

Dr. sc. Jakob Nakić, znanstveni suradnik,
zamjenik županijske državne odvjetnice u Rijeci

POMORSKO DOBRO OPĆE ILI JAVNO DOBRO?*

UDK: 351 (497.5)

Pregledni rad

Primljeno: 1. 05. 2016.

U radu se analizira pravni status javnog dobra kao i općeg dobra u Republici Hrvatskoj. Također se daje komparativni prikaz statusa pomorskog dobra u nekoliko europskih država kao i država pravnih sljednica Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Na kraju daje se stav autora o tome da bi i pomorsko dobro u budućnosti trebalo imati pravni status javnog dobra u vlasništvu Republike Hrvatske.

Ključne riječi: *pomorsko dobro, opće dobro, javno dobro, državno vlasništvo*

1. UVOD

Laički rečeno, sve što se vidi i doživljava kao svojevrsan estetski ugođaj, kao čista ljepota – skriva izuzetan potencijal pomorskog dobra, koje je oduvijek u najboljoj službi djelatnom čovjeku, lokalnoj zajednici i državi u cjelini.

Ljudska aktivnost na pomorskom dobru, mahom stihijska, opstajala je veoma dugo s nepovoljnim posljedicama, koje su nastajale zbog neplanskog, neorganiziranog i nezakonitog korištenja prirodnog bogatstva. Republika Hrvatska, kao eminentno mediteranska zemlja, s razlogom je u pomorskom dobru prepoznala vitalan ekonomski resurs, čije racionalno i organizirano korištenje otvara široke mogućnosti sveukupnog ekonomskog razvoja, u skladu sa suvremenim procesima u svijetu i s tržišnom orijentacijom.

Najprije, nekoliko osnovnih aksioma o pomorskom dobru:

1. ono je dar prirode (kao što su to zrak i voda) koji ljudi ne mogu niti stvoriti (osim u izuzetnim slučajevima, koji potvrđuju ovo pravilo), niti uništiti,

2. uz njega se ne povezuju nikakvi troškovi proizvodnje, ono jednostavno postoji i nitko sebi ne može pripisati zasluge za njegovo postojanje (opet, uz rijetke iznimke),

3. ono se ne može potrošiti, može mu se samo promijeniti namjena,

4. količina mu je limitirana,¹

5. porastom broja stanovništva i porastom gospodarske aktivnosti, pritisak na njega neprekidno raste, a time raste i njegova vrijednost.

S jedne strane imamo, dakle, more i morsku obalu kao *res communes omnium*, a s druge strane potrebu da se zbog, najčešće gospodarskih razloga, dio ili većina ljudi isključi iz korištenja te iste obale i mora. Međutim, to zapravo nije problem. Ako je za neku stvar evidentno da ona predstavlja javno odnosno opće dobro,² tada se postavljaju pravni režimi na osnovi kojih se ta stvar koristi (primjerice na temelju koncesije). Suštinski problem javlja se u pitanju dokle seže opće dobro, odnosno konkretno u našem slučaju dokle seže pomorsko dobro kao opće dobro, jer izvan granice pomorskog dobra (na kopnu) mogu se uspostavljati drugi stvarnopravni režimi, može se uspostaviti vlasništvo.

Pomorsko dobro u Republici Hrvatskoj čine more i pripadajući pojas uz more koji je proglašen općim dobrom, a od posebne je važnosti za državu. Zbog geografskog položaja Republike Hrvatske i razvedenosti njene obale, pomorsko dobro zauzima i velik dio državnog teritorija,³ tako da možemo reći kako se radi o izuzetno posebnom i vrijednom dijelu nacionalnog prostora koji Republici Hrvatskoj daje komparativnu prednost u odnosu na mediteransko okruženje. Primjerice Republika

* U radu autor iznosi svoje osobne stavove i motrišta koja ne predstavljaju službene stavove i motrišta tijela u kojem je zaposlen.

¹ Međutim, ako se uzme u obzir današnji stupanj brzine topljenja leda, ta tvrdnja mogla bi se dovesti u dvojbu.

² Zakon često sadrži posebna pravila za neke stvari u javnom vlasništvu, koja odstupaju od načelne jednakosti svih vlasnika (vidi članak 48. Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine, br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01 i 55/01, 76/10, 85/10 – dalje Ustav RH). Tako je primjerice javno vodno dobro (koje je u vlasništvu Republike Hrvatske) na temelju Zakona o vodama (Narodne novine, br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14 dalje: ZaVo) neotuđivo, a ne može ga se steći niti dosjelošću. U pogledu otoka je izričito određeno da nije dopušteno otuđenje nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, županije, grada i općine koje se odnosi na male, povremeno nastanjene i nenastanjene otočiće, uključivo i nekretnine na njima (vidi članak 35. d. stavak 1. i 2. Zakona o otocima – Narodne novine, br. 34/99, 144/99, 32/02, 33/06 dalje: ZO).

³ Ukupna površina Jadrana iznosi 138.595 km², obalno more Republike Hrvatske obuhvaća oko 33.200 km², ukupna dužina obale kopna i hrvatskih otoka iznosi 5.835,3 km (od toga je dužina obalne crte otoka 4.085 km), dok koeficijent razvedenosti iznosi 11. Učestalo se barata podatkom da je koeficijent razvedenosti hrvatske obale i otoka 11. Indeks razvedenosti obale računa se tako što se podijeli vrijednost stvarne dužine obalne crte s vrijednošću zračne dužine krajnjih točaka obalne crte. No, za određivanje indeksa razvedenosti obalne crte otoka rabi se drugačija metoda. Potrebno je podijeliti vrijednost dužine obalne crte otoka (otočića, grebena, hridi) s vrijednošću dužine opsega kruga čija je površina jednaka površini otoka. Rečeni indeks 11 dobiven je tako da se podijelila zračna udaljenost od sjevera do juga Jadrana s ukupnom dužinom obale i otoka. Ima autora koji spore ovakvu metodu (primjerice **Josip Farčić**, *Koliki je indeks razvedenosti obalne crte Hrvatske*, vidi na <http://www.geografija.hr>), navodeći da je indeks razvedenosti naše obale daleko manji od 11.

Hrvatska tako raspolaže sa 74 % ukupne dužine obala Jadrana (7.912 km) i obuhvaća čak 97,2 % jadranskog arhipelaga. Podaci o broju otoka, otočića, hridi iznad morske razine i grebena na razini mora razlikuju se ovisno o izvoru, no svi su autori suglasni kako ih ukupno ima preko tisuću. Vidi i **Goran Vojković**, *Pomorsko dobro i koncesije*, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2003., str. 11.

Hrvatska ostvaruje suverenitet na oko 12,2 % obalne crte i na oko 33 % obalne crte otoka u Sredozemlju.^{4 5}

Božanić piše: ⁶

«Među europskim zemljama, mala zemlja Hrvatska ima jednu od najdužih obala. Njena otočka i kontinentalna obala duga je oko 6.500 kilometara, a njena morska površina, ako se računa i epikontinentalni pojas, veća je od površine kopna. Takva zemlja trebala bi biti izrazito maritimna zemlja. Ipak, Hrvatska to nije. Ona još uvijek nije otkrila svoje more.»

Glede pomorskog dobra, Pandžić⁷ konstatira:

«Koliko god to bilo teško priznati, za te komparativne prednosti naša je zasluga mala. Osim naših predaka koji su ova područja davno naselili, za ljepote krajobraza prvenstveno možemo biti zahvalni nekoj višoj prirodnoj (ili pak drugoj nadnaravnoj) stvaralačkoj sili. Pod naše zasluge ide očuvanje tih ljepota do današnjih dana iako je i to više rezultat desetljećnog življenja u koliko toliko zatvorenom, industrijski i gospodarski zaostalom socijalističkom uređenju, bitno različitom od zapadnog liberalnog kapitalizma, koje je zato i sačuvalo obalu i more kao danas najvrednije resurse.

Pravi izazov u budućnosti su kako očuvati obalu te kako pravnim putem u budućnosti zaustaviti parcijalnim interesima pokretanu investitorsko-devastacijsku navalu na pomorsko dobro i kako ga propisima još učinkovitije zaštititi uz istodobno podizanje spoznaja i svijesti prvenstveno domicilnog stanovništva (na lokalno-regionalnoj razini se izrađuju prostorni planovi) koje trebaju uvjeriti da se razvoj, onaj održivi, može dogoditi i bez masovne betonizacije i izgradnje, a uz minimalne investicije u prostoru. Učiti treba na greškama, prvenstveno drugih (a pogotovo ako ih uzimamo kao uzor) kako slike s preizgrađenih obala Španjolske, Francuske, Italije i drugih ne bi postale i naša svakodnevnica. Zakonska regulativa tome mora dati svoj doprinos.

⁴ Studija razvoja nautičkog turizma, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2006., str. 25.

⁵ Podaci o broju otoka, otočića i hridi razlikuje se ovisno o izvoru. Primjerice vidi Peljar za male brodove 1. dio, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2002., str. 21., **Nikola Stražičić**, „Prilog poznavanju ukupnog broja hrvatskih jadranskih otoka i broja naseljenih otoka među njima“, *Pomorski zbornik*, br. 35/97, Rijeka, 1997., str. 221, **Josip Riđanović – Zlatimir Bičanić**, *Hrvatski Jadran i novi teritorijalni ustroj*, Acta Geographica Croatia, Zagreb, 1993., str. 85-97, **Tea Duplančić Leder – Tin Ujević – Mendi Čala**, „Coastline lengths and areas of islands in the Croatian part of the Adriatic sea determined from the topographic maps at the scale of 1 : 25 000“, *Geoadria*, vol. 9., br. 1/04, Zadar, 2004., str. 5. do 32.

⁶ **Joško Božanić**, „Terra nauta – doprinos hrvatskih ribara svjetskom ribarstvu“, Nacionalne vrijednosti u gospodarskom razvoju – *Hrvatske nacionalne vrijednosti u europskim integracijama*, Matica Hrvatska, Domagojeva zajednica, Zagreb, 2005., str. 351.

⁷ **Tonći Pandžić**, *Pravni status luka nautičkog turizma u Republici Hrvatskoj*, magistarski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2008., str. 5.

Propisi trebaju biti napravljeni na način da štite opća dobra, ali da u isto vrijeme ne guše poduzetnički razvoj što su često sukobljeni ciljevi.»

2. POVIJESNI PRIKAZ

Pomorsko dobro kao dobro od opće upotrebe predstavlja svojevrsnu povijesnu kategoriju koja korespondira u javnom životu i proizvodi određene formalno-pravne i ekonomske posljedice, što je zabilježeno poodavno, još u starom Rimu. Morsku obalu, rijeke, i sl., Rimljani su tretirali kao javno dobro, kao stvari opće upotrebe: «*res publicae*» i «*res communitas*».⁸

U feudalizmu pomorsko dobro gubi status javnog vlasništvo i postaje feud, vlasništvo feudalnog gospodara priobalnog zemljišta.

U građanskom, modernom društvu, morska obala i druga pomorska dobra ponovno postaju «opće i javno dobro», u općoj upotrebi, kojima raspolaže država preko svojih pomorsko-upravnih i drugih organa, kao što je to bilo i na najvećem dijelu jadranske obale.⁹

Kada se to ima u vidu, pomorsko se dobro nesumnjivo može definirati kao specifična povijesna i pravna kategorija, koja kroz vrijeme doživljava kapitalne promjene, prije svega u smislu nevlasničkih odnosa, granica i prostornog obuhvata.

Danas, u formalno-pravnom smislu, većina zakonodavstava pomorsko dobro svrstava u kategoriju javnog dobra. Manje ili veće razlike uočljive su jedino u normativnoj regulativi, što je posljedica nekonzistentnog pravnog tretmana javnih dobara uopće. Konkretno usporedne analize francuskog, engleskog i američkog zakonodavstva, primjerice, ukazuju na izvjesne razlike u pravnom tretmanu pomorskog dobra, naročito sa stanovišta vlasničkih odnosa. S druge strane, uočljiva je jednako snažna zainteresiranost države da normativnom regulativom osigura odlučujući utjecaj u gazdovanju, upravljanju i zaštiti pomorskog dobra, što predstavlja svojevrsni, reklo bi se, suštinski aksiom.

⁸ «Klasična nauka rimskog prava, čiji je nesporan utjecaj na zakonodavstvo i doktrinu svih evropskih država, pod javnim dobrom razumijeva – *res quae in publico usu habetur*: Ta temeljna oznaka javnog dobra, *usus publicus*, zadržala se u teoriji i zakonodavstvu do danas.» Vidi u **Branko Šambrailo**, „Javna dobra u teoriji i praksi“, *Mjesečnik*, br. 6/43, Zagreb, 1943., str. 271.

⁹ **Šambrailo**, *op. cit.*, str. 273, navodi: «U hrvatskom pozitivnom pravu, prvenstveno u obćem građanskom zakoniku, susrećemo nešto ali manjkavih propisa iz oblasti javnog dobra. Nije to manjkavost zakona, koja je primiećena usljed razvitka pravne nauke tek sada; nju već iznosi davno poznati njemački pisac Randa u svom *Eigentumu*-u pa ističe glede javnog dobra, da se austrijsko pravo slaže s francuskim, koji u art. 538. i 715. tu građu uređuju. Ujedno primjećuje da se u austrijskom građanskom zakonu ogleda sva nejasnoća pojma «*domain public*», kojeg su redaktori preuzeli iz *Code civil*-a.» Vidi i **Ivo Krbek**, *Upravno pravo FNRJ*, knjiga treća, Savremena administracija, Beograd, 1958., str. 5 do 82.

Prije razmatranja postupka određivanja granice pomorskog dobra mnijenja smo da pozornost treba posvetiti samom pravnom statusu pomorskog dobra¹⁰ jer o tome i ovisi prijedlog postupka određivanja granice pomorskog dobra.¹¹

U Uredbi sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru Kraljevine Jugoslavije¹² pomorsko (javno) dobro bilo je javno dobro i upisivalo se u spisak I. javnih dobara.

Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i prostaništima¹³ pomorsko dobro definirao je kao javna dobra u društvenom vlasništvu.

