

GRANICE POMORSKOG DOBRA U PRIMORSKO - GORANSKOJ ŽUPANIJI

Doc.dr.sc. DOROTEA ČORIĆ
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
Hahlić 6, 51000 Rijeka

UDK 347.2
347.77
Pregledni članak
Primljeno: 28.02.2005.
Prihvaćeno za tisak: 13.04.2005.

U radu se analizira sustav određivanja granica pomorskog dobra na izvanlučkom području prema odredbama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra. Autorica ističe važnost utvrđivanja granice pomorskog dobra u svrhu njegovog boljeg gospodarskog iskorištavanja i uspješnije zaštite.

Ključne riječi: pomorsko dobro, koncesija, granice pomorskog dobra, opće dobro, povjerenstvo

1. UVODNE NAPOMENE

Pomorsko dobro je opće dobro od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se i/ili koristi pod uvjetima i na način predviđen u Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu ZPDML ili samo Zakon).¹

Usvajanjem ZPDML režim pomorskog dobra izdvojen je iz materije Pomorskog zakonika koji je do stupanja na snagu navedenog zakona regulirao materiju pomorskog dobra.²

Morske luke kao pomorsko dobro i koncesije u morskim lukama do stupanja na snagu novog Zakona bili su regulirani odredbama Zakona o morskim lukama.³

Stupanjem na snagu novog Zakona 15. listopada 2003. godine prestaju važiti odredbe Pomorskog zakonika kao i Zakon o morskim lukama.⁴

¹ Narodne novine, br.158/2003.

² Dio III. Pomorskog zakonika čl.47.-79., čl.189.st.2., čl.1013. čl.1014. i čl.1038. i čl.1039. Narodne novine, br.17/94, 74/94. i 43/96.)

³ Narodne novine, br.108/1995. i 97/2000.

⁴ Čl.123. ZPDML.

Potreba uređenja spomenute građe jednim zakonom proizašla je radi sustavnijeg i preglednijeg reguliranja pravnih odnosa koji nastanu u svezi s pitanjem pomorskog dobra i koncesije na pomorskom dobru.

Novi Zakon nastojao je ukloniti nedorečenosti i nejasnoće uočene u primjeni odredbi Pomorskog zakonika i Zakona o morskim lukama.

U svrhu djelotvornosti i efikasnije provedbe čitavog sustava Vlada Republike Hrvatske i ministar u ministarstvu nadležnom za pitanja pomorstva ovlašćuju se donijeti niz podzakonskih akata i propisa.⁵

Rješenja novog Zakona nastoje osigurati uspješniju zaštitu pomorskog dobra, uređiti pravne odnose u smjeru na koji je ukazala praksa, obaviti decentralizaciju podjelom prihoda, primjerenije valorizirati pomorsko dobro, te sustavno odrediti granice pomorskog dobra i provesti upis u zemljišne knjige.⁶

Problem određivanja granice pomorskog dobra i sređivanja stanja na pomorskom dobru osnovni je uvjet njegove uspješne zaštite i efikasnog gospodarskog iskorištavanja.

Dosadašnji predloženi sustavi određivanja granice pomorskog dobra u praksi nisu imali uspjeha.⁷

Uz svu važnost i isticanje značaja pomorskog dobra kao dijela Republike Hrvatske mali je broj granica pomorskog dobra određen, a u zemljišnim knjigama i katastru nekretnina jako mali postotak pomorskog dobra je kao takav evidentiran.

⁵ Temeljem čl.119. i 120. Zakona doneseni su sljedeći propisi:

1. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (*Narodne novine*, br. 8/2004.),
2. Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru (*Narodne novine*, br.36/2004.),
3. Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (*Narodne novine*, br. 23/04.)
4. Uredba o izmjenama Uredbe o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru (*Narodne novine*, br.101/2004.),
5. Uredba o uvjetima kojima moraju udovoljavati luke (*Narodne novine*, br. 110/2004.),
6. Uredba o razvrstaju luka otvorenih za javni promet i luke posebne namjene (*Narodne novine*, br.110/2004.),
7. Pravilnik o Upisniku koncesija na pomorskom dobru (*Narodne novine*, br. 176/04.),
8. Naredba o načinu uplaćivanja naknada za koncesije na pomorskom dobru (*Narodne novine*, br. 68/2004.),
9. Naredba o visini naknade za upotrebu pomorskog dobra koju plaćaju vlasnici brodice i jahti upisanih u očevidnik brodice, odnosno upisnik jahti (*Narodne novine*, br. 179/04.).

