade drugu odgovarajuću nekretninu ili ako korisnik izvlaštenja ne može osigurati takvu nekretninu, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe. Tržišna vrijednost je vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog određivanja (čl. 33.).

<sup>6</sup> Vidi *INFRA*, str. 4-8.

<sup>7</sup> Na izdvojenim dijelovima općeg dobra, kao posebnoj pokretnoj stvari, privatna pravna vlast uspostavlja se tada sukladno odredbama posebne pravne regulative. Tako čl. 3. Zakona o vodama (NN, broj 107/95) vode određuje kao opće dobro koje zbog svojih prirodnih svojstava ne mogu biti ni u čijem vlasništvu. Vode kao opće dobro imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske. Za korištenje i stjecanje prava na vodama, osim odredaba ovog Zakona moraju biti ispunjeni i uvjeti određeni posebnim zakonima (zaštita prirode, plovidba, ribarstvo, zdravstvo i dr.).

<sup>8</sup> O tome vidi šire: N. Gavella, T. Josipović, I. Gliha, V. Belaj, Z. Stipković, *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998, str. 54-56.

<sup>9</sup> Zakon o zemljišnim knjigama (NN, broj 91/96, 137/99, 114/01, 100/04 – dalje ZZK).

<sup>10</sup> Čl. 9. st. 3. ZV-a: „Što je na površini zemlje, iznad ili ispod nje izgrađeno, a namijenjeno je da tamo trajno ostane, ili je u nekretninu ugrađeno, njoj dograđeno, na njoj nadograđeno ili bilo kako drukčije s

njom trajno spojeno, dio je te nekretnine sve dok se od nje ne odvoji. No, nisu dijelovi zemljišta one zgrade i drugo što je s njim spojeno samo radi neke prolazne namjene.“

<sup>11</sup> Pravo stvarne služnosti koje ovlašćuje na držanje dijela zgrade i drugih građevina na tuđem zemljištu (čl. 155.-196. ZV-a), jednako kao pravo građenja (čl. 280.-281. ZV-a) pravno razdvajaju zemljište od zgrade neutralizirajući tako atrakcijsku snagu poslužnog zemljišta.

<sup>12</sup> Čl. 22. st. 2., čl. 25. st. 1., čl. 31. st. 1., čl. 33., čl. 34. i drugi ZZK.

<sup>13</sup> Već je istaknuto da posebna pravna regulativa Zakona o vodama sadrži odredbe o koncesijskim ovlaštenjima. Uz ovaj Zakon institut koncesije reguliran je: Zakonom o koncesijama (NN, broj 89/92 – dalje Zakon o koncesijama), Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (NN, broj 158/03 – dalje Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama), Zakonom o poljoprivrednom zemljištu (NN, broj 66/01 i 87/02), Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN, broj 36/95, 70/97, 128/99 i 59/01), Zakonom o telekomunikacijama (NN, broj 76/99 i 68/01), Zakonom o rudarstvu (NN, broj 35/95 i 114/01), Zakonom o javnim cestama (NN, broj 100/96, 76/98 i 27/01), Zakonom o lovu (NN, broj 10/94 i 29/99), Zakonom o slobodnim zonama (NN, broj 44/96) i dr.

<sup>14</sup> Čl. 25. st. 2. ZZK-a.

<sup>15</sup> M. Žuvela, „Koncesije“, Hrvatska pravna revija, br. 1/2001, cit. str. 102.

<sup>16</sup> Vidi A. Bravar, „Neki aspekti stvarnih prava na pomorskom dobru“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, broj 6/97, str. 707; M. Žuvela, o. c., str. 102.

predmet i subjekte koncesije, najduži rok trajanja, evidenciju koncesija, faze pripremanja, predlaganja i donošenja odluke o koncesiji, tko utvrđuje interes Republike Hrvatske, te na koncu zaključivanje ugovora o koncesiji. Odredbom čl. 8. st. 2. posebno je određeno da se ugovori o koncesiji koji se odnose na nekretnine, upisuju u zemljišne knjige.

### 3. Posebna pravna regulativa pomorskog dobra kao općeg dobra

#### *Special legislation of maritime domain as universal domain*

Posebni pravni režim pomorskog dobra kao općeg dobra od 15. listopada 2003. cjelovito je uređen Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama.<sup>17</sup>

Stupanjem na snagu ovog Zakona prestale su vrijediti odredbe čl. 48.-80., čl. 190. st. 2., čl. 1017., čl. 1018., čl. 1038., čl. 1039. Pomorskog zakonika,<sup>18</sup> te Zakon o morskim lukama,<sup>19</sup> kojim je dotad bila uređena posebna pravna regulativa pomorskog dobra (čl. 123. ZPDML-a).<sup>20</sup> Normativom ZPDML-a uređen je: pravni status pomorskog dobra, utvrđivanje njegovih granica, upravljanje i zaštita pomorskog dobra, upotreba i korištenje, razvrstaj morskih luka, lučko područje, osnivanje lučkih uprava, lučke djelatnosti i njihovo obavljanje, gradnja i iskorištavanje lučke nadogradnje i podgradnje, te bitna pitanja o redu u morskim lukama. Slično kao u PZ-u, pomorsko dobro određuje se kao opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, koje ima njezinu osobitu zaštitu te koje se upotrebljava ili koristi pod uvjetima i na način kako je to ovim posebnim zakonom određeno (čl. 3. st. 1. ZPDML-a). 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,

ali i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje. U tom smislu 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 (čl. 3. st. 2. i 3. ZPDML-a). Morska se obala proteže od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena, i onaj dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju morem za pomorski promet i morski ribolov, te za druge svrhe koje su u vezi s iskorištavanjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte vodoravno udaljene od crte srednjih viših visokih voda, koju crtu utvrđuje Hrvatski hidrografski institut (čl. 4. st. 1. i 3. ZPDML-a). Morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem u dijelu koji služi iskorištavanju mora (čl. 4. st. 2. ZPDML-a). Zakonom je iznimno dopušteno da ministarstvo zaduženo za poslove pomorstva, na prijedlog županijskog poglavarstva, odredi da se morskom obalom drži i uži dio kopna ako to zahtijeva postojeće stanje na obali (potporni zidovi, zidovi kulturnih, vjerskih, povijesnih i sličnih građevina - čl. 4. st. 4. ZPDML-a).

U ovom dijelu izvan same definicije područja koje obuhvaća pomorsko dobro (lukobrani i morske plaže), te određenja morske obale (odakle počinje morska obala) nema bitne razlike između ZPDML-a i PZ-a.<sup>21</sup> Isto tako između PZ-a i ZPDML-a nema razlike glede stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru. Naime, odredbom čl. 5. st. 2. ZPDML-a, slično kao prije odredbom čl. 51. st. 1. i 2. PZ-a,<sup>22</sup> izrijekom je određeno da se na pomorskom dobru ne mogu stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. No, za razliku od PZ-a, ZPDML-a sukladno općoj regulativi ZV-a, u svoju normativu ugrađuje pravno načelo jedinstva nekretnine (*superficies solo cedit*) određivši čl. 5. st. 1. da se građevine i drugi objekti na pomorskom dobru koji su trajno povezani s pomorskim dobrom smatraju

<sup>17</sup> Kada je stupio na snagu Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (NN, broj 158/03. i 100/04 – dalje ZPDML).