Pomorski zakonik¹⁴ pomorsko dobro definira kao opće dobro mada taj izričaj nije bio naveden niti u Ustavu RH ili bilo kojem drugom pravnom propisu.¹⁵

Istu definiciju prihvaća i Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003.¹⁶

3. OPĆE DOBRO

Pomorsko dobro u Republici Hrvatskoj po svojoj pravnoj prirodi jest opće dobro.

¹⁰ I sam pojam «pomorsko dobro» podložan je mijeni, osim zakonskoj, i čisto prirodnoj. Tako je primjerice u Louisiani (SAD) more potopilo u razdoblju od 1932. godine do danas 1.900 četvornih milja, a pretpostavlja se da će za narednih 50 godina potopiti 500 do 700 četvornih milja. Vidi поближе na http://www.lacoast.gov/watermarks/2004-01_crisisofloss/index.htm/

U posljednje vrijeme, poradi otapanja leda na Arktiku i Antarktiku, bilježi se porast razine mora pa se pretpostavlja, ukoliko se taj trend nastavi, da će se pod morem naći velike površine zemlje na niskim obalama diljem svijeta.

¹¹ Mi smo već davali primjedbe na pojedine verzije prijedloga novog zakona, vidi **Jakob Nakić**, Prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (*de lege ferenda*), Novi Informator, br. 5811 i 5812/09, Zagreb, 2009., str. od 17. do 19. i 8. do 10. Vidi i **Julia Vladušić**, Kritički osvrt na Nacrt konačnog prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Novi Informator, br. 5838/10, Zagreb, 2010., str. 5. i 6.

¹² Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 104/39 (dalje: Uredba/39).

¹³ Narodne novine, br. 19/74, 39/75, 17/77, 18/81 (dalje: ZPVDLP).

¹⁴ Narodne novine, br. 17/94, 74/94, 43/96).

¹⁵ Pojam općeg dobra uvodi tek Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, iz 1996., Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14 (dalje: ZVDSP).

¹⁶ Narodne novine, br. 158/03, 100/04, 123/11, 141/06, 38/09, 123/11 (dalje: ZPDML/03).

«Nepreciznim definiranjem živih i neživih prirodnih bogatstava u moru i morskom podzemlju ostavlja se otvoreno pitanje tumačenja članka 3. Zakona. Rude i ribe su isključene iz pravnog režima pomorskog dobra, dok su živa i neživa prirodna bogatstva ostala u režimu pomorskog dobra. Takvim rješenjem, kao i ostalim mnogo puta već iznesenim nelogičnostima, novi Zakon je stvorio zbrku i pravnu nesigurnost na svim frontovima zakonskog teksta.» **Branko Kundih**, *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2005., str. 197.

Opća dobra su stvari¹⁷ koje ne mogu biti u stvarnopravnom režimu, nego su na upotrebi svih.¹⁸

Sve stvari, osim onih kojima njihove naravne osobine ili zakonske odredbe priječe da pripadaju pojedincu, sposobne su biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava.

Nisu sposobni biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava oni dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala – opća dobra.^{19 20}

ZVDSP poznaje dva kriterija za određivanje neke stvari općim dobrom.

Prvi proizlazi iz njihovih prirodnih osobina koje su takve da dovode do stavljanja same stvari izvan pravnog prometa, pa ih fizički nije moguće podvrgnuti pod vlasnički ili neki drugi stvarnopravni režim. To su primjerice atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i sl.

¹⁷ Pod stvarima u građanskopravnom smislu razumijevaju se materijalni dijelovi prirode, koji se mogu osjetilima primijetiti, koji su prostorno ograničeni i koji postoje u sadašnjosti, ili za njih postoje pretpostavke da će doista nastati u budućnosti. (...). Pored izložene definicije koju je izgradila pravna teorija građanskog prava i koja se može primijeniti na sve njegove dijelove, postoji i zakonska definicija stvari prilagođena prirodi i potrebama stvarnog prava. Dana je u već spomenutom ZVDSP-u u odredbi iz stavka 2. članka 2. U smislu toga zakona – Stvari su tjelesni dijelovi prirode, različiti od ljudi, koji služe ljudima za upotrebu, Vidi **Mladen Vedriš – Petar Klarić**, *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2000., str. 70.

¹⁸ S vlasničkopravnog motrišta, s upravljanjem se označava način na koji je ustrojeno izvršavanje vlasničkih ovlaštenja, dotično ovlasti raspolaganja s obzirom na stvari što ih obuhvaća pomorsko dobro. Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, što znači da odnosne vlasničke ovlasti, tj. ovlasti raspolaganja, mogu pripadati samo Republici Hrvatskoj, te da se sva druga ovlaštenja na pomorskom dobru smiju vršiti samo na podlozi njezinih prava, što se posebno odnosi na koncesioniranje pomorskog dobra. Za upravljačke i s njima povezane ovlasti važi načelo da pomorskim dobrom upravlja, održava ga i zaštićuje Republika Hrvatska, izravno ili putem jedinica područne i lokalne samouprave i uprave. To znači da se pojedine ovlasti i dužnosti što ih izvorno i isključivo ima država smiju prenositi samo na županiju, grad i općinu na način da ih tijela tih jedinica područne i lokalne samouprave i uprave izvršavaju unutar svojega djelokruga ali kao povjerene im poslove državne uprave.

¹⁹ ZVDSP u članku 3. propisuje:

«(1) Sposobne biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava jesu sve stvari, osim onih kojima njihove naravne osobine ili zakonske odredbe priječe da pripadaju pojedincu.»

«(2) Nisu sposobni biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava oni dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala (opća dobra).»

«(3) O općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.»

«(4) Pravno nisu dijelovi općega dobra one zgrade i druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje.»

²⁰ «Opće dobro nije sposobno biti objektom prava vlasništva» - odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, br. Rev-3916/94 od 31. siječnja 1996. Vidi na <http://www.vsrh.hr>.

Drugi kriterij koji ZVDSP određuje kao izuzetak od sposobnosti biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava, jest zakonska odredba koja priječi takvu sposobnost. Tipičan primjer su javne ceste gdje se posebnim zakonom određuje da su javne ceste javno dobro i u općoj uporabi.^{21 22}

Osnovna karakteristika općih dobara jest to da su ona izvan vlasničkog i drugog stvarnopravnog režima. Ona su *res extra commercium* – stvari izvan pravnog prometa. Svatko se može služiti pomorskim dobrom kao općim dobrom na jednak način i pod istim uvjetima za sve.

4. JAVNO DOBRO

Ustav RH²³ određuje da 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 osobitog²⁴ kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa

²¹ Tako **Jadranko Jug**, „Pravni status općih dobara“, u zborniku *Nekretnine u pravnom prometu*, Inženjerski biro, Zagreb, 2004., str. 26.

²² Javna dobra (*res publicae*, javne stvari) jest naziv za sve stvari u imovini države ili drugih javnopravnih subjekata. Javna su dobra stvari u vlasništvu 1) Republike Hrvatske, i 2) drugih pravnih osoba javnog prava (jedinica lokalne samouprave i uprave i ustanova). Poblježe vidi u **Nikola Gavella - et. al.**, *Stvarno pravo*, svezak 1., Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 140. do 142. i str. 389. Zakon često sadrži posebna pravila za neke stvari u javnom vlasništvu, koja odstupaju od načelne jednakosti svih vlasnika. Tako je, primjerice, javno vodno dobro, na temelju ZaVo-a, u neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske. U pogledu otoka, ZO određuje da «nije dopušteno otuđenje nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, županije, grada i općine koje se odnose na male, povremeno nastanjene i nenastanjene otočiće, uključivo i nekretnine na njima», te da se gospodarenje tim nekretninama provodi zakupom i koncesijom (članak 35. d., stavak 1. i 2. ZO-a).

²³ Vidi članak 52.

²⁴ Ustav RH ne daje definiciju izričaja «osobite zaštite». Činjenica je da je država, u skladu sa samom definicijom državnog suvereniteta, dužna štiti sveukupnost svojega državnog teritorija. Pitanje osobite zaštite vjerojatno bi trebalo značiti posebnu, pojačanu razinu zaštite od bilo kakvih povreda i protupravnih radnji. U svakom slučaju, to bi trebalo podrazumijevati ovlaštenje i dužnost zakonodavca da za dobra koja uživaju, već po samom Ustavu RH, osobitu zaštitu u odnosu na druga dobra koja ne uživaju tu posebnu razinu zaštite, propiše opsežnije zaštitne mehanizme (sustave) s daleko strožim sankcijama za raznolike pravne povrede (primjerice bespravno nasipanje mora). Naravno, određivanje osobite zaštite pojedinih dobara znači dužnost i obvezu svih državnih tijela, pa čak i svih fizičkih i pravnih osoba, da se spram tih dobara odnose s povećanim stupanjem brige i pažnje. Dakle, ovdje možemo napraviti analogiju postupanja državnih tijela, spram pomorskog dobra sa stupnjem pažnje u građanskom pravu. U odnosu na pomorsko dobro, traži se najveći stupanj pažnje, što je u građanskom pravu «pažnja dobrog gospodarstvenika» odnosno «pažnja dobrog domaćina». Tako članak 10. Zakona o obveznim odnosima, Narodne novine, br. 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 (dalje: ZOO), propisuje:

«(1) Sudionik u obveznom odnosu dužan je u ispunjavanju svoje obveze postupati s pažnjom koja se u pravnom prometu zahtijeva u odgovarajućoj vrsti obveznih odnosa (pažnja dobrog gospodarstvenika, odnosno pažnja dobrog domaćina).

(2) Sudionik u obveznom odnosu dužan je u ispunjavanju obveze iz svoje profesionalne djelatnosti postupati s povećanom pažnjom, prema pravilima struke i običajima (pažnja dobrog stručnjaka).

(3) Sudionik u obveznom odnosu dužan je u ostvarivanju svog prava suzdržati se od postupka kojim bi se otežalo ispunjenje obveze drugog sudionika.»

za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu.²⁵ Ustavom se propisuje da se zakonom određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.²⁶

Vidljivo je da su dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku proglašena ne samo opća dobra, nego i neke druge stvari, kao što su javna dobra u općoj upotrebi, javna dobra u javnoj upotrebi te ostale stvari u običnom stvarnopravnom režimu, a koje su zbog svog naročitog značaja proglašene dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku.²⁷

Ustavnopravna kategorija dobra od općeg interesa obuhvaća skup različitih dobara, među kojima i dobra u općoj upotrebi. Međutim, ovaj opći interes po svom karakteru predstavlja nešto sasvim drugo nego što je opća upotreba. On prvenstveno označava posebnu zainteresiranost države i zajednice za ta dobra (za njihovo uređenje, korištenje, zaštitu, nadzor, održavanje i sl.) zbog njihove opće društvene važnosti. Dakle, s ustavnopravnog stajališta, opće dobro čini dio dobara od interesa za Republiku Hrvatsku i prema njemu se odnosi kao uži pojam prema širemu.

Zemljišne su čestice objekti javnog ili privatnog prava. Neke su od njih isključivo u sferi javnog prava i na njima nitko ne može imati pravo vlasništva niti bilo koje drugo stvarno pravo. To su opća dobra (primjerice pomorsko dobro). Druge su pak u sferi javnog prava i na njima, u pravilu, nitko ne može imati vlasništvo ili neko drugo stvarno pravo, ali se na njima, iznimno, mogu osnivati stvarne služnosti. Javna se dobra u općoj uporabi, prema ZVDSP-u,²⁸ razlikuju:

²⁵ Članak 52., stavak 1. Ustava RH.

²⁶ Članak 52., stavak 2. Ustava RH.

²⁷ Vidi primjerice javno vodno dobro, otoci i sl.

²⁸ Članak 35. propisuje:

«(1) Republika Hrvatska i druge pravne osobe javnoga prava koje su nositelji prava vlasništva imaju kao vlasnici u pravnim odnosima jednak položaj kao i privatni vlasnici, ako zakonom nije što drugo određeno.

(2) Stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske raspolaže, upravlja i koristi se Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno tijelo ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Ovlasti za raspolaganje, upravljanje i korištenje stvarima u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određena propisom o ustrojstvu lokalne i područne (regionalne) samouprave, osim ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

(3) Namjenu stvari u vlasništvu Republike Hrvatske određuje zakon ili državno tijelo koje je za to nadležno na temelju zakona.

(4) Svatko ima pravo stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene za uporabu svih (javna dobra u općoj uporabi) služiti se na način koji je radi ostvarenja te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su dane na upravljanje, odnosno tijelo nadležno za određivanje namjene, koje njima neposredno upravlja. Ako nije što posebno propisano zakonom, na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući se način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra.

- a) javna dobra u općoj uporabi,²⁹
- b) javna dobra u javnoj uporabi,³⁰ i
- c) javna dobra koja nisu namijenjena niti za opću, a niti za javnu uporabu.³¹

Navedena javna dobra su u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.³²

Tako, prema ZVDSP-u:

a. **Opće dobro** – čine dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, već mogu biti na uporabi svih, kao što su: atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, morska obala. Opća dobra nisu sposobna biti objektom prava vlasništva, a o njima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, osim ako zakonom nije drukčije određeno (članak 3., stavak 3.).

b. **Dobro od interesa za Republiku Hrvatsku** – čine stvari za koje je temeljem Ustava posebnim zakonom određeno da su dobra od interesa za Republiku

(5) *Stvari u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova (javna dobra u javnoj uporabi) rabe u skladu s tom namjenom ona tijela i ustanove kojima ih je dalo na upravljanje tijelo nadležno za određivanje namjene, ako ih to tijelo nije zadržalo u svojoj neposrednoj uporabi.*

(6) *Pravo vlasništva na stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske koje nisu namijenjene za opću ni za javnu uporabu izvršava tijelo nadležno za određivanje namjene, ako to nije povjerilo kojem drugom tijelu, ustanovi ili osobi, a čisti prihod od tih stvari prihod je državnoga proračuna.*

(7) *Tko god odlučuje o općim dobrima ili o stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske, ili njima upravlja, dužan je postupati kao dobar domaćin i odgovara za to.*

(8) *Na pravo vlasništva jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave na odgovarajući će se način primjenjivati pravila o vlasništvu Republike Hrvatske, ako nije što drugo određeno zakonom, niti proizlazi iz naravi tih osoba. Isto vrijedi i za pravo vlasništva ustanova, te s njima izjednačenih pravnih osoba.»*

²⁹ Članak 35., stavak 4. ZVDSP-a, primjerice javno vodno dobro.

