

# UTVRĐIVANJE GRANICE POMORSKOG DOBRA DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA

Izv. prof. dr. sc. GORAN VOJKOVIĆ\*

UDK 341.221.25:347.235

341.223.3

DOI 10.21857/m16wjcngg9

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 31. siječnja 2022.

Prihvaćeno za tisak: 18. svibnja 2022.

*Pomorsko dobro ima poseban pravni status u Republici Hrvatskoj. Predstavlja opće dobro, res extra commercium, dakle izvan je vlasničkog režima i njime po posebnim propisima upravlja Republika Hrvatska. Takva definicija pomorskog dobra, u koje ulazi i morska obala, ima velike posljedice na sveukupno njegovo korištenje, zaštitu i gospodarske aktivnosti koje se na pomorskom dobru moraju obavljati po posebnim propisima na temelju koncesije, odnosno koncesijskog odobrenja. Iako je, slijedom navedenog, utvrđivanje granice pomorskog dobra na terenu iznimno važno, u praksi ono ide iznimno sporo i samo na zahtjev – što dovodi do ozbiljne pravne nesigurnosti. Nakon trideset godina od svoje neovisnosti, Republika Hrvatska još uvijek nema precizno određenu granicu svog pomorskog dobra. Stoga je postojeći model određivanja granice pomorskog dobra na terenu potrebno osuvremeniti i postaviti cilj – određivanje granice pomorskog dobra na cjelokupnoj hrvatskoj obali, čime bi se pravno uskladilo stanje i povećala pravna sigurnost. Postojeća literatura o pomorskom dobru govori o pravnoj prirodi pomorskog dobra, određivanju granice, gospodarskom korištenju i drugom. Ovaj je rad, prije svega, posvećen problematici oko utvrđivanja granice pomorskog dobra na hrvatskom Jadranu jer je nedovoljno pisano o organizacijskim i procesnim preduvjetima koje je potrebno ispuniti kako bi se taj opsežan posao napokon mogao odraditi.*

**Ključne riječi:** pomorsko dobro; morska obala; opće dobro; Pomorski zakonik; granica pomorskog dobra; koncesije.

## 1. UVOD

Neuređeno stanje oko pomorskog dobra u Hrvatskoj dovodi do brojnih negativnih pravnih posljedica – od vrlo otežanih gospodarskih ulaganja koja po

---

\* Izv. prof. dr. sc. Goran Vojković, Sveučilište u Zagrebu, Fakultet prometnih znanosti, Vukelićeva 4, 10000 Zagreb, e-adresa: gvojkovic@fpz.unizg.hr.

prirodi namjene uključuju pomorsko dobro pa do brojnih nezakonitih ograničavanja opće uporabe obale, posebno vezano za plaže i pristup plažama.

Stanje u kojem granica pomorskog dobra nije određena ne terenu i nije ucrtana u knjigama predstavlja neželjeno stanje koje generira brojne probleme. Ponegdje postoje pogrešni unosi u zemljišnim knjigama, primjerice zemljišne čestice u vlasničkom režimu koje uključuju dijelove plaža (s obzirom na to da poneki vlasnici nekretnina u blizini mora reklamiraju »privatne plaže«).

Pravni status pomorskog dobra, dakle morskog dna i podzemlja, stupa morske vode i morske obale u Republici Hrvatskoj izravno je naslonjen na tradiciju Rimskog prava, prema kojoj su more i morska obala ulazili u *res communes omnium*. U pitanju su stvari koje po svojoj prirodi ne mogu biti predmet vlasništva pojedinca, nego služe potrebama svih ljudi.<sup>1</sup>

Stvarajući suvremeni pravni okvir neovisne države, Republika Hrvatska uredila je pomorsko dobro prvi put 1994. godine u Pomorskom zakoniku.<sup>2</sup> U čl. 48. tog Zakonika, pomorsko dobro definirano je kao opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava i/ili koristi se pod uvjetima i na način opisan zakonom.

Nedvojbena je dio pomorskog dobra koji obuhvaća morsko dno i stup morske vode iznad njega. No, određivanje kopnene komponente pomorskog dobra, koja je opisana u čl. 50. st. 1. Pomorskog zakonika, u praksi se pokazalo vrlo problematično, sporo i neučinkovito. Daljnjim odredbama opisane su i iznimke od općeg pravila. Materija pomorskog dobra isključena je iz Pomorskog zakonika 2003. godine jer je donesen novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu: ZPDML)<sup>3</sup> koji kao *lex specialis* detaljno uređuje ovu materiju. Uz brojne izmjene i dopune, taj je Zakon i danas na snazi.<sup>4</sup>

Kao što smo naveli, pomorsko je dobro opće dobro *ex lege*. Tako je proglašeno ZPDML-om, u skladu s pravnom tradicijom koja je gotovo jedinstvena stotinama godina, a koju ćemo u ovom radu opširno obrazložiti. Međutim, granica pomorskog dobra još uvijek nije u potpunosti utvrđena na najvećem dijelu obale, a nije niti upisana u zemljišne knjige.