<sup>18</sup> NN, broj 17/94, 74/94. i 43/96 – dalje PZ.

<sup>19</sup> NN, broj 108/95. i 97/00.

<sup>20</sup> Do stupanja na snagu ovih zakona, pomorsko dobro sagledavalo se nakon Drugog svjetskog rata temeljem odredaba OGZ-a i Uredbe o pomorskom dobru Kraljevine Jugoslavije, koja je imala zakonsku snagu iz 1939. god., i primjenjivalo se kao pravna pravila (primjena temeljem Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941., Službeni list, broj 86/46). U toj fazi pomorsko dobro tretirano je kao pomorsko javno dobro u općoj uporabi na kojem se nisu mogla stjecati stvarna prava. Bilo je moguće odlukom mjerodavnih tijela vlasti pojedinu nekretninu izdvojiti iz sustava pomorskog javnog dobra u općoj uporabi, a tada je temeljem te odluke na ovoj nekretnini bilo moguće osnivanje stvarnih prava. Materija pomorskog dobra poslije je bila uređena Osnovnim zakonom o iskorištavanju luka i pristaništa iz 1961. god. – naknadno preuzet kao republički propis (NN, broj 52/71. i 52/73). Ovim Zakonom izvršeno je pojmovno određivanje pomorskog dobra kao općeg dobra u društvenom vlasništvu. Isto tako bilo je na njemu zabranjeno osnivati stvarna prava, dok je korištenje ovim dobrom po posebnom odobrenju bilo posebno precizirano. Regulativu ovog Zakona zamijenile su odredbe Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima (NN, broj 19/74., 39/75., 17/77. i 18/81). I ovaj Zakon pomorsko dobro određivao je kao dobro u društvenom vlasništvu u općoj upotrebi na kojem je bilo zabranjeno osnivanje stvarnih prava, ali je zadržana mogućnost korištenja ovim dobrom kao društvenim vlasništvom u posebnom režimu. Odredbe Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, kao i odredbe Zakona o obalnom moru i epikontinentalnom pojasu (NN, broj 53/91), prestale su vrijediti tek stupanjem na snagu PZ-a (čl. 1053. st. 1. toč. 1. i 2. PZ-a), s danom 22. ožujka 1994. (sukladno odredbi čl. 1054. PZ-a opće odredbe čl. 48.-80. počele su se primjenjivati tek stupanjem na snagu Zakona o morskim lukama).

<sup>21</sup> Odredbom čl. 48. PZ-a pomorsko dobro bilo je određeno kao opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njenu osobitu zaštitu, a upotrebljava se i/ili koristi pod uvjetima i na način opisan zakonom. Pomorsko dobro čine unutrašnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i morsko podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen javnoj pomorskoj upotrebi ili je proglašen takvim. U tom smislu pomorskim dobrom smatraju se: morska obala, luke, lukobrani, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, ušće rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i pomorskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva. (ribe, rude i dr.) – čl. 49. PZ-a. Morska obala proteže se od crte srednjih niskih voda i obuhvaća pojas kopna 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 6 metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda koju utvrđuje Hrvatski hidrografski institut (čl. 50. st. 1. i 2. PZ-a). Za slučaj kada morska obala obuhvaća područje kopna nejednakih širina, pomorskim dobrom smatra se područje kopna veće širine (čl. 50. st. 3. PZ-a). Iznimno, na prijedlog tijela jedinica lokalne samouprave posredstvom županijske skupštine, ministar može odrediti da se morskom obalom širi dio kopna od onoga određenog čl. 50. st. 1. PZ-a ako ono po svojoj prirodi ili namjeni služi ili može služiti općoj upotrebi, ili uži dio kopna ako to zahtijeva postojeće stanje na obali (potporni zidovi, zidovi zgrada, kulturnih, vjerskih i sl.). Morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem (čl. 50. st. 4. i 5. PZ-a). U dvojbi da li određeno dobro predstavlja pomorsko dobro, odluku donosi Vlada Republike Hrvatske uz prethodno pribavljeno mišljenje državnog odvjetnika (čl. 50. st. 6. PZ-a).

<sup>22</sup> Prema prirodi i namjeni pomorskog dobra, te u skladu s posebnom regulativom PZ-a, svakome je dopušteno upotrebljavati i/ili koristiti se njime pa se na pomorskom dobru kao općem dobru, po bilo kojoj osnovi, ne mogu stjecati ni pravo vlasništva ni druga stvarna prava (čl. 51. st. 1. i 2. PZ-a).

pripadnošću pomorskog dobra. U ovom dijelu valja reći da ZPDML nije iskoristio mogućnosti (svakako prednosti) koje mu je svojim općim odredbama dopustio ZV (čl. 3. st. 4. i čl. 9. st. 4.) glede pravnog razdvajanja zgrada i drugih građevina izgrađenih na općem dobru na temelju koncesije, kojom iznimkom ove građevine mogu predstavljati posebnu nekretninu dok koncesija traje. U okolnostima uočenih prednosti koje morska obala pruža u gospodarskom razvoju Republike Hrvatske, u kojima je s obzirom na zakonsku regulativu konačno očekivati skorourednu evidenciju pomorskog dobra u zemljišnim knjigama suda,<sup>23</sup> te kada nakon prestanka koncesije ponovo do izražaja dolazi načelo pravnog jedinstva nekretnine,<sup>24</sup> i tada zgrade i druge građevine izgrađene i trajno povezane s općim dobrom ponovo postaju sastavnim dijelom pomorskog dobra, ovaj propust svakako je korak unatrag u odnosu prema normativi koju je sadržavao PZ. Naime, PZ je donesen prije stupanja na snagu ZV-a, ali je šire tumačenje njegovih odredbi (čl. 71. st. 1. i 2. ponovna uspostava načela pravnog jedinstva nekretnine nakon prestanka koncesije, čl. 65. mogućnost osnivanja hipoteke na objektima izgrađenim na pomorskom dobru temeljem koncesije), posebno nakon stupanja na snagu ZV-a, ostavljalo mogućnost stjecanja vlasništva i drugih stvarnih prava nad objektima izgrađenima na pomorskom dobru na temelju, te u uvjetima koncesije, dok koncesija traje.