³⁰ Članak 35., stavak 5. ZVDSP-a, primjerice poslovne zgrade, vozila i sl. koja su nužna državi za ostvarivanje njezine javnopravne funkcije.

³¹ Članak 35., stavak 6. ZVDSP-a, primjerice financijska imovina države.

³² Članak 35., stavak 4., 5. i 8. određuju:

«(4) *Svatko ima pravo stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene za uporabu svih (javna dobra u općoj uporabi) služiti se na način koji je radi ostvarenja te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su dane na upravljanje, odnosno tijelo nadležno za određivanje namjene, koje njima neposredno upravlja. Ako nije što posebno propisano zakonom, na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući se način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra.*

(5) *Stvari u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova (javna dobra u javnoj uporabi) rabe u skladu s tom namjenom ona tijela i ustanove kojima ih je dalo na upravljanje tijelo nadležno za određivanje namjene, ako ih to tijelo nije zadržalo u svojoj neposrednoj uporabi.*

(8) *Na pravo vlasništva jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave na odgovarajući će se način primjenjivati pravila o vlasništvu Republike Hrvatske, ako nije što drugo određeno zakonom, niti proizlazi iz naravi tih osoba. Isto vrijedi i za pravo vlasništva ustanova, te s njima izjednačenih pravnih osoba.»*

Hrvatsku, a nisu opća dobra te su ta dobra sposobna biti objektom prava vlasništva (članak 4., stavak 1.).

c. **Javno dobro u općoj uporabi** – jesu stvari u vlasništvu Republike Hrvatske namijenjene za uporabu svim osobama koje se njima mogu služiti na način koji je, poradi ostvarenja te namjene, odredilo tijelo ili ustanova kojoj su dana na upravljanje. Ako zakonom nije što drugo propisano, na javna dobra u općoj uporabi primjenjuju se pravila koja vrijede za opća dobra (članak 33., stavak 4.).

d. **Javno dobro u javnoj uporabi** – jesu stvari u vlasništvu Republike Hrvatske namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova (članak 35., stavak 5.).

Na ovom mjestu osvrnut ćemo se i na pojmove javno dobro³³ u općoj upotrebi

³³ Zanimljiv prikaz izričaja «javno dobro» nalazimo u uratku **Marine Kesner-Škreb**, „Javno dobro“, *Financijska teorija i praksa*, v. 17., br. 3/93, Zagreb, 1993., str. 295. do 297., gdje piše:

«Postoji li razlika između mesnog odreska i ulične rasvjete? Naravno da postoji. Mogući laički odgovor vjerojatno bi glasio: odreskom se hrani samo jedna osoba, a uličnom se rasvjetom koristimo svi. No laički odgovor može se potkrijepiti stručnim, ekonomskim argumentima kako bi se jasno odredila razlika između odreska koji je privatno dobro i ulične rasvjete koja je javno dobro.

Da bi se lakše shvatio sadržaj pojma javno dobro razumnije je krenuti od karakteristika privatnog dobra. Privatno dobro određuje dva atributa: iscrpivost i isključivost. Iscrpivost označava činjenicu da potrošač jedući svoj odrezak obično ne ostavlja na tanjuru ništa za drugog gosta u restoranu. Gladni potrošač sasvim je iscrpio svoj obrok na tanjuru. Za razliku od odreska, korištenje ulične rasvjete kao javnog dobra omogućeno je istovremeno velikom broju ljudi, ono je neiscrpivo. Isto tako na ulicama počišćenim od snijega poboljšat će se uvjeti vožnje bilo da njome prolazi deset vozila ili tisuću. Javnim dobrom ili javnom uslugom moglo bi se nazvati i zaprašivanje grada protiv komaraca. Stanovnik Zagreba uživajući u ljetnoj večeri bez komaraca nije time uskratilo istu ugodu nekom drugom Zagrepčaninu.

Drugo svojstvo privatnog dobra, ali ne i javnog jest isključivost. Isključivost označava činjenicu da svatko tko nije neko dobro platio može biti isključen iz njegovog korištenja. Ako ne platite novine prodavač vam ih neće dragovoljno dati. No javna dobra označava upravo suprotno svojstvo, a to je neisključivost. Jednom upaljena ulična rasvjeta koristi svim noćnim šetačima, i teško je, gotovo nemoguće nekoga zakinuti za svjetlost. Podizanjem obrambene razine zemlje osigurava se vojna zaštita svih i nemoguće je nekoga iz nje isključiti.

Pojmom javno dobro označava se, dakle, neko dobro ili usluga čije prednosti nisu iscrpive za dodatnog korisnika. Istovremeno teško je ili nemoguće isključiti neplatiše od korištenja javnog dobra. Ova dva svojstva značajna su za proizvodnju i korištenje javnog dobra.

Kako neplatiše ne mogu biti isključeni iz uživanja u javnom dobru, otežano je ili nemoguće ubiranje naknade za njegovo korištenje. Tu se pojavljuje problem „švercera“ („free rider“). Naime, u uvjetima teškoća u naplati javnog dobra i neisključivosti iz njegovog korištenja moguće je i besplatno koristiti dobro, tj. „švercati se“. Nemoguće je tražiti plaćanje cijene od svakog korisnika posebno. Javno dobro ne može se podijeliti na jedinice koje se mogu prodavati svakom korisniku (ne može se podijeliti koliko točno svjetla obasjava nečiji kućni prag). Privatni poduzetnik neće u tim uvjetima biti zainteresiran za proizvodnju takvih dobara. On ne može cijelu zajednicu prisiliti da plati javno dobro koje on proizvodi, niti isključiti neplatiše iz korištenja javnog dobra. Kako država može namaknuti prihode oporezivanjem građana i privrede (dakle svih potencijalnih korisnika javnog dobra) tako ona jedina ima i sredstva i moć da osigura ponudu javnih dobara.

Sve navedeno odnosi se na čista javna dobra. Mnoga dobra i usluge, kao na primjer zdravstvo, školstvo ili stanovi za siromašne koje danas osigurava država, mogli bi se osiguravati privatnim

i javno dobro u javnoj upotrebi, te na razlike u odnosu na opće dobro.³⁴

Postoje stvari koje ili zbog svojih osobina ili zbog pravne regulative nisu u mogućnosti biti u vlasti fizičkih ili pravnih osoba, te se nazivaju općim dobrima.

Dakle, opće dobro je dio prirode na kojem se ne može steći pravo vlasništva neovisno o tome da li se stvarno pravo na njima ne može steći poradi osobina te stvari ili poradi pravne regulative koja priječi stjecanje tog prava.^{35 36}

ZVDSP u članku 3. govori o (ne)sposobnosti stvari biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava.³⁷

U svakom slučaju, valja razlikovati izričaj opće dobro od izričaja javno dobro te ih nikako ne treba smatrati istoznačnicama.

poduzetništvom. To su ili takozvana javna dobra koja država ipak osigurava ili proizvodi jer smatra da bi ponuda tih dobara od strane privatnika bila neadekvatna bilo po količini, bilo po kvaliteti. Dakle, s obzirom da bi tržište podcijenilo potražnju i tako formiralo nedovoljnu ponudu javnih dobara, alokacija resursa ne bi bila optimalna. Tako javna dobra u tržišnom smislu postaju nedjelotvorna kada državna intervencija postaje neophodna.

Ekonomska teorija na području javnih financija uvelike se bavi javnim dobrima. Mnoga pitanja i dalje su otvorena.

Koja dobra smatrati javnim i tako ih prepustiti na brigu državi? Kod čistih javnih dobara odgovor je jasan, no takozvana javna dobra mogu osiguravati i privatni poduzetnici. U mnogim zemljama uz državne osnovne škole, postoji i dugogodišnja tradicija privatnih škola.

Kako odučiti koliko je javnog dobra potrebno proizvoditi? Koliko gradu treba javnih parkova? Majke male djece mnogo će više vrednovati zelene površine negoli užurbani poslovni ljudi. Treba li graditi više dječjih igrališta ili širiti gradske ulice za brže odvijanje prometa? Potrošači neće dobrovoljno iskazati koliko vrednuju javno dobro, već će radije u njemu uživati kao „slobodni jahači“ sve dok troškove snosi netko drugi. Na tržištu privatnih dobara novcem se javno iskazuje vrednovanje nekog privatnog dobra. Spremnosti da plati odmor u hotelu A kategorije, turist iskazuje sklonost većoj udobnosti i luksuzu. Kod javnih dobara novac je zamijenjen glasačkim listićem. U političkom procesu država saznaje sklonosti svojih građana. Rezultat glasanja možda neće zadovoljiti sve, no rješenje će ipak biti najbliže efikasnom.

I, konačno, kad je već saznala što potrošači žele, država mora formulirati sustav poreza koji istovremeno pravedno i efikasno prikuplja sredstva za financiranje javnih dobara. Više pravednosti obično znači i manje učinkovitosti, pa je izbor njihovog omjera rezultat političkog procesa.»

³⁴ O javnim dobrima u općoj upotrebi i u javnoj upotrebi vidi i kod **Dragan Bolanča**, *Pomorsko pravo (odabrane teme)*, Pravni fakultet u Splitu, 1999., str. 8. i 9.

³⁵ Vidi **Damir Aviani**, „Zasebno korištenje općeuporabljivih dobara u Hrvatskoj: dometi i ograničenja“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1/09, Split, 2009., str. 124.

³⁶ Primjerice ZaVo u članku 3. propisuje da su: *«vode opće dobro koje zbog svojih prirodnih svojstava ne mogu biti ni u čijem vlasništvu»*. U starom Zakonu o javnim cestama (Narodne novine, br. 180/04, 82/06, 138/06, 146/08) bilo je u članku 2. određeno da su: *«javne ceste opće dobro i na njima se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi»*. Prema novom Zakonu o cestama (Narodne novine, br. 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14 dalje: ZC), sukladno članku 3., javne ceste su: *«javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske.»*

Prema odredbi članka 3. ZPDM/03 pomorsko dobro je: *«opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku...»*.

³⁷ *«Nisu sposobni biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava oni dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala (opća dobra).»*

Temeljna pojmovna razlika općeg i javnog dobra jest u mogućnosti da javna dobra budu objekti stvarnih prava, za razliku od općih dobara koja ne mogu biti ni u čijem vlasništvu.

Javna dobra u općoj upotrebi jesu ona dobra u vlasništvu Republike Hrvatske, namijenjena upotrebi svih i svatko se može služiti njima na način koji je radi ostvarenja te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su te stvari dane na upravljanje.³⁸ Javna dobra u općoj upotrebi su u vlasničkompravnom režimu, i to u vlasništvu Republike Hrvatske. To je temeljna razlika u odnosu na opća dobra koja ne mogu biti objektom vlasništva. Javna dobra mogu biti samo one stvari koje su u vlasništvu države ili drugih javnopravnih subjekata, odnosno osoba javnog prava (jedinice lokalne i područne samouprave ili ustanove čiji je osnivač država ili jedinica lokalne ili područne samouprave). Država ima ista ovlaštenja kao i kod općih dobara koja se tiču raspolaganja, upravljanja, korištenja i uporabe.

Javna su dobra u javnoj upotrebi nekretnine i stvari državnih tijela, ministarstava, sudova i sl. koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njenih tijela i ustanova. Te stvari i nekretnine rabe, u skladu s tom namjenom, ona tijela i ustanove kojima ih je dalo na upravljanje tijelo nadležno za određivanje namjene, ako ih to tijelo nije zadržalo u svojoj neposrednoj uporabi.³⁹

Ustav RH u članku 52.⁴⁰ uporabio je izričaj «dobro od interesa za Republiku Hrvatsku».

More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva već su, *ex constitutione* i neovisno o odredbi zasebnih zakona, dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.⁴¹ Dakle, osnovno je obilježje mora, morske obale i otoka⁴² da se radi o dijelovima prirode koji su na temelju samog Ustava RH

³⁸ Članka 35., stavak 4. ZVDSP-a.

³⁹ Članak 35., stavak 5. ZVDSP-a.

⁴⁰ «*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 osobitog kulturnoga, povijesnoga, 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 dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.»

Ustavni sud ukazao je na neadekvatnu, čak protuzakonitu, izradu pročišćenih tekstova zakona, te je to konstatirao u Izvješću o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata (U-X-1435/11), pa je tako kao primjer ispravnog sačinjavanja pročišćenih propisa dao ogledni primjerak prečišćenog teksta Ustava RH. Vidi na <http://www.usud.hr>.

⁴¹ Vidi **Branko Babac**, *Upravno pravo, Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004., str. 659.

⁴² Otoci se, sukladno ZO-u, razvrstavaju u dvije skupine. U prvoj skupini nabrojani su nedovoljno razvijeni i nerazvijeni otoci i otočići te mali, povremeno nastanjeni i nenastanjeni otoci i otočići. U drugoj su skupini svi ostali otoci koji nisu razvrstani u prvu skupinu, kao i poluotok Pelješac (članak 2., stavak 2.).

proglašeni dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku. Dio otoka koji čini morsku obalu i ujedno pomorsko dobro u identičnoj su pravnom statusu kao i dio kopna koji čini morsku obalu.⁴³

Tako Babac kaže:⁴⁴

«Mora se, međutim, ustvrditi i to da nije ni malo laganim iz odredaba Ustava hrvatskog izvoditi shvaćanje o “opće-porabljivomu dobru” kao pravnom institutu, pa ni shvaćanje o “pomorskomu dobru kao opće-porabljivom dobru” osim, možebitno, iz izričaja koji govore o “ovlaštenicima prava na dobrima od interesa za Republiku”, što navodi na pomisao da bi glasom Ustava bilo dopuštenim konstituirati dobra koja podliježu kakvom drugom pravno-vlasničkom uređenju nego što je to neko “privatno-vlasničko”, kao što je to, npr., mješovito privatno-vlasničko uređenje po pravu njemačkomu – javno dobro kao institut podvrgnut djelomično normama naravi javno-pravne djelomično normama naravi privatno-pravne, ili pak uređenje (zasebnoga) “javnog vlasništva određenog s namjenom dobra ostvarivanju kakve javne koristi” po uzoru na pravo francusko.»⁴⁵

Zaključno se može reći da su dobra od interesa za Republiku Hrvatsku:

- opća dobra,
- javna dobra u općoj upotrebi,
- stvari u privatnom vlasništvu, primjerice umjetničkih djela, arhivskih dokumenata i sl., ukoliko ispunjavanju zakonske uvjete da budu dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.⁴⁶

⁴³ Razlika je u tome što ZO predviđa da je ništetan ugovor o prodaji prve katastarske čestice do mora ili prve katastarske čestice do obalne čestice ako nije utvrđena granica pomorskog dobra (članak 35. c.). Druga je razlika u tome što, prema odredbi članka 35. b., stavak 3. ZO-a:

«Tijelo nadležno za geodetske poslove i katastar dužno je u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona dostaviti nadležnom općinskom sudu podatke i dokumentaciju o katastarskim česticama za nekretnine na otočićima iz članka 2. stavka 2. podstavka 2. ovoga Zakona, koji će po službenoj dužnosti izvršiti zabilježbu zabrane otuđenja na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske i prava prvokupa u korist Republike Hrvatske, županije, grada i općine na nekretninama u vlasništvu drugih osoba.»