⁶ Opširnije o novinama Zakona v. Bolanča, D., *Novine Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, br.1-2, 2003, str. 175.-186.

⁷ Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom dobru (*Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, br.104-XXXIII), Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima iz 1974. godine (*Narodne novine*, br. 19/74, 23/74, 39/74, 17/77, 18/81), Pomorski zakonik iz 1994.

U tom pravcu treba istaknuti novo zakonsko rješenje koje navodi da se koncesija na pomorskom dobru može dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama.⁸

Određivanje granice pomorskog dobra jedan je od osnovnih preduvjeta i za primjenu drugih odredbi koji se odnose na pomorsko dobro, a posebice za rješavanje pitanja stečenih prava, odnosno konstituiranje ne vlasničkog stanja na pomorskom dobru.⁹

2. POJAM I PRAVNA PRIRODA POMORSKOG DOBRA

Novi Zakon u čl. 3. st.1. definira pomorsko dobro kao opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku. Određivanje pomorskog dobra kao općeg dobra ima za posljedicu da ono ne može biti objektom prava vlasništva ni drugih stvarnih prava po bilo kojoj osnovi.

Građevine i drugi objekti na pomorskom dobru koji su trajno povezani sa pomorskim dobrom smatraju se pripadnošću pomorskog dobra.¹⁰

Pomorsko dobro i građevine izgrađene na njemu u istom su pravnom režimu.

Novi Zakon, jednako kao i Pomorski zakonik, ističe načelo pravnog jedinstva zemljišta i zgrada na tome zemljištu (*superficies cedit solo*).

Rješenje Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima koji pravno razdvaja opće dobro od zgrada koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, suprotnu mišljenju nekih autora,¹¹ nije prihvaćeno ni u ovom novom Zakonu.¹²

Stoga je zakonodavac u prijelaznim i završnim odredbama pokušao riješiti pitanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava koja su njihovi ovlaštenici stekli na pomorskom dobru.¹³

Pomorsko dobro je kao opće dobro stvar na uporabi svih, pa i Zakon u čl.6. st. 3. definirajući opću upotrebu navodi da se svatko ima pravo služiti pomorskim dobrom u skladu s njegovom prirodom i namjenom te zakonskim odredbama.

Opća upotreba pomorskog dobra može se ograničiti posebnom upotrebom ili gospodarskim korištenjem pomorskog dobra.

⁸ Članak 7.st.4. ZPDML.

⁹ Cf. Tuhtan, I., Analiza prijelaznih i završnih odredbi Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama glede stvarnih prava na pomorskom dobru, *Rad u okviru projekta Pomorsko dobro i koncesije na području Primorsko-goranske županije*.

¹⁰ Čl.5.st.2. Zakona.

¹¹ Bolanča, D., *Pomorsko pravo (odabrane teme)*, Sveučilište u Splitu, Pravni fakultet Split, 1999. godina str.53., Tuhtan, I., Pravno razdvajanje zgrada i drugih građevina od pomorskog dobra, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, br.1, 2002, str.335.-352 .

¹² Iznimku od načela *superficies solo cedit* Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima predviđa uz koncesiju (čl.3.st.4. i čl.9.st.4.) još kod prava građenja (čl.280.st.1.), pravo stvarne služnosti imati dio zgrade i naprave na poslužnoj nekretnini (čl.196.st.1.) .

¹³ Cf. Tuhtan, I., bilj.br.8.

Pomorsko dobro može se dati na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim ili pravnim osobama putem koncesije.¹⁴

Davanjem pomorskog dobra na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje određenim pravnim ili fizičkim osobama mogu se druge osobe djelomično ili potpuno isključiti od upotrebe ili korištenja, ali se to isključenje ne primjenjuje u slučaju više sile ili nevolje na moru, dok one traju.¹⁵

Pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu s odredbama Zakona.¹⁶

3. SADRŽAJ POMORSKOG DOBRA

Prema čl.3.st.2. ZPDML 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 skladu sa st.3. istoga 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.