U mogućnostima koje su bile otvorene glede stjecanja vlasništva i drugih stvarnih prava nad objektima izgrađenima na pomorskom dobru temeljem koncesije u primjeni PZ-a, valja napomenuti da ZPDML prijelaznom odredbom čl. 118. st. 9. određuje da sve koncesije dodijeljene na temelju PZ-a i Zakona o morskim lukama ostaju na snazi do isteka razdoblja na koje su dane. Što se tiče upisa prava vlasništva i drugih stvarnih prava zasnovanih na zemljištu, i građevinama na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati pravno valjan način njihova stjecanja, ZPDML prijelaznom odredbom čl. 118. st. 1. i 2. određuje da su pravno nevaljani, te nalaže obvezu državnom odvjetništvu za podnošenje prijedloga zemljišnoknjižnom sudu radi brisanja provedenog upisa i provedbu upisa pomorskog dobra.<sup>25</sup>

Za razliku od PZ-a normativom ZPDML-a određen je postupak i način utvrđivanja granica pomorskog dobra. Granice utvrđuje u upravnom postupku Povjerenstvo za granice ministarstva mjerodavnog za poslove pomorstva na prijedlog županijskog povjerenstva za granice (čl. 14. st. 1. u svezi čl. 1. st. 1. točka 10. ZPDML-a). Postupak, kriterije za utvrđivanje granice pomorskog dobra i sastav

županijskog povjerenstva za granice propisuje Vlada RH.<sup>26</sup> U odnosu na PZ, odredbe ZPDML-a detaljnije reguliraju upravljanje pomorskim dobrom. Slično kao i PZ<sup>27</sup>, odredbom čl. 10. ZPDML-a normirano je da pomorskim dobrom upravlja, vodi skrb o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili preko jedinica lokalne samouprave u skladu s odredbama zakona. Pod upravljanjem pomorskim dobrom podrazumijeva se održavanje, unapređenje, skrb o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi, te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskim dobrom na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja. O dijelu pomorskog dobra u općoj upotrebi koje se nalazi na njenom području, vodi skrb i održava ga jedinica lokalne samouprave. Definirajući redovito upravljanje (o kojem skrbi jedinica lokalne samouprave - gradovi/općine) i izvanredno upravljanje (o kojem skrbi jedinica područne-regionalne samouprave - županije) ZPDML preciznije nego što je to bilo uređeno PZ-om razgraničava prava i obveze upravljanja pomorskim dobrom. Redovitim upravljanjem pomorskim dobrom prema odredbi čl. 11. st. 3. ZPDML-a smatra se skrb o zaštiti i održavanju pomorskog dobra u općoj upotrebi, dok izvanredno upravljanje obuhvaća sanaciju pomorskog dobra izvan luka nastalu zbog izvanrednih događaja i izradu prijedloga granice pomorskog dobra i njezinu provedbu (čl. 11. st. 4. ZPDML-a). U ostalom dijelu u kojem posebno nije određena ovlaštenost jedinica lokalne i područne samouprave, primjenjuje se opća normativa upravljanja i zaštite Republike Hrvatske.

Upotrebu pomorskog dobra ZPDML određuje kroz opću i posebnu upotrebu i gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra. Opća upotreba podrazumijeva da se svatko ima pravo služiti pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni (čl. 6. st. 3. ZPDML-a), dok je posebna upotreba svaka ona koja nije opća upotreba ni gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra (čl. 6. st. 4. ZPDML-a).

Gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra je korištenje za obavljanje gospodarskih djelatnosti, s korištenjem postojećim građevinama i drugim objektima na pomorskom dobru, ili bez toga korištenja, te s (ili bez) gradnjom novih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru (čl. 6. st. 5. ZPDML-a).

Kao i PZ, u upotrebi pomorskog dobra ZPDML razlikuje koncesiju i koncesijsko odobrenje (čl. 7. ZPDML-a). Tako ZPDML, sada kao *lex specialis* u odnosu prema Zakonu o koncesijama, koncesiju određuje kao pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje se na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim osobama i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta. Prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji (čl. 6. st. 1. i 2. ZPDML-a).

<sup>23</sup> ZZK je odredbom čl. 224. st. 3. odredio da je ovlašteno općinsko državno odvjetništvo dužno do 1. siječnja 2007. pokrenuti postupke za upis stvarnih prava na nekretninama kojih je nositelj Republika Hrvatska, javnih dobara i općih dobara u zemljišne knjige.

<sup>24</sup> Načelo pravnog jedinstva nekretnine, čl. 2. st. 3., čl. 9. st. 1. ZV-a, čl. 2. st. 2. ZZK-a.

<sup>25</sup> S obzirom na stipulaciju odredbe, te normativu koju ZZK pruža u zaštiti knjižnih prava, državno odvjetništvo bi moglo ustati jedino brisovnom tužbom u smislu čl. 129. ZZK-a, te zahtijevati zabilježbu izravno u zemljišne knjige suda, dok brisanje provedenih upisa direktnim prijedlogom zemljišnoknjižnom sudu, bez pravomoćne presude kojima se nalaže brisanje nevaljale ili neistinite uknjižbe, nije moguće. No, ova obveza za državno odvjetništvo proizlazi već iz Zakona o državnom odvjetništvu (NN, broj 51/01), po kojem je ono dužno poduzimati pravne radnje radi zaštite imovine Republike Hrvatske, te podnositi pravna sredstva za zaštitu Ustava i Zakona. Na isti zaključak upućivala je odredba čl. 56. PZ-a, a sada čl. 10. st. 1. ZPDML-a.

<sup>26</sup> Kriterije, postupak za utvrđivanje granice pomorskog dobra, lučkog područja luka posebne namjene i lučkog područja luka otvorenih za javni promet, način izrade prijedloga granice, plan raspodjele troškova utvrđivanja granice i sastav županijskog povjerenstva za granice, propisani su Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (NN, broj 8/04). Uredba je stupila na snagu 29. siječnja 2004.

<sup>27</sup> Čl. 56. st. 1. PZ-a: „Pomorskim dobrom upravlja, održava ga i zaštićuje Republika Hrvatska neposredno i/ili putem županija.“

ZPDML precizno uređuje: uvjete i postupak za dobivanje koncesije za gospodarsko iskorištavanje pomorskog dobra i posebne upotrebe pomorskog dobra, rok na koji se daje, tko donosi odluku o koncesiji, što sadrži odluka o koncesiji, ugovor o koncesiji, naknadu za koncesiju, postupak koncesije, gradnju na pomorskom dobru na osnovi koncesije, potkoncesiju, te posebno određuje mogućnost založnog prava na koncesiji (čl. 16.-17. ZPDML-a). Koncesija se upisuje u upisnik koncesija, kao javne knjige koje se vode u pisanoj obliku, a mogu se voditi u elektroničkom obliku (čl. 36. ZPDML-a).<sup>28</sup> S obzirom na neusklađenost zemljišnoknjižnog stanja, ali i radi pravne sigurnosti, od posebnog je značenja odredba čl. 7. st. 4. ZPDML-a prema kojoj se koncesija na pomorskom dobru može dati tek nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i nakon što je pomorsko dobro u tim granicama provedeno u zemljišnim knjigama.