Takova obveza ne postoji za katastarske čestice koje čine morsku obalu na kopnenom dijelu države. Nije na odmet ukazati da je pomorsko dobro opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, a otoci su dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, a opća dobra su u cijelosti samo ako se ne radi o otoku iz ZO-a nego o hridi ili grebenu sukladno ZPDML/03. Poblježe vidi kod **Jadranko Jug**, *Subjektivna prava glede mora, morske obale i otoka*, Novi Informator, br. 5697/08, Zagreb, 2008., str. 1. do 3. i 15. do 17.

⁴⁴ **Babac**, *op. cit.*, str. 737.

⁴⁵ Vidi članak 69., stavak 2. Ustava RH. Vidi i **Velimir Ivančević**, *Institucije upravnog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 1983., str. 294. do 296. Ranije važeći Zakon o koncesijama (Narodne novine, br. 89/92) izrijekom je propisivao da se ugovorom o koncesiji mora osigurati jamstvo da će se gospodarska svrha koncesije ostvariti u skladu s interesima Republike Hrvatske.

⁴⁶ Vidi primjerice odredbe Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, Narodne novine, br. 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15.

Postoji još čitav niz nekretnina koje su u režimu dobara od interesa za Republiku Hrvatsku, a koja nisu opća dobra i za koje je posebnim zakonima kao *lex specialis određen poseban pravni režim (poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, vodno dobro, kulturna dobra i sl.)*.⁴⁷

5. KOMPARATIVNI PRIKAZ

5.1. Italija

Najvažniji pravni izvori za pravno uređenje pomorskog dobra u Republici Italiji su Građanski zakonik⁴⁸ i Plovidbeni zakonik.⁴⁹ Talijanski Građanski zakonik u okviru odredaba o dobrima koja pripadaju državi, javnopravnim osobama i crkvenim ustanovama, među ostalim, uređuje i pravni režim pomorskog dobra.⁵⁰ Plovidbeni zakonik sadrži detaljne odredbe o tome što se smatra pomorskim dobrom, kako se ono koristi, kako se određuju granice pomorskog dobra i sl.⁵¹

Pravni režim pomorskog dobra izričito je određen u članku 822/1. talijanskoga Građanskog zakonika.⁵² Izričito je određeno da morska obala, plaža, sidrišta i luke pripadaju državi, tj. da su državno vlasništvo.⁵³ Ta je imovina države neotuđiva i ne može biti predmet prava u korist trećih osoba, osim na načine i u granicama utvrđenima posebnim zakonom.⁵⁴ Nadležna upravna tijela ovlaštena su štititi tu imovinu te se koristiti svim pravnim sredstvima uređenim Građanskim zakonikom

⁴⁷ Vidi Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Narodne novine, br. 39/13, 48/15, Zakon o šumama, Narodne novine, br. 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12, 68/12, 148/13, 94/14, ZaVo.

⁴⁸ Građanski zakonik (*Codice civile*), od 16. ožujka 1942., n. 262 s izmjenama i dopunama. Vidi na <http://www.lexadin.nl/wlg>.

⁴⁹ Plovidbeni zakonik (*Codice della navigazione*), 30. ožujka 1942., n. 327 s izmjenama i dopunama. Vidi <http://www.lexadin.nl/wlg>.

⁵⁰ Članci 822., 823. i dr.

⁵¹ Članci 28. do 55. i dr.

⁵² Odredba članka 822., stavak 1. propisuje:

„Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti, i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia (Cod. Nav. 28, 692); le opere destinate alla difesa nazionale.“

⁵³ Člankom 822. određeno je da su, uz morsku obalu, plaže, sidrišta i luke, državno vlasništvo i rijeke, potoci, jezera i druge vode određene kao javne na temelju posebnih zakona, ceste, autoceste i željeznice, aerodromi, vodovodi, nekretnine od povijesnog, arheološkog i umjetničkog značaja, zbirke muzeja, pinakoteka, arhiva, biblioteka, kao i druga dobra koja po zakonu podliježu režimu javnih dobara.

⁵⁴ Članak 823., stavak 1. talijanskoga Građanskog zakonika. Šire o pomorskom dobru kao objektu javnog prava vidi u: **Maria Luisa Corbino**, *Il demanio marittimo*, Giuffrè, Milano, 1990., str. 17. do 51., **Nikola Greco – Franco Ghelarducci**, *I beni pubblici in Italia*, Profili funzionali e problemi da gestione, Il Mulino, Bologna, 1982., str. 35. do 68.

u upravnim i sudskim postupcima radi zaštite vlasništva⁵⁵ i posjeda⁵⁶ u pogledu te imovine.⁵⁷

Talijanski Građanski zakonik izričito određuje i da se posebni pravni režim pojedinih dobara koja se prema članku 822. smatraju državnom imovinom uređuje odredbama posebnih zakonika.⁵⁸ Kad se radi o imovini koja se smatra pomorskim dobrom, njezin je posebni pravni režim uređen Plovidbenim zakonikom.

Pojam pomorskog dobra Plovidbeni zakonik određuje u članku 28.⁵⁹

Pomorsko dobro uključuje:

- morsku obalu, plažu, luke, sidrišta;⁶⁰
- morske rukave, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kotline ispunjene slanom ili slankastom vodom, koje su najmanje u jednom dijelu godine slobodno povezane s morem;
- kanale za opću pomorsku upotrebu.

U pogledu građevina i drugih objekata koji se nalaze unutar granica pomorskog dobra vrijedi načelo pravnog jedinstva nekretnine (načelo *superfices solo cedit*). U članku 29. Plovidbenog zakonika izričito je određeno da se pripadnošću pomorskog dobra i državnim vlasništvom smatraju sve građevine i drugi objekti koji se nalaze unutar granica pomorskog dobra i teritorijalnog mora.⁶¹

⁵⁵ Članak 948. i dr.

⁵⁶ Članak 1168. i dr.

⁵⁷ Članak 823., stavak 2. talijanskoga Građanskog zakonika.

⁵⁸ Članak 828.

⁵⁹ Članak 28. Plovidbenog zakona određuje:

„*Beni del demanio marittimo*

Fanno parte del demanio marittimo:

a) il lido, la spiagie, i porti, le rade;

b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salso o salmastre che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare;

c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.“

⁶⁰ Plovidbeni zakon ne definira obale ni plaže. U teoriji i praksi (morska) obala se širi u kopno od krajnje granice dosezanja redovitog plimnog vala. Vidi **Plinio Manca**, *Studia di diritto della navigazione*, Giuffrè, Milano, 1959., str. 81. Naime, izričaj «*limite massimo delle mareggate orinare*» smatra se boljim od klasičnog «*maximus hibernus fluctus*».

⁶¹ Područje teritorijalnog mora određeno je u članku 2. Plovidbenog zakonika. Člankom 2. izričito je određeno da državnom suverenitetu podliježu zaljevi, zatoni i uvale, čije su obale dio teritorija Republike, kada udaljenost između krajnjih točaka otvaranja zaljeva, zatona ili uvale nije veća od dvadeset četiri nautičke milje. Ukoliko je takva udaljenost veća od dvadeset četiri nautičke milje, državnom suverenitetu podliježe dio zaljeva, zatona ili uvale obuhvaćen unutar ravne crte povučene između dvije krajnje vanjske točke međusobno udaljene dvadeset četiri nautičke milje. Državnom suverenitetu podliježe i prostor mora dužine dvanaest nautičkih milja uzduž kopnenih i otočkih obala Republike te uzduž ravnih crta koje spajaju krajnje točke navedene u prethodnoj točki. Takvo protezanje mjeri se od obalne crte obilježene osekom. Izuzetak su razne odredbe utvrđene zbog određenih utjecaja zakona ili propisa ili međunarodnih konvencija.

Način korištenja pomorskog dobra određuju upravna tijela – uprava nadležna za promet i plovidbu, dok je za provedbu odluka o načinu korištenja pomorskog dobra nadležna policija.⁶²

Način određivanja granica pomorskog dobra Plovidbeni zakonik drukčije određuje ovisno o tome određuju li se granice pomorskog dobra na mjestima gdje je more povezano s kanalima ili rijekama ili ostalim tokovima vode odnosno određuju li se granice pomorskog dobra u odnosu na druge nekretnine. Granice pomorskog dobra, na mjestima gdje je more povezano s kanalima ili rijekama ili ostalim tokovima vode, utvrđuje ministar nadležan za poslove prometa i plovidbu, uz suglasnost ministra financija i javnih radova, te ostalih nadležnih ministara.⁶³

Postupak određivanja granica pomorskog dobra u odnosu na druge nekretnine uređen je u Plovidbenom zakoniku kao posebna vrsta upravnog postupka u kojem sudjeluju sve osobe koje imaju interes u postupku određivanja granice pomorskog dobra, s time da je protiv odluka nadležnih upravnih tijela donesenih u postupku razgraničenja zona pomorskog dobra dozvoljena sudska zaštita.⁶⁴

Postupak razgraničenja zona pomorskog dobra započinje nadležno upravno tijelo kad je to potrebno ili kad to tijelo smatra prikladnim pokrenuti postupak razgraničenja utvrđenih zona pomorskog dobra. Postupak se započinje pozivom javnim tijelima i fizičkim osobama koje mogu imati interes za sudjelovanje u predmetnim radnjama.⁶⁵

Odluke u postupku razgraničenja donosi upravitelj luke u upravnom postupku, uz suglasnost financijskog upravitelja. Ako postoji sporazum svih zainteresiranih osoba koje sudjeluju u postupku, upravitelj luke sastavlja poseban zapisnik o postignutom sporazumu.⁶⁶

U ostalim slučajevima (tj. u slučaju prigovora protiv odluke upravitelja luke) dokumentacija se dostavlja ministru nadležnom za promet i plovidbu koji u roku od 60 dana od primitka može rješenjem poništiti odluku, o čemu će zainteresirane osobe u roku od 10 dana obavijestiti upravitelj luke.⁶⁷

Kad ministar nadležan za poslove prometa i plovidbe poništi odluku donesenu u prvostupanjskom postupku razgraničenja zona pomorskog dobra, uz suglasnost ministra financija, ministar nadležan za poslove prometa i plovidbe rješava o

⁶² Članak 30. Plovidbenog zakonika.

⁶³ Članak 31. Plovidbenog zakonika.

⁶⁴ Članak 32. Plovidbenog zakonika.

⁶⁵ Članak 32., stavak 1. Plovidbenog zakonika.

⁶⁶ Članak 32., stavak 3.

⁶⁷ Članak 32., stavak 4.

prigovoru. Ministar financija isključivo je nadležan i za zaštitu državne imovine (pomorskog dobra) u slučaju spороva pred tijelima sudbene vlasti (čl. 32/6.).⁶⁸

Proširenje granica pomorskog dobra provodi se prema odredbama iz čl. 33. Plovidbenog zakonika. Kad je radi opće uporabe pomorskog dobra potrebno proširiti pomorsko dobro i na druge nekretnine koje su u privatnom vlasništvu, provodi se postupak izvlaštenja.⁶⁹

Odluku o općem interesu za izvlaštenje tada donosi ministar nadležan za poslove prometa i plovidbe, uz suglasnost ministra financija.

O izuzimanju nekretnina iz zona pomorskog dobra odlučuje rješenjem ministar nadležan za poslove prometa i plovidbe uz suglasnost ministra financija.⁷⁰

Izuzimanje iz zone pomorskog dobra dopušteno je ako se dio pomorskog dobra ne smatra iskoristivim za opću uporabu mora.

Koncesija na pomorskom dobru dodjeljuje se radi zauzimanja i korištenja pomorskog dobra na određeno vrijeme.⁷¹

Koncesiju dodjeljuje pomorska uprava, pri čemu je nadležnost za dodjelu koncesija različito određena ovisno o vremenu trajanja koncesije. Ministar nadležan za poslove prometa i plovidbe dodjeljuje koncesije na rok veći od 15 godina. U nadležnosti upravitelja luke je dodjela koncesija u trajanju između 4 i 15 godina, kao i koncesija do 4 godine na temelju kojih se podižu objekti koji se teško uklanjaju. Koncesije u trajanju do 4 godine na temelju kojih se ne podižu objekti koji se teško uklanjaju, u nadležnosti su voditelja pomorskog odjela. Iz odredaba Plovidbenog zakonika ne proizlazi izričito da se koncesije uvijek dodjeljuju na temelju javnog natječaja, ali su određeni kriteriji nadmetanja u slučaju više zahtjeva za koncesiju.⁷²

U slučaju više zahtjeva za koncesiju, prednost ima podnositelj zahtjeva koji nudi veća jamstva za unosniju upotrebu koncesije i koji predlaže upotrebu pomorskog dobra koja je, prema ocjeni davatelja koncesije, od značajnijeg općeg interesa. S druge strane, prilikom izdavanja novih koncesija za pomorska dobra za turističko-rekreativne djelatnosti prednost se daje zahtjevima za koncesiju kojima se predviđa gradnja opreme koja nije učvršćena i koja se može u potpunosti ukloniti. Na isti se način prednost daje ranijim koncesijama, već izdanima, u trenutku njihova

⁶⁸ Članak 32., stavak 6. Plovidbenog zakonika.