---

<sup>1</sup> Vidi Horvat, M., *Rimsko pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 1998., str. 98-99; Romac, A., *Rimsko pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 1998., str. 149-151; Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z., *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998., str. 54.

<sup>2</sup> *Narodne novine*, br. 17/1994.

<sup>3</sup> *Narodne novine*, br. 158/2003.

<sup>4</sup> *Narodne novine*, br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019.

Pregledom portala Katastar u pokretu,<sup>5</sup> kojim je Državna geodetska uprava omogućila jednostavan pregled katastarskih čestica cijele Republike Hrvatske, lako je pronaći dijelove obale gdje katastarske čestice, očigledno, zahvaćaju pomorsko dobro, primjerice plaže koje su u posjedu privatnih osoba.<sup>6</sup> Također, projekti kao što je Informacijski sustav pomorskog dobra,<sup>7</sup> koji prikazuje granicu pomorskog dobra na području Splitsko-dalmatinske županije, pokazuje kako ono nije određeno na najvećem dijelu obale.

S obzirom na to da granica pomorskog dobra ima iznimno veliko značenje, ne samo po pitanju upravljanja nego i vlasnički jer predstavlja granicu općeg dobra i zemljišta u vlasničkom režimu, postojeće neuređeno stanje ne možemo smatrati prihvatljivim, kao ni brzinu kojom se određuje granica pomorskog dobra.

Smatramo kako je postojeći postupak određivanja granice pomorskog dobra spor i manjkav. Stanje koje imamo generira razne nepravilnosti i općenito nered na pomorskom dobru. Potrebno je utvrditi, označiti i upisati u zemljišne knjige granicu pomorskog dobra na cijeloj obali te osigurati pravni okvir, ali i organizacijske i kadrovske resurse za to.

U ovom radu želimo dati neke smjernice prema tom putu, pogotovo jer je donošenje novog Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama uključeno i u nove europske dokumente vezane uz Plan oporavka i sigurnosti za Hrvatsku.<sup>8</sup>

## 2. POVIJESNI PREGLED

Treba istaknuti kako je pravni status pomorskog dobra povijesno jednak od rimskih vremena do danas. Rimsko pravo smatralo je morsku obalu općim dobrom, stvari izvan pravnog prometa, *res communes omnium*. Kao primjer možemo navesti citat iz Justinijanovih Institucija: »*Et quidem naturali iure communia sunt omnium haec: aer et aqua profluens et mare et per hoc litora maris, nemo igitur ad litus maris accedere prohibetur, dum tamen villis et monumentis et aedificiis abstineat, quia non sunt iuris gentium, sicut et mare.*«<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Vidi [www.katastar.hr](http://www.katastar.hr).

<sup>6</sup> Primjere gdje su dijelovi morske obale, posebno plaže, obuhvaćene katastarskim česticama čiji su posjednici fizičke osobe može se vidjeti na prikazu Katastarske općine Nerezine.

<sup>7</sup> Župan predstavio objedinjeni Geoinformacijski sustav za evidenciju pomorskog dobra (GIS), <https://www.dalmacija.hr/novosti/clanak/zupan-predstavio-objedinjeni-geoinformacijski-sustav-za-evidenciju-pomorskog-dobra-gis> (pristup 30. siječnja 2022.).

<sup>8</sup> Vijeće Europske unije, Prilog Prijedlogu provedbene odluke Vijeća o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske, COM(2021) 401 final.