Koncesijsko odobrenje daje se pravnim i fizičkim osobama za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koje ne isključuje niti ograničava opću upotrebu pomorskog dobra (čl. 7. st. 2., čl. 38. st. 1. ZPDML-a). Odobrava se na rok do najviše 5 godina za obavljanje djelatnosti na morskoj obali, unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru Republike Hrvatske (čl. 38. st. 2. ZPDML-a). Djelatnosti za koje se može dati koncesijsko odobrenje, postupak davanja koncesijskog odobrenja i visina naknade za davanje koncesijskog odobrenja propisani su Uredbom o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru.<sup>29</sup>

#### **4. Upis u zemljišne knjige općeg dobra, koncesije na nekretninama u statusu općeg dobra i stvarnih prava na objektima koji su temeljem koncesije izgrađeni na općem dobru**

##### ***Public domain registration, public domain real estate concession, and real rights in the land registers on the objects built by the concession***

OGZ svojim paragrafom 287. određivao je: "Stvari ničije zovu se one koje svi državljani mogu prisvojiti. One stvari pak, koje su im dozvoljene samo na porabu kao i ceste, velike i male rijeke, luke i obale morske zovu se općeno ili javno dobro. Što je određeno da se zadovolji potrebama države kao i pravo kovati novce, pravo poštarsko i druga prava kraljevska, kanonska, rudni i soline, porezi i carine imenuju se državnom imovinom."<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Postupak davanja koncesije na pomorskom dobru radi gospodarskog iskorištavanja i posebne upotrebe, postupak davanja koncesije u lukama otvorenim za javni promet, kriteriji za određivanje visine koncesijske naknade i kriteriji za ocjenu ponuda propisani su Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (NN, broj 23/04. i 101/04.). Uredba je stupila na snagu 2. ožujka 2004.

<sup>29</sup> Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (NN, broj 36/04.). Uredba je stupila na snagu 30. ožujka 2004.

<sup>30</sup> Prema M. Vuković, *Opći građanski zakonik s novelama i ostalim naknadnim propisima*, Školska knjiga, Zagreb, 1995, str. 32.

Kako opće dobro nije bilo sposobno biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava, to se sukladno § 1. austrijskog Zakona o unutrašnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga od 19. prosinca 1929., u glavnu knjigu upisivalo tek ako je to zatražila osoba koja je na tome imala pravni interes. Javno dobro (u koje je po ovom pravu spadalo i pomorsko dobro) evidentiralo se u Popisu I. za javna dobra.<sup>31</sup> Upis ovog dobra u zemljišne knjige istovjetno je uređivao Zakon o unutrašnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga od 18. svibnja 1930. (§ 1. st. 2.), koji se do stupanja na snagu ZZK-a uz ostalu normativu iz tog vremena<sup>32</sup> primjenjivao kao zemljišnoknjižna pravna pravila.

Nakon Drugog svjetskog rata donesena je Uredba o uknjiženju prava vlasništva na državnoj nepokretnoj imovini,<sup>33</sup> te Zakon o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu.<sup>34</sup> Međutim, ni ovi propisi nisu pridonijeli urednoj evidenciji pomorskog dobra jer je Zakon o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu određivao (čl. 1. st. 1.) da će se nekretnine u općoj upotrebi uknjižiti u zemljišne knjige kao društveno vlasništvo bez naznake nositelja prava korištenja.<sup>35</sup> Niti propisi posebne regulative za pomorsko dobro (koji su uređivali poseban pravni režim na ovim nekretninama) kroz povijesni pregled, nisu bili dovoljna podloga za uredne evidencije ovih nekretnina. Tome je posebno pridonijela činjenica da je pomorsko dobro u vrijeme dualističkog uređenja vlasništva bilo određivano kao opće dobro u društvenom vlasništvu. Tako se nakon Drugog svjetskog rata na našim prostorima, kao pravno pravilo, nastavila primjena Uredbe sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru iz 1939. god. Suglasno općoj pravnoj regulativi iz tog vremena, pomorsko dobro bilo je određeno kao pomorsko javno dobro u općoj uporabi, te je određen upis u Spisak I. javnih dobara. Granice ovog dobra uređivala je Direkcija pomorskog prometa, pri kojoj je bila ustrojena i evidencija pomorskog javnog dobra u općoj uporabi. Na ovom dobru nije bilo moguće stjecati vlasništvo i druga stvarna prava, ali je (§ 3.) bilo moguće odlukom vlasti skinuti s pomorskog dobra to njegovo obilježje i tako dopustiti stjecanje stvarnih prava.

Osnovni zakon o iskorištavanju luka i pristaništa iz 1968. god. pomorsko dobro određuje kao opće dobro u društvenom vlasništvu na kojem nije moguće zasnivati stvarno pravo, ali je moguće uspostaviti pravo korištenja. Upravljanje pomorskim dobrom povjereno je tadašnjim

<sup>31</sup> Vidi šire M. Košutić, *Gruntovno pravo*, Zagreb, 1910, str. 61-62.

<sup>32</sup> Zakon o unutrašnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga (Službene novine, br. 146. LIII/308). Uz ovaj zakon kao zemljišnoknjižna pravna pravila primjenjivali su se Zakon o zemljišnim knjigama od 18. svibnja 1935. (Službene novine, broj 146. LIII/308), Zakon o zemljišnoknjižnim diobama, otpisima i pripisima od 31. prosinca 1930. (Službene novine, broj 162.) i Pravilnik za vođenje zemljišnih knjiga od 17. veljače 1931. (Službene novine, broj 64. od 21. ožujka 1931.). Svi ovi propisi utemeljeni su na osnovama austrijskog zakonodavstva. Ovi propisi primjenjivali su se temeljem odredbe čl. 4. Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije.

<sup>33</sup> Službeni list, broj 58/47.

<sup>34</sup> Službeni list, broj 12/65.

<sup>35</sup> Čl. 1. st. 1. Zakona o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu: Do donošenja zakona kojim će se regulirati evidencija o nekretninama u društvenom vlasništvu, u zemljišnim knjigama uknjižiti će se nekretnine u društvenom vlasništvu i prava koje pojedine društvene pravne osobe imaju na te nekretnine (pravo korištenja), uz istodobno naznačenje nositelja tog prava (nositelj prava korištenja), osim ako se radi o nekretninama u općoj uporabi.

općinama, dok je (čl. 16. Zakona) posebno određeno da se operativne obale, lukobrani i drugi objekti predaju lučkom poduzeću kao njegova osnovna sredstva nad kojima ima pravo korištenja. Zakon se nije odredio glede upisa prava korištenja nad tako dodijeljenim objektima u zemljišne knjige.