⁶⁹ Članak 33. Plovidbenog zakonika.

⁷⁰ Članak 35. Plovidbenog zakonika.

⁷¹ Članak 36. Plovidbenog zakonika. Vidi **Gabriele Lami – Alberto Nebbia Colomba – Stefano Villamena**, *Le concessioni demaniali marittime, tra passato, presente e futuro*, Exeo edizioni, Padova, 2010., str. 126. do 176.

⁷² Članak 37. Plovidbenog zakonika.

obnavljanja ovisno o novim zahtjevima. U slučaju da se ne ponavljaju razlozi za davanje prednosti iz prethodnih točaka, pristupa se privatnoj dražbi.⁷³

Na temelju odluke o dodjeli koncesije, sklapa se ugovor o koncesiji kojim se određuje visina naknade za koncesiju.⁷⁴ Plovidbeni zakonik ne sadrži posebne kriterije za određivanje visine naknade. Izričito je, međutim, propisana mogućnost da se u određenim slučajevima, kao što su koncesije dodijeljene javnim ustanovama ili fizičkim osobama u dobrotvorne svrhe ili u druge svrhe od općeg interesa, naknada odredi u simboličnom iznosu.⁷⁵ S druge strane, postoji i mogućnost smanjenja iznosa naknade ako uporaba pomorskog dobra bude ograničena zbog ranije stečenih prava trećih.⁷⁶ Prestanak koncesije uređuju članci 44., 45., 47. i 48. Plovidbenog zakonika. U slučaju opoziva koncesije,⁷⁷ koncesionar se može odreći koncesije uz obavijest davatelju koncesije u roku od trideset dana od kada je primio obavijest o mjeri opoziva. Koncesionar ima pravo na istu mogućnost i kada koncesiju ne može djelomično iskoristiti, zbog izgradnje objekata u svrhu općeg interesa države ili drugih javnih tijela. Koncesija se ukida i kad uporaba postane potpuno nemoguća.⁷⁸ Kad se, uslijed prirodnih uzroka, pomorsko dobro na kojem je osnovana koncesija izmijeni na način da takve izmjene ograničavaju upotrebu koncesije, koncesionar ima pravo na odgovarajuće smanjenje naknade. Kada su, međutim, promjene na pomorskom dobru takve da onemogućuju upotrebu koncesije, ona se ukida.⁷⁹ Koncesija može prestati i odlukom davatelja koncesije.⁸⁰ Tada koncesionar nema pravo na naknadu za izvršene radove niti za nastale troškove.

⁷³ U slučajevima žurnosti, zaposjedanje pomorskog dobra moguće je i prije dodjele koncesije. Pomorska uprava može tada, na zahtjev zainteresirane strane, dopustiti, uz prethodnu jamčevinu, neodgodivo zaposjedanje i upotrebu pomorskog dobra, kao i izvođenje nužnih radova, na rizik podnositelja zahtjeva, pod uvjetom da se podnositelj zahtjeva obveže da će poštovati uvjete koji će se utvrditi u ugovoru o koncesiji. Ako koncesija bude odbijena, podnositelj zahtjeva mora srušiti izgrađene objekte i vratiti dobra u prijašnje stanje (Članak 38. Plovidbenog zakonika).

⁷⁴ Članak 39. Plovidbenog zakonika.

⁷⁵ Članak 39., stavak 2. Plovidbenog zakonika.

⁷⁶ Članak 40. Plovidbenog zakonika.

⁷⁷ Već dodijeljenu koncesiju može se opozvati rješenjem Predsjednika Republike, uz prethodno mišljenje Državnog savjeta, kad se novi zahtjev za dodjelom koncesije pokaže neusklađenim s već prethodno dodijeljenom koncesijom. Kad je prethodno dodijeljena koncesija manje značajna za opći interes, ona se može opozvati (Članak 44. Plovidbenog zakonika).

⁷⁸ Članak 44. Plovidbenog zakonika.

⁷⁹ Članak 45. Plovidbenog zakonika.

⁸⁰ Prema članku 47. Plovidbenog zakonika:

«Davatelj koncesije može donijeti odluku o prestanku koncesije:

a) zbog neizvršenja radova propisanih u ugovoru o koncesiji, ili zbog izostanka početka poslovanja u predviđenim rokovima;

b) zbog trajnog nekoristenja tijekom razdoblja određenog u tu svrhu u ugovoru o koncesiji, ili zbog zloporabe;

c) zbog nedopuštene bitne izmjene svrhe za koju je koncesija dodijeljena;

Koncesionar može na pomorskom dobru, uz prethodno odobrenje davatelja koncesije, osnovati hipoteku na objektima koje je izgradio na pomorskom dobru.⁸¹ Plovidbeni zakonik ne sadrži posebne odredbe o osnivanju i namirenju tražbina osiguranih hipotekom na objektima izgrađenima na pomorskom dobru. Ako u Plovidbenom zakoniku nisu za taj slučaj predviđene posebne odredbe, na odgovarajući se način primjenjuju opće odredbe građanskog prava.⁸² Treba, međutim, upozoriti na posebnu odredbu iz članka 46/2. Plovidbenog zakonika koja uređuje pravne učinke prodaje ili ovrhe na objektima ili postrojenjima izgrađenima od strane koncesionara na pomorskom dobru. Ta bi se odredba na odgovarajući način primjenjivala i na ovrhu na objektu opterećenom hipotekom. Članak 46/1. Plovidbenog zakonika izričito propisuje da se u svakom slučaju zamjene u korištenju koncesije mora zatražiti odobrenje tijela koje daje koncesiju.⁸³ Kad se provodi ovrha na objektu izgrađenom od strane koncesionara, također je moguće da stjecatelj preuzme pravni položaj koncesionara, ali je za to također potrebna suglasnost davatelja koncesije.⁸⁴ Pravna sudbina hipoteke na objektu izgrađenom od strane koncesionara u slučaju prestanka koncesije nije u Plovidbenom zakoniku izričito uređena. Članak 49. Plovidbenog zakonika samo propisuje da nakon prestanka koncesije neuklonjive objekte izgrađene na pomorskom dobru, ako nije drukčije određeno ugovorom o koncesiji, stječe država bez ikakve naknade i odštete. S obzirom na izričitu odredbu iz članka 823/1. Građanskog zakonika o neotuđivosti iz državnog vlasništva i nemogućnosti postojanja prava trećih na imovini koja ima status pomorskog dobra, moglo bi se zaključiti da hipoteka osnovana na građevini nakon što prestane koncesija također prestaje.

d) zbog neplaćanja naknade određenog broja rata predviđenih u ovu svrhu u ugovoru o koncesiji;

e) zbog protupravne zamjene drugih u uživanju koncesije;

f) zbog neispunjavanja obveza nastalih iz koncesije, ili nametnutih zakonskim normama ili propisima (čl. 47/1. Plovidbenog zakonika).»

⁸¹ Članak 41. Plovidbenog zakonika.

⁸² Članak 1., stavak 2. Plovidbenog zakonika.

⁸³ «Ako koncesionar umre, njegovi nasljednici stupaju na njegovo mjesto u pogledu prava i obveza iz koncesijskog ugovora, ali moraju od davatelja koncesije zatražiti potvrdu koncesije u roku od šest mjeseci, uz mogućnost gubitka. Ako, zbog tehničke ili ekonomske nesposobnost nasljednika, davatelj koncesije ne potvrdi koncesiju, primjenjuju se propisi koji važe za oduzimanje koncesije (čl. 46/3. Plovidbenog zakonika).»

⁸⁴ Članak 46., stavak 2. Plovidbenog zakonika.

5.2. Francuska

Pomorsko dobro u Republici Francuskoj uređuje čitav niz propisa. Najvažniji propisi su: Zakon o priobalju,⁸⁵ Zakon o državnim dobrima, Uredba o postupku razgraničenja pomorskog dobra,⁸⁶ Uredba o koncesijama za korištenje pomorskog dobra.⁸⁷

Prema Zakonu o državnom dobru, pomorsko dobro (*domaine public maritime*) smatra se javnim dobrom u vlasništvu države koje je neotuđivo iz državnog vlasništva.⁸⁸ Zakon određuje da se upravljanje nacionalnim javnim dobrima uređuje posebnim zakonima.

Pojam pomorskog dobra određuje Zakon o priobalju.⁸⁹ Članak 1. citiranog Zakona određuje da je priobalje geografski entitet koji zahtijeva posebnu politiku upravljanja, zaštite i vrednovanja. Dijelovima priobalja, prema postojećem zakonu, metropole i prekomorskih područja smatraju se:

- a) priobalni stanovnici mora i oceana, slanih voda, razina unutrašnjih voda površine više od 1000 hektara, te
- b) priobalni stanovnici ušća i delta smještenih uz donji tok granice slanih voda te sudjeluju u ekonomskoj i ekološkoj ravnoteži priobalja.

Pritom se razlikuje prirodno pomorsko javno dobro od umjetnog pomorskog javnog dobra. Prirodno javno pomorsko dobro obuhvaća morski teritorij i podzemlje, omeđeno obalom u stanju visoke razine mora, slana jezera i plićake u prirodnoj komunikaciji s morem, te formacije nanosa i naplavina mora. Umjetno javno pomorsko dobro uključuje lučke objekte i dijelove koji pripadaju luci, te

⁸⁵ Zakon o priobalju (*La loi Littoral*) od 3. siječnja 1986. godine s izmjenama i dopunama. Vidi na <http://www.lexadin.nl/wlg>.

⁸⁶ Uredba 2004-309 od 29. 3. 2004. (Décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières – J.O. n° 76 du 30 mars 2004.). Vidi na <http://www.lexadin.nl/wlg>.

⁸⁷ Uredba 2004-308 od 29. 3. 2004. (Décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports – J.O. n° 76 du 30 mars 2004 page 6078 texte n° 40). Vidi na <http://www.lexadin.nl/wlg>.

⁸⁸ Članak 52. Zakona o državnom dobru.

⁸⁹ Svijest o ekonomskoj važnosti priobalja dovela je do potrebe donošenja posebnog zakona o priobalju koji bi se odnosio na cijelo priobalje, 5500 km glavnog dijela obale i 1500 km pomorskog dobra obilježenog po svojoj geografskoj i kulturalnoj različitosti (tri su obalna dijela La Manche – Sjeverno more, Atlantik, Mediteran, uz slana jezera i niveoe vode više od 1000 hektara). Slijedom toga, Zakon o priobalju (članak 1.) izričito deklarira da je priobalje geografski entitet koji zahtijeva posebnu politiku upravljanja, zaštite i vrednovanja. Ostvarenje te politike implicira koordinaciju između državnih i lokalnih razina uprave koje imaju za cilj: ostvarenje napora u smislu istraživanja i inovacija vezanih uz specifičnosti tla; zaštitu ekološko-biološke ravnoteže, borbu protiv erozije, zaštitu kulturne baštine i okoliša; očuvanje i razvoj ekonomskih aktivnosti vezanih uz vodu, kao što su ribolov, morske kulture.

objekte vezane za sigurnost plovidbe.⁹⁰ Pomorskim dobrom upravlja na lokalnoj razini prefekt (upravitelj prefekture).

Granice obale određuje država, a proces razgraničenja podvrgnut je javnom ispitivanju.⁹¹ Postupak razgraničenja uređuje Uredba br. 2004-3009 od 29. 3. 2004. godine. Postupak razgraničenja pomorskog dobra jest upravni postupak u nadležnosti prefekta (upravitelja prefekture). Dokumentaciju potrebnu za postupak razgraničenja utvrđuje Državni ured zadužen za pitanja pomorskog dobra.⁹² Dokumentacija o razgraničenju podnosi se predsjedniku općine na razmatranje, a podložna je javnom ispitivanju (članci 3., 4. Uredbe 2004-309). Nakon provedenih rasprava i sastanaka, Državna služba zadužena za pomorsko dobro podnosi izvještaj predsjedniku ispitivačke komisije. Odluku o razgraničenju donosi prefekt svojim rješenjem (članak 7. Uredbe 2004-309), a odluka se objavljuje u zbirci administrativnih odluka prefekta. Nakon utvrđene granice razgraničenja, utvrđena granica se podnosi u obliku katastarskog plana direktoru financijske službe. Troškove postupka razgraničenja pomorskog dobra snosi država (članak 10. Uredbe 2004-309).

Gospodarsko korištenje pomorskog dobra izvan luka uređuje Uredba br. 2004-308. Pomorsko dobro izvan luka može se dati na uporabu na razdoblje od 30 godina. Gospodarska uporaba pomorskog dobra ostvaruje se kroz koncesiju. Molba za koncesiju predaje se prefektu.⁹³ Prefekta koji je zadužen za koordinaciju imenuje ministar zadužen za pomorje. Prije dodjele koncesije, prefekt mora objaviti natječaj u novinama na lokalnoj i regionalnoj razini, a kasnije i na nacionalnoj. Molbu za dodjelu koncesije obrađuje upravna služba pomorskog dobra koja konzultira civilna tijela, direktora pomorskih poslova, kao i vojne vlasti. Projekt mora proći javno ispitivanje sukladno pravilniku o izvlaštenju (članci 3.-7. Uredbe 2004-308). Rješenje o dodjeli koncesije objavljuje se u zbirci administrativnih spisa prefekture, kao i u drugim tiskovinama.

⁹⁰ Podaci preuzeti od **Branko Kundih**, „Pomorsko dobro sutra – *de lege ferenda*“, zbornik radova *Nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske i opća dobra*, Inženjerski biro, Zagreb, 2007., str. 159. i 160.

⁹¹ Članak 26. Zakona o priobalju.

⁹² Ta se dokumentacija sastoji od izlaganja o predmetu razgraničenja kao i etape procedure, plana djelovanja, projekta plana, kratkog opisa elemenata koji doprinose razgraničenju, u slučaju razgraničenja morskih naplavina i nanosa prethodne situacije, a u slučaju razgraničenja morske obale, liste vlasnika određene putem katastarske službe (članak 2. Uredbe 2004-309).

⁹³ Molba mora sadržavati podatke molitelja, opis samog subjekta molbe, troškovnik radova, kartografiju i plan realizacije, kalendar realizacije, prirodu samih operacija, ponekad i vizualnu prezentaciju.