Dakle, pomorsko dobro može imati dvije komponente: morsku i kopnenu.

Morski dio pomorskog dobra obuhvaća unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje. Određivanje ovog dijela pomorskog dobra ne predstavlja veći problem u praksi.

Kopneni dio, odnosno morsku obalu, Zakon također ubraja u pomorsko dobro.

Morska obala kao osnovni dio obalne komponente pomorskog dobra proteže se do crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna;

a) koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena;

b) kao i onaj dio kopna koji je 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.¹⁷

¹⁴ Posebna upotreba pomorskog dobra je svaka ona upotreba koja nije opća upotreba ni gospodarsko korištenje pomorskog dobra (čl.6.st.4.). Gospodarsko korištenje pomorskog dobra je korištenje pomorskog dobra za obavljanje gospodarskih djelatnosti, sa ili bez korištenja postojećih građevina i drugih objekata na pomorskom dobru (čl.6.st.5. Zakona).

¹⁵ Čl. 9.st.1. i 2. Zakona.

¹⁶ Čl.10.st.1. Zakona.

¹⁷ Čl.3.st.2. i 3. i čl.4. st.1. Zakona.

Morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem, u dijelu koji služi iskorištavanju mora.¹⁸

Posebno je osjetljivo određivanje kopnenog dijela pomorskog dobra, posebice njegove granice na kopnu koja ga dijeli od drugog zemljišta.¹⁹

Iako postoje dijelovi morske obale za koje je očito da služe samoj prirodi ili namjeni korištenja mora i kao takvi nedvojbeno ulaze u pojam pomorskog dobra, daleko je više onih koji će predstavljati poteškoće u praksi.

Iznimno, prema članku 4. st.4. Zakona na prijedlog županijskog poglavarstva Ministarstvo može odrediti da se morskom obalom smatra i uži dio kopna ako to zahtijeva postojeće stanje na obali (potporni zidovi, zidovi kulturnih, vjerskih, povijesnih i sličnih građevina)

4. POSTUPAK UTVRĐIVANJA GRANICE

Izričitom zakonskom odredbom koncesija na pomorskom dobru može se dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama.²⁰

Veliki interes za gospodarsko korištenje pomorskog dobra te navedena obveza rješavanja prethodnog pitanja u postupku dodjele koncesija ima za posljedicu sve veću potrebu za utvrđivanjem granica pomorskog dobra.

Postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra provodi se na temelju Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.²¹

Uredba utvrđuje kriterije i postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra, lučkog područja luka posebne namjene i lučkog područja luka otvorenih za javni promet, način izrade prijedloga granice, plan raspodjele troškova utvrđivanja granica, te sastav županijskog povjerenstva za granice.²²

Granice pomorskog dobra utvrđene prema Pomorskom zakoniku ostaju na snazi, a državni će odvjetnik, nakon što je utvrđena granica, podnijeti prijedlog nadležnom zemljišnoknjižnom sudu za upis pomorskog dobra.²³

Postupci za određivanje granice pomorskog dobra započeti do stupanja na snagu novog Zakona okončat će se prema odredbama Pomorskog zakonika.²⁴

¹⁸ Čl.4.st.2. Zakona

¹⁹ Kundih, B., *Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra*, Edicije Božičević, Zagreb 2000, str.70.

²⁰ Čl.7.st.4. Zakona. Pored navedenog, bitne materijalnopravne pretpostavke svake koncesije prema rješenjima novog Zakona su postojanje prostornih planova s kojima koncesija mora biti sukladna, te uvjet da koncesionari moraju biti fizičke ili pravne osobe koje su registrirane za obavljanje obrta.

²¹ *Narodne novine*, br.8/2004.

²² Čl.1. Uredbe.

²³ Čl.118.st.3. Zakona.

²⁴ Čl.118.st.3. i 4. Zakona.