I naknadno donijeti Zakon o pomorskom, vodnom dobru, lukama i pristaništima iz 1974. god., pomorsko dobro određuje kao dobro u društvenom vlasništvu i općoj upotrebi. Ovim dobrom i dalje su upravljale općine (čl. 4. Zakona) i nad ovim dobrom nije bilo moguće zasnivati stvarna prava, ali je bilo moguće zasnivanje prava korištenja. Društvene pravne osobe mogle su temeljem ovoga Zakona na pomorskom dobru izgraditi građevinske objekte, što se u posebnim uvjetima moglo dopustiti i fizičkim osobama (čl. 6. st. 2.). Objekti su nakon izgradnje bili sastavnim dijelom pomorskog dobra (čl. 6. st. 4.), ali je nizom odredbi bila predviđena i iznimka od načela pravnog jedinstva nekretnine (*superficies solo cedit*) uspostavljenog odredbom čl. 6. st. 4. Zakon nije sadržavao odredbe o upisu pomorskog dobra u zemljišne knjige. Međutim, propisivao je obvezu osnivanja katastra pomorskog dobra (čl. 21.-23.), koje odredbe nažalost nisu doživjele implementaciju u praksi.

Dopustivši zasnivanje prava korištenja na pomorskom dobru (kod kojeg u eventualno provedenom upisu nije bilo jasno radi li se o pravu korištenja u smislu današnje koncesije ili pravu korištenja u pojmovnom određenju korištenja društvenim vlasništvom), uz izostanak posebnih odredbi o upisu pomorskog dobra u zemljišne knjige,<sup>36</sup> ova dva zakona u praksi su otvorila put eventualnim nepravilnostima nakon postupka pretvorbe, tj. nezakonitu prometnost općeg dobra kao predmeta stjecanja stvarnih prava.

Pomorski zakonik iz 1994. godine pomorsko dobro odredio je kao opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, koje ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se i/ili koristi pod uvjetima i na način propisan zakonom (čl. 48.). Zabranio je stjecanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava na pomorskom dobru po bilo kojoj osnovi (čl. 51. st. 1.). Iako je ukupnošću svojih odredbi poštovao načelo pravnog jedinstva nekretnine (*superficies solo cedit*), pojedinim odredbama (čl. 65., čl. 71. st. 1. i 2.) ostavio je mogućnost stjecanja vlasništva i drugih stvarnih prava na objektima izgrađenima na pomorskom dobru na temelju koncesije dok koncesija traje, i tako je dopustio prometnost stvarnih prava na zgradama i drugim građevinama koje temeljem koncesije postoje na općem dobru, kao zasebne nekretnine, dok koncesija traje. No, izvan određenja da se evidencija o pomorskom dobru vodi po propisima o evidenciji nekretnina (čl. 55.) nije se pobliže odredio o upisu u zemljišne knjige pomorskog dobra i na njemu osnovanih prava temeljem koncesije.

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama na pomorskom dobru kao općem dobru nije dopustio zasnivanje stvarnih prava, te polazeći od načela pravnog jedinstva nekretnine nije iskoristio prednosti pravnog

razdvajanja zgrade od zemljišta temeljem koncesije, što su mu omogućivale opće odredbe ZV-a. No, svojim odredbama bitno je pridonio evidenciji i konačnoj preglednosti pomorskog dobra, određivši da se evidencija pomorskog dobra vodi u zemljišnim knjigama pri općinskim sudovima (čl. 15. st. 1.), dok je ministarstvo mjerodavno za poslove pomorstva dužno dostavljati Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske rješenje o određivanju granice pomorskog dobra radi upisa u zemljišne knjige (čl. 15. st. 2.). Podaci o granici pomorskog dobra, česticama pomorskog dobra i objektima na njima unose se u katastar (čl. 15. st. 3.). Implementaciji ovih odredbi u praksi svakako će pridonijeti odredba čl. 7. st. 4. Zakona, prema kojem se koncesija na pomorskom dobru može dati tek nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama.

ZPDML donesen je nakon stupanja na snagu ZV-a i ZZK-a, pa posebne odredbe ovog zakona treba svakako sagledati u kontekstu opće normative iz koje proizlazi.

ZZK određuje da se o pravnom stanju nekretnina mjerodavnom za pravni promet na području Republike Hrvatske vode zemljišne knjige (čl. 1. ZZK-a). U zemljišne knjige upisuju se sve nekretnine koje mogu biti u pravnom prometu, ili koje mogu biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava (čl. 3. st. 1. ZV-a). Te se nekretnine upisuju u zemljišne knjige u skladu sa stanjem u katastru zemljišta, katastarskim podacima o broju, površini i izgrađenosti zemljišta.<sup>37</sup>

Shodno odredbi čl. 3. st. 2. ZV-a opće dobro nije sposobno biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava, pa se prema odredbi čl. 17. st. 3. ZZK-a upisuje u zemljišne knjige samo ako to zatraži osoba koja za to ima pravni interes ili kada je to određeno posebnim zakonom (čl. 8. st. 2. Pravilnika o unutaršnjem uređenju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova – dalje Zemljišnoknjižni poslovnik). Kako je odredbom čl. 8. st. 2. Zakona o koncesiji propisano da se ugovori o koncesiji koji se odnose na nekretnine, upisuju u zemljišne knjige, dok se prema odredbi čl. 15. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, evidencija o pomorskom dobru vodi u zemljišnim knjigama suda, to se i ovlaštenik koncesije (koncesionar) na općem dobru treba smatrati osobom koja u smislu odredbe čl. 17. st. 3. ZZK-a ima pravni interes na podnošenje zahtjeva za upis općeg dobra u zemljišne knjige suda. Ovdje treba napomenuti da je prijelaznim i završnim odredbama, a u kontekstu regulative zaštite povjerenja u potpunost zemljišnih knjiga, ZZK odredbom čl. 224. st. 3. odredio da je ovlašteno općinsko državno odvjetništvo dužno do 1. siječnja 2007. pokrenuti postupke za upis stvarnih prava na nekretninama kojih je nositelj Republika Hrvatska, javnih dobara i općih dobara u zemljišne knjige.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> T. Josipović, *Komentar Zakona o zemljišnim knjigama*, Informator, Zagreb, 1998, str. 5.

<sup>38</sup> Zakonom o izmjenama Zakona o zemljišnim knjigama (NN, broj 114/01) od 20. prosinca 2001. izmijenjeni su stavci 2. i 3. članka 224. tako da su iz obveze Državnog odvjetništva za upis u zemljišne knjige izuzete nekretnine koje predstavljaju javna dobra i opća dobra, a kako je to bilo određeno prvotnim tekstom, tako da obveza pokretanja postupka sada proizlazi iz ZPDML-a (čl. 15.).

<sup>36</sup> Dolazilo je do primjene već citirane odredbe čl. 1. st. 1. Zakona o uknjižbi nekretnine u društvenom vlasništvu.