5.3. Španjolska

Pravni izvori koji u Kraljevini Španjolskoj uređuju pravni režim pomorskog dobra jesu Zakon o obali⁹⁴ i Zakon o državnim lukama i trgovačkoj mornarici.⁹⁵ Zakon o obali izričito određuje da je pomorsko dobro (*dominio publico marítimo*) u javnom državnom vlasništvu na temelju članka 132.1. Ustava.⁹⁶ Ta su dobra neotuđiva iz državnog vlasništva.⁹⁷ Na njima ne mogu postojati druga privatna prava osim prava uporabe i uživanja stečenih na temelju Zakona o obali, a na njima se ne može steći niti privatno vlasništvo prisvajanjem ili dosjelošću.⁹⁸ Pomorskim dobrom upravlja, te je nadležan za utvrđivanje granica javnog pomorskog dobra, posebni Državni odjel – Odjel za integralno gospodarenje javnim pomorskim dobrom (*el Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo*) koji djeluje u okviru Ministarstva okoliša.⁹⁹

U državnom javnom vlasništvu su:¹⁰⁰

1. Morska i riječna obala koja uključuje:

Pomorsko-zemaljsku zonu ili područje između crte zona oseke na najnižoj razini ili najviše ekvinocijske i granice do koje dopiru valovi za najvećih zapamćenih nevremena ili, kad je nadiđe, do granice maksimalne ekvinocijske crte plime. Ova zona se također proteže granicama rijeka do mjesta na kojem se može primijetiti utjecaj plime i oseke. U tu zonu se ubrajaju močvare, jezera, bare, ušća i općenito niska područja koja se preplavljaju kao posljedica dizanja i spuštanja plime i oseke, valova ili filtracije vode u moru.

Plaže ili područja taloženja sipkog materijala poput pijeska, šodera i šljunka, uključujući nasipe, grebene i sprudove, bez obzira na to jesu li pokriveni vegetacijom, koji su nastali djelovanjem mora ili pomorskog vjetera ili uslijed drugih prirodnih ili umjetnih utjecaja.

2. Teritorijalno more i kontinentalne vode, zajedno sa svojim dnom i podmorjem definirani su i regulirani posebnim zakonima.

⁹⁴ Zakon o obali od 29. srpnja 1988. n. 181 s izmjenama i dopunama (Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas). Vidi na http://www.noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/122-1988.t2.html.

⁹⁵ Zakon o državnim lukama i trgovačkoj mornarici od 25. listopada 1992. n. 283.

⁹⁶ Članak 3. Zakona o obali.

⁹⁷ Članak 7. Zakona o obali. Vidi **Isabel Miralles Gonzáles**, *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Universitat de Barcelona, 1992., str. 27.

⁹⁸ Članak 8. Zakona o obali.

⁹⁹ Podatak preuzet iz **Kundiš**, *op. cit.*, str. 162.

¹⁰⁰ Članci 3. i 4. Zakona o obali.

3. Prirodni resursi gospodarske zone i kontinentalna platforma definirani su i regulirani posebnim zakonima.

Državnom pomorsko-zemaljskom javnom vlasništvu također pripadaju:

1. Prilazi morskoj obali nastali taloženjem materijala ili povlačenjem mora, bez obzira na uzrok.

2. Zemljišta dobivena od mora kao izravna ili neizravna posljedica radova i sušenja obale.

3. Zemljišta koja je more preplavilo i koja su postala dio njegova dna iz bilo kojeg razloga.

4. Vrlo strma obalna područja koja su u dodiru s morem ili s pomorsko-zemaljskim javnim vlasništvom do njegova okrunjenja.

5. Tereni markirani kao opće dobro koji su iz bilo kojeg razloga izgubili svoja prirodna obilježja plaže, grebena ili pomorsko-zemaljske zone.

6. Pusti otočići u kontinentalnim vodama i teritorijalnom moru.

7. Zemljišta koja su pripojili koncesionari kako bi upotpunili površinu koncesije na pomorsko-zemaljskom javnom vlasništvu koja im je odobrena ako je tako utvrđeno klauzulama o koncesiji.

8. Zemljišta koja graniče s morskom obalom i koja se nabave radi uključivanja u pomorsko-zemaljsko javno vlasništvo.

9. Radovi i instalacije izgrađeni od strane države na spomenutom dobru.

10. Radovi i svjetlosne instalacije za rasvjetu obale i pomorsku signalizaciju koje je podigla država bez obzira na njihovu lokaciju, kao i zemljišta koja se koriste istim.

11. Luke i lučke instalacije u vlasništvu države koje su regulirane posebnim zakonima.

U javnom su državnom vlasništvu i otoci koji su nastali ili će nastati pod utjecajem prirodnih pojava, u teritorijalnom moru ili kopnenim vodama ili u rijekama dokle su primjetne plima i oseka, osim onih koji su u privatnom vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba ili koji su nastali podjelom tog privatnog vlasništva, u kojem slučaju će u javnom vlasništvu biti njihova pomorsko-zemaljska zona, plaže i ostala dobra takvih osobina.¹⁰¹

Postupak razgraničenja pomorskog dobra spada u nadležnost Državne uprave.¹⁰² Kriterij za određivanje granica pomorskog dobra jesu fizičke karakteristike nekretnina određene u odredbama Zakona o obali kojima se definira što je pomorsko

¹⁰¹ Članak 5. Zakona o obali.

¹⁰² Članak 11. Zakona o obali.

dobro.¹⁰³ Granice pomorskog dobra nadležna upravna vlast određuje po službenoj dužnosti ili na zahtjev zainteresirane osobe. O pokretanju postupka obavještava se javnost, a u postupku se saslušavaju lokalne, regionalne i gradske vlasti, vlasnici susjednih zemljišta, te osobe koje su dokazale status zainteresiranih osoba. Na temelju rješenja o odobrenju razgraničenja pomorskog dobra, nadležna Državna uprava pokreće upis državnog vlasništva na pomorskom dobru u javne knjige.¹⁰⁴

Određivanje granice pomorskog dobra na određeni način utječe i na vlasnička ovlaštenja osoba čije nekretnine graniče s pomorskim dobrom. U pogledu državnih zemljišta koja graniče s pomorskim dobrom ili se nalaze u njegovoj zoni utjecaja, vrijedi pravilo da se, ako za to postoji potreba, njihova uporaba mora prilagoditi zaštiti i uporabi pomorskog dobra.¹⁰⁵ Posebno su uređena i ograničenja vlasništva na nekretninama u privatnom vlasništvu koje graniče s morskom obalom radi zaštite pomorskog dobra.¹⁰⁶

Koncesije¹⁰⁷ na pomorskom dobru dodjeljuju se radi izvođenja na pomorskom dobru radova ili izgradnje instalacija koje se mogu demontirati.¹⁰⁸ Koncesije dodjeljuje nadležna Državna uprava, a koncesija se može dodijeliti na najduži rok od 30 godina. Postupak za dodjelu koncesija započinje izdavanjem javne obavijesti. Koncesija se dodjeljuje uz uvjete određene od strane nadležne Državne uprave. Odluka o dodjeli koncesije također se javno objavljuje. Koncesije se upisuju u zemljišne knjige. Koncesija se ne može prenositi na druge osobe pravnim poslovima među živim.¹⁰⁹ U slučaju smrti koncesionara, njegovi univerzalni pravni sljednici preuzimaju prava i obveze iz ugovora o koncesiji u roku od godine dana. Ako u navedenom roku univerzalni pravni sljednici ne preuzmu koncesiju, smatrat će se da su se odrekli koncesije. U slučaju prestanka koncesije, Državna uprava može odlučiti da se nastave radovi ostvarivani temeljem koncesije odnosno da se zadrže instalacije postavljene na temelju koncesije, a može odlučiti i da se isti radove

¹⁰³ Članci 3. do 5. Zakona o obali.

¹⁰⁴ Zakon o obali sadrži posebne odredbe koje ovlašćuju vlasnike nekretnina čija su prava povrijeđena odlukom o razgraničenju pomorskog dobra na podizanje odgovarajućih pravnih lijekova (članak 13., stavak 2. Zakona o obali). Gradanske parnice o pravima u pogledu zemljišta koja se nalaze na području pomorskog dobra zastarijevaju u roku od 5 godina od datuma odobrenja razgraničenja (članak 14. Zakona o obali).

¹⁰⁵ Članak 17. Zakona o obali.

¹⁰⁶ Članci 20. do 22. Zakona o obali.

¹⁰⁷ **Francisko Javier de Andrés Guijarro – Alejandro Herrero Prieto**, „El contrato de concesión de obras públicas: análisis de su actual regulación“, *Revista jurídica de Castilla y León*, no. 3/04, Valladolid, 2004., str. 34. do 46.

¹⁰⁸ Članci 64. do 72. Zakona o obali.

¹⁰⁹ Moći će se, međutim, prenositi koncesije koje služe kao podrška u pružanju javnih usluga ako uprava odobri ustupanje odgovarajućeg ugovora o upravljanju uslugama, kao i koncesije o pomorskom uzgoju i one vezane uz istraživačke dozvole ili koncesije za eksploataciju predviđene zakonima o rudnicima i ugljikovodicima (članak 70., stavak 2. Zakona o obali).

obustave i instalacije uklone s pomorskog dobra.¹¹⁰ Ako Državna uprava odluči da se uklone instalacije, zainteresirana osoba to mora učiniti o svom trošku i za svoj račun. Odluku o zadržavanju odnosno uklanjanju instalacija Državna uprava donosi po službenoj dužnosti ili na zahtjev zainteresirane osobe. Ako Državna uprava odluči da se zadrže instalacije postavljene na temelju koncesije, koncesionar čija je koncesija prestala nema pravo na naknadu vrijednosti instalacija i na naknadu troškova poduzetih radova na temelju koncesije.¹¹¹

5.4. Nizozemska

Nizozemska je po mnogo čemu specifična zemlja pa tako i po statusu pomorskog dobra. Niti jedan zakon ne poznaje termin pomorsko dobro, pače ta materija uređena je općenito Zakonom o vodama.¹¹² Do stupanja na snagu Zakona o vodama na snazi je bio *Wet van 14 juli 1904, houdende bepalingen omtrent het ondernemen van droogmakerijen en indijkingen*.¹¹³

Kroz stoljeća, nizozemska se obala znatno mijenjala zbog prirodnih katastrofa i ljudskog djelovanja. Jedan od najvećih gubitaka zemlje desio se 1134. godine, kada je stvoreno otočje Zeeland, na jugozapadu Nizozemske. Bili su to počeci ameliorizacije (krčenja mora), tj. nasipavanja mora i povećavanja kopnenog dijela.¹¹⁴

Polder je nekadašnje morsko dno koje je isušeno gradnjom brane i crpljenjem vode. Niži je od razine mora, a da ga more ne preplavi, sprečava brana. Izgradnjom poldera Nizozemska je dobila mnogo novog teritorija, proširila se na račun Sjevernog mora. Polder se koristi kao i svako drugo zemljište: za poljoprivredu, gradnju naselja, prometnica i sl. Amsterdamska zračna luka nalazi se na polderu.

Osvajanje novog zemljišta počinje izgradnjom nasipa (širokim do 100 m i visokim do 15 m). Obično se ograđuju geometrijski pravilne četverokutne ili višekutne plohe. Prve dvije godine voda se postupno crpi sa zemlje. U sljedeće četiri godine, na dobivenom slanom zemljištu prvo se uzgajaju biljke koje podnose slanu vodu i koje

¹¹⁰ Članak 72. Zakona o obali.

¹¹¹ Članak 72., stavak 2. Zakona o obali.

¹¹² Water Wet dostupan na <http://www.lexadin.nl/wlg>.

¹¹³ Vidi na http://wetten.overheid.nl/BWBR0001871/geldigheidsdatum_04-09-2009. Zakon o nasipanju i produbljavanju (krčenju) mora.

¹¹⁴ Dana 14. prosinca 1287. desila se poplava koja je razorila Nizozemsku i Njemačku, a poginulo je oko 50.000 ljudi. To je bila najrazornija poplava u povijesti, za koju postoje zapisi. Godine 1421. nastala je poplava koja zbog loše gradnje uništava novi polder i poplavljuje 72 km² zemlje. Zadnja velika poplava dogodila se 1953. godine, kada je snažna oluja razrušila nekoliko nasipa na jugozapadu Nizozemske i više od 1800 ljudi se utopilo. Nizozemska vlada odlučuje otvoriti radove, pod nazivom Delta projekt, kojim bi se nizozemska obala zaštitila od budućih poplava. Projektu je trebalo više od 30 godina da se završi.

pridonose učvršćivanju zemljišta. Tek nakon potpunog oslobađanja zemlje od soli, a to je tek nakon gotovo osam godina, počinje stvarno iskorištavanje poldera kao obradive površine za uzgoj kultiviranih biljaka. Danas se 2/5 Nizozemske sastoji od poldera ili polderske zemlje koja je nekada bila pokrivena morem ili jezerima.¹¹⁵ Najveći gradovi poput Amsterdama, luke Rotterdam i mnogi drugi nalaze se na polderskoj zemlji. Polderi su neki od najgušće naseljenih dijelova svijeta.

Ni jedna zemlja u svijetu ne može tvrditi da ima više iskrčenog zemljišta od Nizozemske. (Nizozemska znači nizinska). Ameliorizacija zemljišta započeta je pred više od 700 godina i još uvijek traje.¹¹⁶

Procjenjuje se da se 40 % teritorija u Nizozemskoj nalazi ispod razine mora.

U Nizozemskoj ne postoji pobliži propis koliko iznosi pomorsko dobro, no nesporno je pravo svakog građanina da ima pravo na pristup obali i plažama.

Valja imati na umu i odredbe Građanskog zakonika. U članku 5:25, koji nosi naslov »Vlasništvo dna mora« određeno je da je donji dio teritorijalnog mora, uključujući nizozemski dio Waddenskog mora, u vlasništvu države.

Članak 5:26 propisuje vlasništvo nad morskim plažama te propisuje da se pretpostavlja da je država vlasnik plaža između mora i podnožja dina. Članak 5:27 određuje vlasništvo nad javnim plovnim kanalima te propisuje da se pretpostavlja da je država vlasnik dna javnih plovnih kanala.