Treba podsjetiti da je temeljem Pomorskog zakonika, kada je postojala dvojba je li ili nije dio kopna pomorsko dobro, granicu pomorskog dobra određivala uredbom Vlada Republike Hrvatske, uz prethodno pribavljeno mišljenje državnog pravobranitelja, kasnije državnog odvjetnika.²⁵

Za razliku od navedenog, prema novom Zakonu granica pomorskog dobra utvrđuje se rješenjem u upravnom postupku koje donosi Povjerenstvo za granice Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka (Ministarstvo), na prijedlog županijskog povjerenstva za granice.

Povjerenstvo za granice ima predsjednika i dva člana, a odluku o osnivanju ovog Povjerenstva donosi ministar.²⁶

Za svaku županiju osniva se posebno povjerenstvo za izradu prijedloga granice pomorskog dobra, a odluku o osnivanju županijskog povjerenstva donosi župan.²⁷

Županijsko povjerenstvo izrađuje prijedlog granice pomorskog dobra temeljem godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom (izvanredno upravljanje)²⁸ ili iznimno putem zahtjeva (ako područje na koje se zahtjev odnosi nije predviđeno u godišnjem planu upravljanja pomorskim dobrom).²⁹

Podnositelj zahtjeva za utvrđivanje granice pomorskog dobra može biti Vlada Republike Hrvatske putem Ministarstva, tijela državne uprave, tijela jedinice lokalne samouprave i fizičke i/ili pravne osobe.

Kada zaprimi zahtjev županijsko je povjerenstvo dužno u roku od 90 dana (ako je zahtjev potpun) dostaviti prijedlog granice pomorskog dobra povjerenstvu Ministarstva koje o tome donosi rješenje.

Protiv rješenja Povjerenstva Ministarstva može se uložiti žalba Ministarstvu.³⁰

Prema članku 7. Uredbe prijedlog granice pomorskog dobra sastoji se od tekstualnog (opisnog dijela) i priloga.

Pri izradi prijedloga Povjerenstvo se mora pridržavati propisanih kriterija, a koji su navedeni u članku 3. Uredbe.

²⁵ Opširnije o određivanju granice pomorskog dobra temeljem Pomorskog zakonika v. Nakić, J., Seršić, V., *Određivanje granice pomorskog dobra prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama*, *Hrvatska pravna revija*, 2004., str.115.-117.

²⁶ Čl.10. Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.

²⁷ Za sastav povjerenstva cf.čl.14. st.2. Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.

²⁸ Izvanredno upravljanje pomorskim dobrom obuhvaća sanaciju pomorskog dobra izvan luka nastalu uslijed izvanrednih događaja i izradu prijedloga granice pomorskog dobra i njezina provedba. O izvanrednom upravljanju vode brigu jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno županije.

²⁹ Čl.4. st. 4. i 5. Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.

Naknada za utvrđivanje granice pomorskog dobra iznosi 10.000,00 kuna i uplaćuje se u korist županijskog proračuna čl.15.st.5. i 6. Uredbe.

³⁰ Čl.14.st.6. Zakona.

Granica pomorskog dobra na morskoj obali obuhvaća pojas kopna koji je širok najmanje 6 (šest) metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda.³¹

Kada povjerenstvo predlaže granicu pomorskog dobra širu od navedenog zakonskog minimuma dužno je uvažiti sljedeće kriterije:

- funkcionalni princip – sva područja u svezi s korištenjem mora sukladno dokumentima prostornog uređenja,
- *maritimo linija* iz katastarskih planova (gledajući s kopnene strane),
- granicu pomorskog dobra na morskoj obali obuhvaća i dio kopna nastao nasipavanjem u dijelu koji služi korištenju mora;
- granica pomorskog dobra utvrđuje se do postojećih prirodnih i legalno sagrađenih umjetnih prepreka.

Nakon što povjerenstvo Ministarstva donose rješenje o određivanju granice pomorskog dobra treba pristupiti postupku evidentiranja i obilježavanja pomorskog dobra.

Poseban podzakonski akt temeljem čl. 120.st.1. toč.(d) Zakona još nije donesen, pa se do njegova usvajanja primjenjuju odredbe starog Pravilnika o evidenciji i obilježavanju pojasa pomorskog dobra.³²

5. STANJE U PRIMORSKO-GORANSKOJ ŽUPANJI

U Primorsko – goranskoj županiji utvrđene su do sada 163 granice pomorskog dobra na izvanlučkom području. Utvrđivanje granica provodi se na lokalitetima koji su opravdani za gospodarsko korištenje (plaže, kampovi, terase, ugostiteljski objekti).³³

Na područjima koja ne spadaju u urbana područja, plaže ili atraktivna područja, granica će se određivati samo izuzetno kada za to nastupi interes.