Kada je u zemljišnoj knjizi upisano opće dobro, to njegovo svojstvo učinit će se vidljivim u vlastovnici, te isto tako tko vodi skrb, upravlja i odgovara za to dobro. Ako skrb, upravljanje i odgovornost za opće dobro ima Republika Hrvatska, to se neće posebno upisivati (čl. 23. st. 4. ZVK-a, čl. 14. st. 3. Zemljišnoknjižnog poslovnika). Odredbom čl. 34. st. 2. i čl. 35. st. 2. Zemljišnoknjižnog poslovnika posebno je reguliran upis općeg dobra u popis zemljišta katastarske općine (Popis zemljišta I), odnosno za slučaj da nisu upisane u zemljišnoj knjizi u popis zemljišta II. U svakom slučaju, posebno se naznačuje svojstvo općeg dobra. U postupku osnivanja zemljišnih knjiga za zemljište koje je opće dobro sastavlja se zemljišnoknjižni uložak ako iz podataka na temelju kojih se sastavlja zemljišnoknjižni uložak (čl. 182. ZVK-a) proizlazi da je to zemljište kao opće dobro već bilo upisano u zemljišnoj knjizi ili knjizi položenih ugovora. U protivnome će se za zemljište koje je opće dobro sastaviti zemljišnoknjižni uložak samo ako to u ispravnom postupku zatraži osoba koja na to ima pravni interes. Nakon okončanja ispravnog postupka za zemljište koje je opće dobro, sastavit će se zemljišnoknjižni uložak na zahtjev osobe koja na to ima pravi interes po pravilima o dopunjavanju zemljišnih knjiga (čl. 102. st. 10. Zemljišnoknjižnog poslovnika). Zemljišna knjiga dopunjava se upisom općeg dobra kad to zahtijeva osoba koja ima pravni interes u uvjetima odredbe čl. 199. ZVK-a (čl. 107. st. 2. Zemljišnoknjižnog poslovnika). Prilikom osnivanja EOP – zemljišne knjige ili preoblikovanja kod EOP-zemljišne knjige otvara se poseban ZK-uložak za nekretnine koje su opće dobro (čl. 119. st. 2. Zemljišnoknjižnog poslovnika).

ZVK odredbom čl. 25. st. 2. određuje da se koncesija upisuje u teretovnicu zemljišnoknjižnog tijela koje je opće dobro prema odredbama za upis zakupa (čl. 15. st. 2. Zemljišnoknjižnog poslovnika). Međutim, upisom koncesije u zemljišne knjige ne publiciraju se vlasništvo i druga stvarna prava nad zgradama i drugim građevinama koje su izgrađene na općem dobru, a temeljem osnovane i upisane koncesije predstavljaju zasebnu nekretninu, niti ZVK regulira način i mjesto upisa stvarnih prava na ovim nekretninama.

Upis podataka o izgrađenosti zemljišta u posjedovnicu zemljišnoknjižnog uložka (čl. 21. st. 2. ZVK-a), bez obzira na to je li do njega došlo po službenoj dužnosti nakon što je katastar prijavnim listom o promjeni izgrađenosti obavijestio sud (čl. 11. st. 1. ZVK-a), ili je pak do promjene podataka o izgrađenosti došlo po prijedlogu koncesionara kao osobe koja za to ima pravni interes, sam po sebi ne stavlja koncesionara u povoljniji položaj glede upisa prava vlasništva i drugih stvarnih prava na objektima izgrađenima osnovom koncesijskog ovlaštenja kao zasebnih nekretnina iz odredbe čl. 3. st. 4. i čl. 9. st. 4. ZV-a. To je iz razloga što prema odredbi čl. 19. st. 6. i čl. 145. st. 4. ZVK-a promjene izgrađenosti katastarskih čestica koje čine zemljišnoknjižno tijelo ne utječu na njegov sastav, niti se samom promjenom izgrađenosti može promijeniti pravni odnos glede tog zemljišta.

Prema ZV-u modus derivativnog stjecanja vlasništva (čl. 119. st. 1. ZV-a) i ograničenih stvarnih prava, ako zakonom nije što drugo posebno određeno, jest upis u zemljišne knjige. Kako prema *de lege lata* normativi ZVK-a

u ručno vođenim zemljišnim knjigama samostalno upisivanje zgrada i drugih građevina kao zasebnih zemljišnoknjižnih tijela u smislu odredbe čl. 3. st. 4., te čl. 9. st. 4. ZV-a nije predviđeno, to nije moguć niti upis prava vlasništva i drugih stvarnih prava nad zgradama i drugim građevinama koje temeljem koncesije na općem dobru u smislu odredbe čl. 3. st. 4., ili čl. 9. st. 4. ZV-a, tvore posebnu nekretninu. Prema odredbi čl. 120. st. 4. ZV-a, na nekretninama koje nisu upisane u zemljišne knjige vlasništvo se stječe polaganjem u sud ovjerovljene isprave sposobne za uknjižbu prava u zemljišnu knjigu, kojom dotadašnji vlasnik dopušta uknjižbu tuđega vlasništva, na što se na odgovarajući način primjenjuju pravila o stjecanju uknjižbom.<sup>39</sup>

Zemljišnoknjižni poslovník nema posebnog određenja, pa tako ni mogućnosti, za polaganje isprava kojim bi se osnovao poseban karton za samostalno upisivanje zgrada i drugih građevina kao zasebnih nekretnina u smislu odredbe čl. 3. st. 4., ili čl. 9. st. 4. ZV-a, već se temeljem odredbe čl. 116. st. 2. Zemljišnoknjižnog poslovnika primjenjuju odredbe ZVK-a o stjecanju uknjižbom. Kako je već navedeno, ZVK svojim odredbama u ovom slučaju za ručno vođene zemljišne knjige ne predviđa mogućnost otvaranja posebnog zemljišnoknjižnog uložka, iz čega proizlazi da upis zgrada i drugih građevina koje u ovlasti osnovane koncesije na općem dobru temeljem odredbe čl. 3. st. 4. ZV-a, ili čl. 9. st. 4. ZV-a, tvore zasebnu nekretninu, nije moguć niti polaganjem isprava.