5.5. Portugal

U skladu s portugalskim zakonom, dobra čiji je nositelj država i nad kojima ona ima punu vlast, a koja se po zakonskom pravilu tiču zajedničkog korištenja, mogu u principu biti slobodna i data na besplatno korištenje svima, a označena su kao javna dobra i u skladu s tim su neotuđiva.

U članku 84. Ustava Portugalske Republike, javnom dobru pripadaju «... teritorijalne vode sa svojim koritima i graničnim pomorskim zemljištima...». Ova su dobra označena kao javna pomorska dobra.¹¹⁷

¹¹⁵ **Joost de Ruig**, „Coastline management in the Netherlands: human use versus natural dynamics“, *Journal of Coastal Conservation*, no. 4/98, Amsterdam, 1998., str. 127. do 134.

¹¹⁶ **Stefan Kuks**, *The Evolution of the National Water Regime in the Netherlands*, University of Twente, Enschede, 2002., str. 5.

¹¹⁷ Članak 84. propisuje:

«1. *Pertencem ao domínio público:*

a) *As águas territoriais com os seus leitos e os fundos marinhos contíguos, bem como os lagos, lagoas e cursos de água navegáveis ou flutuáveis, com os respectivos leitos;*

b) *As camadas aéreas superiores ao território acima do limite reconhecido ao proprietário ou superficiário;*

Unatoč zajedničkom korištenju ovih dobara, država može preko nadležnog administrativnog tijela odobriti posebnu uporabu određenih parcela javne pomorske domene kroz dodjelu dozvola i koncesija, a sve u skladu s prirodnom uporabom o kojoj se radi.

Javne domene sastoje se od javnog pomorskog dobra, teritorijalnih voda sa svojim dnom i graničnim pomorskim zemljištima, jezera, rijeka i druge vode javne domene, u skladu s odredbama Zakona br. 54/2005 od 15. studenoga 2005. godine.¹¹⁸

Razgraničenje javnih domena jest upravni postupak koji definira crtu koja definira granice obuhvata javnih površina susjednih javnoj domeni.

Postupak razgraničenja javnog i privatnog dobra započinje inicijativom:

- a) administracija regionalnih hidrografskih centara,
- b) pomorske vlasti u području svoje nadležnosti;
- c) osobe kojima je delegirana odgovornost za upravljanje vodnim resursima,
- d) lokalne vlasti u vezi s razgraničenjem nekretnina koje drže u vlasti ili kojima upravljaju.

Zakon br. 54/2005, od 15. studenoga 2005. godine, pod imenom Utvrđenje vlasništva vodnih resursa,¹¹⁹ u članku 3. propisuje što javno pomorsko dobro uključuje. Javno pomorsko dobro uključuje: obalne i teritorijalne vode, unutrašnje morske vode te njihovo dno, pod utjecajem plime i oseke, rijeke, jezera i bare.

Prema članku 4. pomorsko javno dobro pripada državi.

U Portugalu ne postoji katastar dobara u javnom pomorskom vlasništvu.

c) *Os jazigos minerais, as nascentes de águas mineromedicinais, as cavidades naturais subterrâneas existentes no subsolo, com excepção das rochas, terras comuns e outros materiais habitualmente usados na construção;*

d) *As estradas;*

e) *As linhas férreas nacionais;*

f) *Outros bens como tal classificados por lei.*

2. *A lei define quais os bens que integram o domínio público do Estado, o domínio público das regiões autónomas eo domínio público das autarquias locais, bem como o seu regime, condições de utilização e limites.*"

Dostupno na <http://www.lexadin.nl/wlg>.

¹¹⁸ Vidi na <http://www.lexadin.nl/wlg>.

¹¹⁹ Vidi na <http://www.ces.uc.pt/aigaion/attachments/IL542005.pdf-49046a6fdd2e5f9a0103f035e79c42ba.pdf>.

6. NAŠ STAV

Razmatrajući rješenja u bližem okruženju kao i u europskim zemljama, a glede pomorskog dobra, uočavamo da su uglavnom sve zemlje prihvatile sustav po kojem je pomorsko dobro javno dobro, najčešće u vlasništvu države. Hrvatska je usamljena u određivanju pomorskog dobra kao općeg dobra i u njegovom izvanvlasničkom sustavu.

Mnijenja smo da je sazrelo vrijeme da se pomorskom dobru pristupi na drugi način, da više ne bude opće dobro već da postane javno dobro.¹²⁰

Tako je Kundih pisao:¹²¹

«Postavlja se pitanje, obzirom da je pomorsko dobro sukladno Pomorskom zakoniku iz 1994. god. kao i na temelju novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. god. “opće dobro”, bi li pomorsko dobro moglo egzistirati kao javno dobro u općoj uporabi?»

I Vojković¹²² je u dvojbi o tome treba li pomorsko dobro biti opće ili javno dobro, navodeći:

«Svakako da bi zakonsko definiranje pomorskog dobra kao javnog dobra u općoj upotrebi, dakle dobra nad kojim postoji vlasništvo Republike Hrvatske, tražilo poseban pojačani stupanj zaštite takvog vlasništva, ali smatramo da je – naravno u suvremenom pravnom sustavu vladavine prava i poštivanja vlasničkih odnosa – pitanje da li pomorsko dobro spada u opće ili javno dobro prvenstveno pitanje na koje treba odgovoriti zakonodavac. Teorija ne bi trebala biti isključiva po ovom pitanju, pomorsko dobro može egzistirati i kao opće dobro i kao javno dobro u općoj upotrebi.

Pri praktičnom razmatranju ovog pitanja svakako treba analizirati i pravnu sigurnost te poštivanje pravnih odnosa koji se tiču stvari; u slučaju da pravni sustav ne pruža dovoljno visoku razinu sigurnosti što se tiče stvarnopravnih odnosa (kao što je nažalost već dugi niz godina slučaj u Republici Hrvatskoj) smatram kako je lakše regulirati zaštitu pomorskog dobra ukoliko se ono nalazi u nevlasničkom režimu općeg dobra.

Kada pravna sigurnost u Hrvatskoj dosegne razinu sličnu onoj u razvijenim zapadnoeuropskim zemljama pitanje da li pomorsko dobro treba biti opće dobro ili javno dobro u općoj upotrebi postat će gotovo u potpunosti pitanje stajališta pojedine pravne doktrine, bez većeg utjecaja na upravljanje, zaštitu i nadzor pomorskog dobra u praksi.»

¹²⁰ Dilemu oko toga iznio je **Vojković**, *op. cit.*, str. 35.

¹²¹ **Kundih**, *op. cit.*, str. 17.

¹²² **Vojković**, *op. cit.*, str. 35.

Barem s dijelom iznesenog motrišta ne možemo se složiti.

Kada će se na prostoru Republike Hrvatske desiti da ona «dosegne razinu sličnu onoj u razvijenim zapadnoeuropskim zemljama» jest prosudba koja je podložna slobodnoj (pr)ocjeni pojedinaca, grupa i/ili zakonodavca.¹²³

U prošlosti, barem u razdoblju dok je prostor (barem veći njegov dio) bio u sastavu Austro-Ugarske Monarhije, taj je prostor već pripadao europskom pravnom krugu te je za predmnijevati da je tada dosegao razinu zapadnoeuropskih zemalja. Naravno, u razdoblju pripadnosti socijalističkom pravnom krugu (od 1945. do 1990. godine) taj se doseg neminovno, što je posljedica stubokom drugačijeg društveno-političkog uređenja, u dobrom dijelu udaljio od europskog pravnog kruga. Međutim, prema našem mnijenju, nema potrebe čekati neki imaginarni «dan D»¹²⁴ već moramo odmah pristupiti što žurnijem usklađenju s pravnim sustavom zapadnoeuropskih zemalja, tj. Europske unije, u onim dijelovima u kojima to još nije učinjeno na adekvatan način.¹²⁵

Upravo naša zakonodavna praksa, u razdoblju od 1994., kada je institut pomorskog dobra prvi put zakonski reguliran u Republici Hrvatskoj, ukazuje na to da smo se nepotrebno i potpuno pogrešno odrekli OGZ-ovske¹²⁶ podjele stvari.

S obzirom na to da se u našoj zakonodavnoj ali i pravno-teoretskoj doktrini često brka pojam i izričaj «opće dobro» i «javno dobro», prije negoli prijedemo na obrazloženje našeg motrišta da pomorsko dobro treba biti javno dobro u općoj uporabi, razjasnit ćemo razlike između općeg i javnog dobra.

Kao što je to naprijed navedeno, osnovna karakteristika općeg dobra jest ta da se radi o stvarima koje nisu sposobne biti objektom nečijih stvarnih prava. Za razliku od općih dobara, karakteristika je javnih dobara da mogu biti u vlasti određenih pravnih osoba pa tako i objektom prava vlasništva ili drugih stvarnih prava. Međutim, javna dobra mogu biti samo one stvari koje su u vlasništvu države

¹²³ Postavlja se pitanje tko je onaj (tijelo ili pojedinac) tko određuje hoće li pomorsko dobro biti opće ili javno dobro. Mi odgovor ne znamo.

¹²⁴ Koji je možebitno dosegnut danom kada je Republika Hrvatska postala punopravna članica Europske unije.

¹²⁵ Tu obvezu je Republika Hrvatska preuzela stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europske zajednice i njihovih država članica (Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 14/01), a nije prestala samim formalnim ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju.

¹²⁶ OGZ – austrijski Opći građanski zakonik, poblize vidi **Jakob Nakić**, *Pravni status objekata na pomorskom dobru*, magistrarska radnja, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2009., str. 11.

ili drugih javnopravnih subjekata.¹²⁷ Javna dobra su one stvari koje su u vlasništvu prije svega Republike Hrvatske, a zatim drugih osoba javnog prava.¹²⁸

Mnijenja smo da je pomorsko dobro na prostorima Republike Hrvatske danas ugroženo kao pravni institut, ponajprije izuzetno lošim zakonskim i podzakonskim rješenjima, a onda i radnjama i propustima nadležnih tijela koja su zadužena za donošenje, provedbu, kontrolu i sankcioniranje povreda.

Naime, svi dosadašnji zakoni koji su regulirali institut pomorskog dobra formalnopravno su mu pružali zaštitu, međutim upravo je zakon, i podzakonski propisi, svojim nedosljednim, proturječnim i konfuznim odredbama uvelike otvorio vrata zlorabama, (pre)slobodnim interpretacijama¹²⁹ koje imaju za posljednicu potpunu zbrku na pomorskom dobru. Naše je mnijenje da tu svekoliku zbrku predstavlja upravo forsiranje statusa pomorskog dobra kao općeg dobra.¹³⁰

Prema našem mnijenju, sljedeći su razlozi našeg motrišta o tome da pomorsko dobro mora biti javno dobro u općoj uporabi:¹³¹ ¹³²

- Unutar javne imovine¹³³ pomorskom dobru – kao vrsti javne imovine, koja je na porabi svih, što znači da svakom građaninu pripada ovlast služiti se takvim dobrom u svrhe što ih, ne protiveći se odredbama posebnih zakona, određuju njezina narav i namjena – valja dati status javnog dobra.

¹²⁷ Vidi **Tatjana Josipović**, „Stvari u vlasništvu države i drugih osoba javnog prava (javno vlasništvo)“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, v. 22, br. 1/01, Rijeka, 2001., str. 95. do 151.

¹²⁸ Pod osobama javnog prava misli se na jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (vidi članak 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, Narodne novine, br. 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09), te na razne ustanove (vidi Zakon o ustanovama, Narodne novine, br. 76/93, 29/97, 49/99) bez obzira na to je li osnivač država ili jedinice lokalne (područne) regionalne samouprave. O javnom vlasništvu vidi **Mario Jelušić**, „Javno vlasništvo u pravnom sustavu Republike Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1/09, Split, 2009., str. 151. do 165.

¹²⁹ Ovdje ćemo navesti jedan primjer iz sudske prakse. Vlada Republike Hrvatske odredila je uredbom granicu pomorskog dobra na dijelu k.o. Medveja. Nakon toga je nadležno državno odvjetništvo podnijelo prijedlog da se u zemljišnoj knjizi učini vidljivim status pomorskog dobra kojem je prvostupajski sud udovoljio. Povodom žalbe bivših vlasnika nekretnina, koje su postale pomorsko dobro, Županijski sud u Rijeci je svojim pravorijekom, Gž-3759/07, od 11. veljače 2010. godine – izvorno, usvojio žalbu bivših vlasnika, preinačio prvostupajnsku odluku i odbio prijedlog Republike Hrvatske za upis pomorskog dobra, naložio brisanje upisa te uspostavu prijašnjeg zemljišnoknjižnog stanja.

¹³⁰ Mada smo pokušali iznaći koje je to tijelo (ili tijela) donijelo (političku) odluku da se pomorsko dobro ima smatrati općim dobrom, to nam nije uspjelo.

¹³¹ Vidi **Branko Sambrailo**, „Javno dobro u teoriji i praksi“, *Mjesečnik*, br. 3 – 4/43 i 7 – 8/43, Zagreb, 1943., str. 270. do 278. i 339. do 358., te literaturu ondje navedenu.

¹³² U novijim radovima tezu o pomorskom dobru kao javnom dobru zastupaju **Jakob Nakić**, *op. cit.*, str. 188. i dalje, **id.**, *Određivanje granice pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj de lege lata i de lege ferenda*, doktorska radnja, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2012., str. 371. i dalje, **Jadranko Jug**, *Zaštita i korištenje nekretnina u pravnom statusu općeg dobra*, doktorski rad, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2012., str. 245. do 258.

¹³³ Poblžiše o javnoj imovini vidi kod **Branko Babac**, *Upravno pravo, Odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004., str. 641., 642., 645. do 648. i 654.