Takva područja iznose nešto više od 55% ili oko 600 km obale.

Od ukupne duljine obale u Primorsko- goranskoj županiji od 1065 km do sada su utvrđene granice na području od 166.95 km (15,41%), a kada budu završeni svi postupci koji su u tijeku i planu za 2004. godinu, bit će utvrđeno 29.6% ili 315, 25 km obale.

³¹ Čl.3.st.1. Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.

³² *Narodne novine*, br.7/1998. Više o navedenom Pravilniku v. Bolanča, D., Leder N., Problem evidencije i obilježavanja pojasa pomorskog dobra, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1998, str.137.-142.

³³ Podaci prema Izvješčaju o Upravljanju pomorskim dobrom u Primorsko-goranskoj županiji, Upravni odjel za pomorstvo, promet i veze, Rijeka, lipanj, 2004. godine.

Na temelju primjera iz rada Upravnog odjela za pomorstvo, promet i veze Primorsko-goranske županije proizlazi da se koncesioniranju određenog dijela pomorskog dobra ne može pristupiti jer nije utvrđena granica pomorskog dobra.

Na nekim mikrolokacijama granica je određena, ali nije provedena u zemljišnim knjigama. Najčešći razlozi su nedostatak parcelacijskog elaborata ili lokacijske dozvole. Tek po provedbi knjiženja u zemljišnim knjigama pristupit će se postupku koncesioniranja i javnom prikupljanju ponuda.

Poseban problem predstavljaju slučajevi gdje postoje objekti na pomorskom dobru u vlasništvu procijenjeni kao ulaganje, odnosno kapital stečen u pretvorbi prema Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća.

U takvim slučajevima, najprije se mora riješiti pravno pitanje zakonitog ulaganja kapitala na pomorskom dobru, pa tek onda pristupiti postupku javnog prikupljanja ponuda i donošenja odluke o koncesiji, što znatno produljuje postupak koncesioniranja određenih područja.

6. ZAKLJUČAK

Zakonsko rješenje da se koncesija može dati tek nakon što se utvrdi granica pomorskog dobra i provede u zemljišnim knjigama u praksi dovela je do svojevrsne blokade gospodarskog korištenja pomorskog dobra.

Ipak, mišljenja smo da je za uspješno pravno reguliranje koncesioniranja pomorskog dobra te njegovu zaštitu kao općeg dobra od velike važnosti valjano i precizno utvrđivanje granica pomorskog dobra.

U svrhu rješavanja navedenih problema i vodeći računa o zaštiti pomorskog dobra kao općeg dobra i njegovog boljeg gospodarskog iskorištavanja mišljenja smo da intervencije u Zakonu, *inter alia*, treba prvenstveno usmjeriti na rješavanje pitanja:

- statusa objekata suprastrukture na pomorskom dobru, uzimajući u obzir rješenja Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima tj. mogućnost odstupanja od načela *superficies solo cedit*;
- rješavanje pitanja nezakonitog upisa vlasništva na pomorskom dobru i određenih stečenih prava;
- rješavanje pitanja izvlaštenja na pomorskom dobru koja blokiraju koncesijski sustav, osiguravanjem sredstava u Državnom proračunu za tu namjenu;
- profesionalizacija poslova utvrđivanja granice pomorskog dobra u okviru nadležnog državnog tijela u svrhu ubrzanja postupka dodjele koncesije na pomorskom dobru.

Summary:

MARITIME DOMAIN LIMITS IN THE PRIMORSKO – GORANSKA COUNTY

In this paper author analyzes the provisions of the Maritime Domain and Seaports Act and Decree on establishing and marking of maritime domain.

The author emphasizes the importance that concession on maritime domain can be granted after the limit of maritime domain has been determined and entered into land register.

Key words: maritime domain, concession, maritime domain limits, public domain, commission