Rješenje ovog problema za ručno vođene zemljišne knjige u pravnoj teoriji se vidi u analognoj primjeni pravila o upisu ograničenih stvarnih prava koja isto tako svojim sadržajem neutraliziraju atrakcijsku snagu zemljišta i dovode do pravnog razdvajanja zgrade od zemljišta. Način na koji se u zemljišne knjige upisuju stvarne služnosti, prilagođen je sadržaju ovog ograničenog

<sup>39</sup> Nad neupisanim nekretninama na isti način temeljem odredbe čl. 220. st. 3. ZV-a, kao načinu stjecanja (*modus acquirendi*) moguće je steći služnosti, primjenom odredbe čl. 288. st. 5. ZV-a pravo građenja, odredbom čl. 263. st. 3. ZV-a stvarne terete, te u smislu odredbe čl. 309. st. 3. založno pravo, pa se postavlja pitanje je li na ovaj način moguće steći pravo vlasništva i druga stvarna prava i nad zgradama i drugim građevinama koja temeljem koncesije na općem dobru u smislu odredbe čl. 3. st. 4. ili čl. 9. st. 4. ZV-a tvore posebnu nekretninu. Postupak polaganja isprava kao temelja za provedbu zemljišnoknjižnih upisa (uknjižbe, predbilježbe i zabilježbe) za slučaj kada je polog isprave prema ZV-u određen kao pretpostavka stjecanja, promjene i prestanka prava na neupisanim zemljištima, uređen je odredbama čl. 115.-127. Zemljišnoknjižnog poslovnika. Neupisanim se prema odredbi čl. 115. st. 1. Zemljišnoknjižnog poslovnika smatra ono zemljište (nekretnina) koje nije upisano ni u jednoj zemljišnoj knjizi, ili za koje zemljišna knjiga nije osnovana, ili je uništena ili je nestala zbog rata ili elementarnih nepogoda. Ne smatra se da zemljište koje ima određeni katastarski broj (katastarsku česticu) nije upisano u zemljišnu knjigu samo zbog toga što u zemljišnoj knjizi osnovanoj za katastarsku općinu u kojoj zemljište leži u posjedovnici zemljišnoknjižnog uložka u kojem je upisano zemljište tog katastarskog broja nije provedena promjena njegova oblika, površine ili izgrađenosti (čl. 115. st. 4. Zemljišnoknjižnog poslovnika). Utoliko se i s prijedlogom za upis u zemljišnu knjigu koji se odnosi na zemljište koje nije upisano u zemljišnu knjigu postupa kao s prijedlogom za polaganje isprave.

U postupku polaganja isprava, za svako zemljište glede kojega je položena neka isprava, vodi se poseban karton u koji se upisuje zemljište s oznakama iz katastra zemljišta (broj, površina, izgrađenost), naziv katastarske općine u kojoj leži i brojevi pod kojima su isprave glede tog zemljišta položene u zbirku isprava. Kartoni se vode po katastarskim brojevima zemljišta (čl. 119. st. 1. i 2. Zemljišnoknjižnog poslovnika). Odredbama čl. 120.-127. Zemljišnoknjižnog poslovnika posebno je uređeno formiranje zbirke položenih ugovora, pomoćnog popisa osoba te postupanje i odlučivanje o prijedlogu za polaganje isprava.

stvarnog prava, i tako nije pogodan za upis zgrada i drugih građevina koje u ovlasti osnovane koncesije na općem dobru temeljem odredbe čl. 3. st. 4., ili čl. 9. st. 4. ZV-a tvore zasebnu nekretninu. Utoliko se predlaže odgovarajuća primjena pravila o upisu prava građenja u zemljišne knjige suda. No, ni ZV ni ZZK svojim odredbama ne predviđaju mogućnost osnivanja posebnog zemljišnoknjižnog uložka za upis zgrada i drugih građevina koje su u smislu odredbe čl. 3. st. 4., ili čl. 9. st. 4., izgrađene na općem dobru i temeljem koncesije tvore zasebnu nekretninu, kao što je to dopušteno kod osnivanja ograničenog stvarnog prava građenja. Utoliko temeljem postojeće normative, za ručno vođene zemljišne knjige nije moguća odgovarajuća primjena pravila za upis prava građenja i zgrada izgrađenih na pravu građenja, za zgrade i druge građevine koje mogu postojati kao zasebne nekretnine temeljem koncesije u smislu odredbe čl. 3. st. 4. ZV-a, ili čl. 9. st. 4. ZV-a.

Različito je kod EOP-zemljišne knjige. Iako za njih prema regulativi koju pruža ZZK odredbama čl. 163.-178. vrijede ista zemljišnoknjižna načela kao i za ručno vođenu zemljišnu knjigu, te ista pravila o predmetu, pretpostavkama i vrstama upisa, načinu upisivanja pojedinih knjižnih prava, te sastavu zemljišnoknjižnog tijela, posebno je predviđena mogućnost osnivanja novog zemljišnoknjižnog tijela za zgrade izgrađene temeljem koncesije.

Naime, odredbom čl. 120. st. 5. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova (Zemljišnoknjižnog poslovnika), bez prethodne izmjene ZZK-a, određeno je da se zgrade izgrađene na temelju koncesije upisuju u EOP-zemljišnu knjigu po pravilima koja vrijede za upis zgrade izgrađene na pravu građenja, s time da upis zgrade znači osnivanje novog zemljišnoknjižnog tijela. Rok u kojem su zemljišnoknjižni sudovi dužni zemljišne knjige osnovati i preoblikovati u EOP-zemljišnu knjigu već je jednom produžen (5 godina od stupanja na snagu ZZK-a) do 1. siječnja 2007. (čl. 226. st. 1. ZZK-a). Preoblikovanje zemljišne knjige uvjetovano je odgovarajućom tehničkom podlogom (čl. 212. st. 2. ZZK-a), u praksi ide jako sporo, pa je u prijelaznom razdoblju poželjno *de lege ferenda* dopuniti normativu ZZK-om kojim bi se nedvojbeno dopustila mogućnost upisa u ručno vođene zemljišne knjige zgrada i drugih građevina izgrađenih na temelju koncesije po pravilima koja vrijede za upis zgrade izgrađene na pravu građenja, dakle osnivanjem novog zemljišnoknjižnog tijela. Tako bi u prijelaznom razdoblju bio moguć upis prava vlasništva i ograničenih stvarnih prava, te zabilježba ograničenja rokom ili uvjetom koje temeljem koncesije postoje na ovim zasebnim nekretninama.

Iz prije izloženoga moguće je utvrditi je da zakonska i podzakonska regulativa na našem prostoru do stupanja na snagu ZZK-a (čl. 224. st. 3.) i ZPDML-a (čl. 15., čl. 7. st. 4.) nije propisivala obvezu upisa pomorskog dobra u zemljišne knjige suda. Rijetko je izvršena provedba na prijedlog zainteresirane osobe, dok je u sustavu društvenog vlasništva dijelom obavljen upis ovih nekretnina u zemljišne knjige i bez naznake općeg dobra.

Posljedica implementacije ovakve normative u praksi (posebno u okolnostima da nije bio uspostavljen katastar pomorskog dobra), jest pravna nesigurnost, pa i situacije u kojima je upisano pravo vlasništva na nekretninama koje dopiru do samog mora, ili pak upisano pravo korištenja pretvoreno u vlasništvo (čl. 360. st. 1. ZV-a) iako je nekretnina izvanknjižno u statusu općeg dobra.