- Temeljem odredbi Ustava RH proizlazi da nije isključeno da država kao i druge osobe javnoga prava budu vlasnici, baš kao i bilo koja druga pravna ili fizička osoba, a to je i odredbama ZVDSP-a potvrđeno; dakle, iz Ustava RH proizlazi da:
 - a) sve se stvari moraju nalaziti u nečijem vlasništvu,
 - b) postoji samo jedna vrsta prava vlasništva,
 - c) i osobe javnog prava, u vršenju funkcija javnopravnih tijela, mogu biti nositeljima prava vlasništva ili pojedinih vlasničkih ovlaštenja.
- Prednje možemo sažeti u tri točke:
 - a) Ustav RH usvojio je vlasničku koncepciju, čak i u odnosu na javnu imovinu, pa se sva javna dobra moraju nalaziti u vlasništvu,
 - b) država i osobe javnog prava smiju biti nositelji prava vlasništva te se to njihovo vlasništvo ni u čemu ne razlikuje¹³⁴ od onoga kakvo pripada fizičkim i pravnim osobama,
 - c) jedna je od svrha «dobara od interesa za Republiku Hrvatsku» i osiguranje vršenja funkcije javnopravnih tijela.¹³⁵
- Odredba Ustava RH o tome da su «... *more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva...*», ako se zakonom tako odredi, dobra «*od interesa za Republiku Hrvatsku*», ne daje nikakve naznake o vlasničkoj naravi, budući da sama okolnost da je neko dobro kao dobro «*od interesa za Republiku Hrvatsku*» određeno ne znači i uspostavljanje zasebnoga vlasničkog uređenja. S druge strane, ZPDML/03 karakterizira pomorsko dobro kao «opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku» čime je pojačao kategoriju Ustava RH dobra «*od interesa za Republiku Hrvatsku*». ZVDSP poznaje kategoriju «općih dobara» kao onih «*dijelova prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne pravne osobe ili pojedinca ponaosob, nego su na porabu svih*», a tu pripada i «*voda u moru i morska obala*». ¹³⁶

¹³⁴ Načelo jedinstvenosti prava vlasništva kao institucije. Vidi članak 30. ZVDSP-a.

¹³⁵ Zakonodavac može tu postupiti na dva načina:

a) odlučiti da se s obzirom na narečenu svrhu državi i drugim osobama javnog prava omogućiti steći pravo vlasništva ili pojedina vlasnička ovlaštenja konstituirajući njihovo pravo s obzirom na njihovu svrhu korištenja kao dobara od interesa za Republiku Hrvatsku,

b) proglasiti neka dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, te u svezi s tim i neovisno o vlasničkoj pripadnosti tih dobara, kao i sa zajamčivanjem njezine «naročite zaštite», uspostaviti onaj način na kakav se dobra od interesa za Republiku Hrvatsku smiju upotrebljavati i iskorištavati od strane ovlaštenika kao i propisati naknadu za ograničenja kojima budu podvrgnuti.

¹³⁶ Babac, *op. cit.*, str. 761. piše: «Proizlazilo bi, dakle, da je pomorsko dobro “općim dobrom” u smislu Zakona o vlasništvu, premda je jasnim da po svojim osobinama barem neke od stvari u sastavu dobra pomorskog mogu biti u vlasništvu pojedinaca i pravnih osoba ponaosob, tako da se u pomorskom dobru – što se tiče odnosnih stvari – zapravo krije ono što Zakon o vlasništvu nazivlje “javnim dobrima u općoj uporabi”, a takva bi bila u vlasništvu Republike Hrvatske. To pogotovo kada se uzme u obzir da

- ne nalazimo opravdanog razloga da se morska obala i obala rijeka ili jezera pravno tretiraju na različit način; zašto bi javno vodno dobro^{137 138} bilo u neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske, a to ne bi bila i morska obala? Ustav RH usvojio je, i za javna dobra, vlasničku koncepciju, na način da se sva javna dobra nalaze u nečijem vlasništvu. Međutim, zakoni, a poglavito ZVDSP, uključujući i pomorske propise glede pomorskog dobra, odstupaju od svojih doktrinarnih i konceptualnih shvaćanja, uspostavljajući unutar prava vlasništva¹³⁹ zasebno uređenje pripadanja stvari koje su podvrgnute zasebnom pravnom uređenju, što je svakako slučaj s javnom imovinom, pa i pomorskim dobrom kao općim dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku.

- Propisujući da dobra koja su Ustavom RH i zakonima određena da su od interesa za Republiku Hrvatsku uživaju, neovisno o vlasništvu i vlasničkim pravima nad takvim dobrima, njezinu naročitu zaštitu; dakle, za određivanje naravi i obilježja vlasništva javnim (općim) dobrima od središnjeg je značaja institut interesa Republike Hrvatske te ustroj naročite zaštite kojemu se podvrgavaju dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.

- Ustav RH ne poznaje izričaj «opća dobra». Taj izričaj u pravni sustav Republike Hrvatske prvi put uvodi ZVDSP 1996., a od pomorskog dobra, to je morska obala.

Nova pravna definicija pomorskog dobra mogla bi glasiti: «Pomorsko dobro je javno dobro u općoj uporabi u državnom vlasništvu.

Iznimno na dijelu morske obale može se uspostaviti i vlasništvo fizičkih ili pravnih osoba, ako se to ne protivi prirodi pomorskog dobra, njegovoj namjeni

glasom Zakona nije dopušteno na pomorskom dobru stjecati ni pravo vlasništva ni kakvo drugo stvarno pravo po bilo kojem naslovu.»

¹³⁷ Članak 11. ZaVo-a propisuje:

«Javno vodno dobro je javno dobro u općoj uporabi odnosno u javnoj uporabi sukladno članku 14. stavku 2. Zakona i u vlasništvu je Republike Hrvatske.

Javno vodno dobro je neotuđivo.»

¹³⁸ Za javno vodno dobro uspostavljeno je posebno pravno uređenje, čija pravila u mnogočemu odstupaju od općeg stvarnopravnog uređenja. Javno je vodno dobro onaj skup zemljišnih čestica koje obuhvaćaju: vodonosna i napuštena korita površinskih kopnenih voda, uređeni inundacijski pojas, neuređeni inundacijski pojas, otoke koji su nastali ili nastanu u vodonosnom koritu presušivanjem vode, njenom diobom na više rukavaca, naplavlivanjem zemljišta ili ljudskim djelovanjem, ako su te čestice u vlasništvu Republike Hrvatske. Javno vodno dobro je neotuđivo, mogućnost da se na njemu steknu druga (ograničena) stvarna prava je ograničena, njime upravljaju Hrvatske vode, isključena je mogućnost stjecanja javnog vodnog dobra dosjelošću, a osobe koje javno vodno dobro neovlašteno posjeduju nemaju pravo na posjedovnu zaštitu. Međutim, omogućeno je da pravne i fizičke osobe steknu, na osnovi ugovora, pravo gospodarskog korištenja dijela javnog vodnog dobra. Poblježe vidi kod **Jasna Brežanski**, „Vode i vodno dobro, neka pitanja pravnog uređenja“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, br. 1/01, Rijeka, 2001., str. 471. do 503.

¹³⁹ Kao općeg uređenja pripadnosti stvari osobama.

i očuvanju njegovih vrijednosti i ako se time osigurava bolje korištenje morskog dobra.»

7. ZAKLJUČNO

Simpson¹⁴⁰ je napisao:

„Pravnici su širom svijeta po zlu poznati zbog svojeg oklijevanja da prihvate i najmanje promjene u svojim uvriježenim procedurama.”

Zanimljivo motrište iznosi i Gladwell:¹⁴¹

«U pokušaju da shvatimo sebe i svijet oko nas, posvećujemo previše pažnje velikim općim temama, a premalo pojedinostima tih prolaznih trenutaka. Što bi se dogodilo kad bismo svoje instinkte počeli shvaćati ozbiljno? Što bi se dogodilo kad bismo prestali proučavati obzorje dalekozorom i umjesto toga ispitali svoje načine odlučivanja i ponašanje najmoćnijim mikroskopom? Vjerujem da bi to promijenilo načine vođenja ratova, vrste proizvoda koje vidamo na policama trgovina, vrstu filmova koji se snimaju, način na koji se obučavaju policijski službenici, način na koji se parovima pomaže u bračnom savjetovanju, način na koji se vode razgovori za posao itd. Kad bismo povezali sve te male promjene, svijet bi postao drugačiji i bolji.»

U današnje vrijeme ništa ne bi trebalo biti zacementirano zauvijek pa tako niti institut pomorskog dobra, treba sve dovesti u pitanje i nuditi nova rješenja.¹⁴²

Ovim radom mi smo to pokušali učiniti.

„Manjina je nekad u pravu, većina je uvijek u krivu.“

George Bernard Shaw

¹⁴⁰ Rowton S. Simpson, *Land Law and Registration*, London, Cambridge University Press, 1976., str. 170.

¹⁴¹ Malcolm Gladwell, *Treptaj – Moć mišljenja bez mišljenja*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2005., str. 16.

¹⁴² Tako Paul-René Bize, „O ulozi potreba kao indikatora u oblasti predviđanja“, *Predviđanje budućnosti*, Zbornik treće međunarodne konferencije Nauka i društvo, Herceg Novi, Beograd, 1971., str. 75., piše: «Nalazimo se na početku svršenih vremena, kako bi rekao Paul Valery; ova vremena su se zaista završila, na desno i na levo, kako ovdje i tamo tako i u idejama i dogmama. Treba sve dovesti u pitanje, kako je to uobičajeno da se kaže danas, i samo ako se oslanjamo na čoveka; njegove potrebe, želje i težnje, moći ćemo da gradimo grad sutrašnjice.»

Literatura:

Aviani, Damir, »Zasebno korištenje općeuporabljivih dobara u Hrvatskoj: dometi i ograničenja«, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1/09, Split, 2009.

Babac, Branko, *Upravno pravo, Odabrana poglavlja iz teorije i praksa*, Pravni fakultet u Osijeku, Osijek, 2004.

Bize, Paul-René, „O ulozi potreba kao indikatora u oblasti predviđanja“, *Predviđanje budućnosti*, Zbornik treće međunarodne konferencije Nauka i društvo, Herceg Novi, Beograd, 1971.

Bolanča, **Dragan**, *Pomorsko pravo (odabrane teme)*, Pravni fakultet u Splitu, 1999.

Božanić, Joško, „Terra nauta – doprinos hrvatskih ribara svjetskom ribarstvu“, Nacionalne vrijednosti u gospodarskom razvoju – *Hrvatske nacionalne vrijednosti u europskim integracijama*, Matica Hrvatska, Domagojeva zajednica, Zagreb, 2005.

Corbino, Maria Luisa, *Il demanio marittimo*, Giuffré, Milano, 1990.

De Ruig, Joost, „Coastline management in the Netherlands: human use versus natural dynamics“, *Journal of Coastal Conservation*, no. 4/98, Amsterdam, 1998.

Duplančić Leder, Tea – Ujević, Tin – Čala, Mendi, „Coastline lengths and areas of islands in the Croatian part of the Adriatic sea determined from the topographic maps at the scale of 1 : 25 000“, *Geoadria*, vol. 9., br. 1/04, Zadar, 2004.

Farčić, Josip, *Koliki je indeks razvedenosti obalne crte Hrvatske*, vidi na <http://www.geografija.hr>

Gladwell, Malcolm, *Treptaj – Moć mišljenja bez mišljenja*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2005.

Greco, Nikola – Ghelarducci, Franco, *I beni pubblici in Italia, Profili funzionali e problemi da gestione*, Il Mulino, Bologna, 1982.

Javier de Andrés Guijarro, Francisco – Herrero Prieto, Alejandro, „El contrato de concesión de obras públicas: análisis de su actual regulación“, *Revista jurídica de Castilla y León*, no. 3/04, Valladolid, 2004.

Jelušić, Mario, „Javno vlasništvo u pravnom sustavu Republike Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, br. 1/09, Split, 2009.

Jug, Jadranko, „Pravni status općih dobara“, u zborniku *Nekretnine u pravnom prometu*, Inženjerski biro, Zagreb, 2004.

Jug, Jadranko, *Zaštita i korištenje nekretnina u pravnom statusu općeg dobra*, doktorski rad, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2012.

Kesner-Škreb, Marica, »Javno dobro«, *Financijska teorija i praksa*, v. 17., br. 3/93, Zagreb, 1993.

Krbek, Ivo, *Upravno pravo FNRI*, knjiga treća, Savremena administracija, Beograd, 1958.

Kuks, Stefan, *The Evolution of the National Water Regime in the Netherlands*, Univesity of Twentw, Enschede, 2002.

Kundih, Branko, *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2005.

Lami, Gabriele – Nebbia Colomba, Alberto – Villamena, Stefano, *Le concessioni demaniali marittime, tra passato, presente e futuro*, Exeo edizioni, Padova, 2010.

Manca, Plinio, *Studia di diritto della navigazione*, Giuféré, Milano, 1959.

Miralles Gonzáles, Isabel, *Dominio público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*, Universitat de Barcelona, 1992.

Nakić, Jakob, *Prijedlog novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (de lege ferenda)*, Novi Informator, br. 5811 i 5812/09, Zagreb, 2009.

Pandžić, Tonći, *Pravni status luka nautičkog turizma u Republici Hrvatskoj*, magistarski rad, Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, 2008.

Riđanović, Josip – Bičanić, Zlatimir, *Hrvatski Jadran i novi teritorijalni ustroj*, Acta Geographica Croatia, Zagreb, 1993.

Simpson Rowton, S., *Land Law and Registration*, London, Cambridge University Press, 1976.

Sambrailo, Branko, „Javna dobra u teoriji i praksi“, *Mjesečnik*, br. 6/43, Zagreb, 1943.

Stražičić, Nikola, »Prilog poznavanju ukupnog broja hrvatskih jadranskih otoka i broja naseljenih otoka među njima«, *Pomorski zbornik*, br. 35/97, Rijeka, 1997.

Vedriš, Mladen – Klarić, Petar, *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2000.

Vladušić, Julia, *Kritički osvrt na Nacrt konačnog prijedloga Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama*, Novi Informator, br. 5838/10, Zagreb, 2010.

Vojković, Goran, *Pomorsko dobro i koncesije*, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2003.

IS MARITIME DEMENSE COMMON OR PUBLIC GOOD?

The paper analyses the legal status of a public good as well as the common good in the Republic of Croatia. It also gives a comparative overview of the status of maritime goods in several European countries as well as the state legal successor of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia. Finally, given the attitude of the authors on how to make the maritime domain in the future should have the legal status of public goods owned by the Croatian.

Keywords: *maritime domain, the common good, public property, state property*