U navedenom stanju stvari, posebno zbog specifičnosti upisa provedenih u zemljišnim knjigama nad nekretninama koje su predstavljale društveno vlasništvo, te izvršene pretvorbe ovog vlasništva, nužno je provesti što skorije usklađenje zemljišnoknjižnog stanja sa stvarnim stanjem pomorskog dobra sukladno čl. 224. st. 3. ZZK, ili čl. 15. ZPDML-a u svezi s odredbom čl. 35. st. 7. ZV-a.

## 5. Zaključak

### Conclusion

Na nekretninama kao izdvojenim dijelovima općeg dobra nije moguće steći vlasništvo i druga stvarna prava jer kao stvari nisu sposobne biti objektom stvarnih prava, već o njima skrbi javna vlast u skladu s posebnom zakonskom regulativom. Njihova posebna upotreba ili gospodarsko korištenje moguće je samo temeljem koncesije.

Da su nekretnine u statusu općeg dobra izvan prometa (*res extra commercium*) i tako ne mogu biti objekt subjektivnih građanskih stvarnih prava, već su podložne javnopravnom poretku, istovjetno je određivala normativa općeg stvarnog prava u primjeni na našim prostorima od OGZ-a naovamo, kao i normativa koja je uređivala posebni pravni režim pomorskog dobra kao općeg dobra.

Bez iznimke u pojedinim razdobljima (pa i u vrijeme dualističkog pristupa uređenja vlasništva) nad ovim nekretninama poštovano je načelo pravnog jedinstva nekretnine (*superficies solo cedit*), pa je tako sve što je na općem dobru izgrađeno (na njegovoj površini ili ispod nje) u pravnom smislu postajalo dio pomorskog dobra i pratilo je njegovu pravnu sudbinu. Tek ZV odredbom čl. 3. st. 4. i odredbom čl. 9. st. 5. dopušta mogućnost, u uvjetima kada je to predviđeno odlukom o davanju koncesije, te ugovorom o koncesiji, razdvajanje zgrade i drugih građevina od općeg dobra na kojem su izgrađene kao zasebne nekretnine, a što ovlašćuje koncesionara na stjecanje prava vlasništva i drugo stvarnopravno raspolaganje tim zgradama i drugim građevinama kao zasebnim - fiktivnim nekretninama dok koncesija traje.

No, zakonska i podzakonska regulativa koja je bila u primjeni na našim prostorima do stupanja na snagu ZZK-a i ZPDML-a, nije propisivala obvezu upisivanja pomorskog dobra u zemljišne knjige. Opće dobro u zemljišne knjige upisivalo se tek u okolnostima kad je taj upis zatražila osoba koja ima pravni interes. Po toj osnovi provedba upisa u praksi rijetko je izvršena, dok je u sustavu društvenog vlasništva dijelom izvršen upis ovih nekretnina u zemljišne knjige i bez naznake općeg dobra. Posljedica ovakve normative u praksi (posebno u

okolnostima da nije bio uspostavljen katastar pomorskog dobra), jest pravna nesigurnost, pa i slučajevi u kojima je upisano pravo vlasništva na nekretninama koje dopiru do samog mora, tj. situacije u kojima je upisano pravo korištenja na pomorskom dobru pretvoreno u pravo vlasništva jer nekretnina u zemljišnim knjigama nije imala naznaku općeg dobra, tj. pomorskog dobra.

U navedenom stanju stvari nužno je provesti što žurniju uskladbu zemljišnoknjižnog stanja sa stvarnim stanjem pomorskog dobra sukladno odredbi čl. 224. st. 3. ZZK-a i odredbi čl. 15. ZPDML-a u svezi s odredbom čl. 35. st. 7. ZV-a. Provedba upisa općeg dobra u zemljišne knjige precizno je uređena ZZK-om i Zemljišnoknjižnim poslovníkom. Omogućen je i zemljišnoknjižnim pravilima je uređen i upis koncesije zasnovane na općem dobru u zemljišne knjige. Međutim, upisom koncesije u zemljišne knjige ne publiciraju se vlasništvo i druga stvarna prava nad zgradama i drugim građevinama koje su izgrađene na općem dobru, a temeljem osnovane i upisane koncesije predstavljaju zasebnu nekretninu, niti ZZK regulira način i mjesto upisa stvarnih prava na ovim nekretninama. Zemljišnoknjižnim poslovníkom kod EOP-zemljišnih knjiga predviđena je mogućnost da se zgrade izgrađene na temelju koncesije upisuju u EOP-zemljišnu knjigu po pravilima koja vrijede za upis zgrade izgrađene na pravu građenja, s time da upis zgrade znači osnivanje novog ZK-tijela, dok kod ručno vođenih zemljišnih knjiga poslovník nije predvidio ovu mogućnost. ZPDML nije iskoristio mogućnosti (svakako prednosti) koje mu je svojim općim odredbama dopustio ZV (čl. 3. st. 4., čl. 9. st. 4.) glede pravnog razdvajanja zgrada i drugih građevina izgrađenih na općem dobru temeljem koncesije, dok koncesija traje. U okolnostima uočenih prednosti koje morska obala pruža u gospodarskom razvoju Republike Hrvatske, u kojima se s obzirom na recentnu zakonsku regulativu konačno može očekivati skora uredna evidencija pomorskog dobra u zemljišnim knjigama, te u *de lege lata* normativi ponovnog uspostavljanja pravnog načela jedinstva nekretnine po

prestanku koncesije, ovaj propust svakako je korak unatrag u usporedbi s normativom koju je sadržavao PZ. Upravo zbog toga realno je očekivati da potrebe raznih modaliteta koncesije na pomorskom dobru koje se pojavljuju u praksi, iniciraju dopunu u ovom smjeru kako odredbi ZPDML-a tako i odredbi ZZK-a u dijelu upisa ovih nekretnina u ručno vođene zemljišne knjige.

## Literatura

### References

1. Bravar, A., *Neki aspekti stvarnih prava na pomorskom dobru*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, broj 6/97, 1997.
2. Damjanović, D., „Novine u imovinsko-pravnim odnosima u vezi s izmjenama Pomorskog zakonika; Nekretnine u pravnom prometu“, Savjetovanje 2003. god., str. 148.–167., 2003.
3. N. Gavella, T. Josipović, V. Gliha, Belaj, V. Stipković, *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998.
4. Josipović, T., *Komentar zakona o zemljišnim knjigama*, Informator, Zagreb, 1998.
5. Košutić, M., *Gruntovno pravo*, Zagreb, 1910.
6. Perkušić, A., „Šume i šumska zemljišta–pretvorba prava vlasništva i upis u zemljišne knjige“, Hrvatska pravna revija, broj 11/04., 2004.
7. Vuković, M., *Opći građanski zakonik s novelama i ostalim naknadnim propisima*, Školska knjiga Zagreb, Zagreb, 1995.
8. Žuvela, M., „Koncesije“, Hrvatska pravna revija, broj 1/01., 2001.

---

Rukopis primljen: 6.12.2004.