<sup>9</sup> »Po prirodnom pravu pripadaju svim (ljudima) ove stvari: zrak i tekuća voda te more, pa stoga i morska obala: nikome, naime nije zabranjeno stupiti na morsku obalu, razumljivo,

Dolaskom feudalizma morska obala nije predstavljala javno dobro, nego vlasništvo feudalnog gospodara.<sup>10</sup> No, stupanjem na snagu Austrijskog Općeg građanskog zakonika,<sup>11</sup> njegovim čuvenim Paragrafom 287., morska je obala dobila poseban pravni status sličan onome u doba Rima. Navedeni paragraf glasi: »Stvari ničije zovu se one, koje svi državljani mogu prisvojiti. One stvari pak, koje su im dozvoljene samo na porabu kao: ceste, velike i male rijeke, luke i obale morske zovu se općeno ili javno dobro.« Spomenimo i kako je Opći građanski zakonik u Dalmaciji stupio na snagu 1. siječnja 1816. godine.<sup>12</sup>

Unatoč prilično jasnoj zakonskoj odredbi, pravna je praksa išla drugim putem. O tome nam danas govori iznimno vrijedan povijesni izvor, studija našeg pomorsko-pravnog stručnjaka Ulixa Stangera,<sup>13</sup> napisana 1909. godine na njemačkom jeziku pod naslovom *Das Meeresufer in Theorie und Praxis*, dakle Morska obala u teoriji i praksi.<sup>14</sup>

U Studiji se, među ostalim, navodi: »Povodom sastavljanja zemljišnih knjiga u Istri i Dalmaciji (u 1883. – 1884. godini) pomorska vlast je objelodanila ispravno shvaćanje pravne prirode morske obale; u instrukcijama za niže organe vlasti stoji da na morskoj obali kao javnom dobru ne mogu počivati služnosti (...).«<sup>15</sup> No, u stvarnosti je dolazilo do potpuno drugačijeg ponašanja javne vlasti, Stanger navodi: »Istovremeno su međutim počinjene velike pogreške s obzirom na javno dobro morske obale i neispravno protumačene bitne značajke istoga: državna uprava prodaje dijelove obalne linije kao da se radi o običnom privatnom dobru (ili u najboljem slučaju o državnom vlasništvu).«<sup>16</sup>

Stanger vrlo suvremeno rezimira svoja razmišljanja te navodi kako »iz prethodnih razmatranja« proizlazi:

- a) općoj uporabi u pravnom sustavu pripada viši položaj od prava vlasništva;

---

ako ne dira u kuće, spomenike i građevine koje ne potpadaju pod načela općeg prava.« – *Institutiones Iustiniani*, II.1.1. Citirano prema Justinijan, Institucije, Biblioteka Latina et Graeca, Zagreb, 1994., str. 108-109.

<sup>10</sup> Turina, A., *Morsko javno dobro, Naša zakonitost*, Zagreb, god. 16 (1962.), br. 9-12, str. 458-459.

<sup>11</sup> Vuković, M.; Vedriš, M.; Vuković, Đ., *Opći građanski zakonik s novelama i ostalim naknadnim propisima*, Školska knjiga, Zagreb, 1955.

<sup>12</sup> *Ibid.*, str. 5 (Predgovor).

<sup>13</sup> Vidi natuknicu »Stanger, Uliks«, u *Pomorska enciklopedija*, Jugoslavenski leksikografski zavod »Miroslav Krleža«, 2. izdanje, svezak 7, Zagreb, 1985.

<sup>14</sup> Stanger, U., *Das Meeresufer in Theorie und Praxis. Eine juristische Studie.*, Perles, Wien, 1909.

<sup>15</sup> *Ibid.*, str. 6-7.

<sup>16</sup> *Ibid.*, str. 7.

- b) vlasništvo pred njom mora uzmaknuti i nestati, s obzirom na to da se one međusobno isključuju;
- c) »da je ona u osobnom kao i u stvarnom pogledu podređena javnom pravu«. <sup>17</sup>

Od kasnijih propisa treba svakako spomenuti dva akta koji reguliraju pravni status pomorskog dobra. Povijesnom sudbinom doneseni su nešto prije početka velikog svjetskog sukoba, stoga je njihova primjena u praksi bila otežana i djelomična.

Prvi akt, Naredba o provedbi zakonskog članka XXI. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali<sup>18</sup> u svom § 2, među ostalim, određuje: »Zemljišta u Hrvatskoj i Slavoniji, koja su po suglasnom mnijenju kako pomorske uprave tako i hrvatsko-slavonske autonomne uprave morska obala, dakle javno dobro, ali se ipak nalaze u privatnom posjedu, imade autonomna upravna oblast prve molbe predati obćoj porabi.«

Drugi akt koji treba spomenuti, a čiji se izravni utjecaj može primijetiti i u suvremenoj današnjoj regulaciji pomorskog dobra<sup>19 20</sup> je Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru<sup>21</sup> iz 1939. godine. Prema odredbama te Uredbe, pomorsko javno dobro upisivalo se u popis (original **spisak**) javnih dobara. U slučaju dvojbe Direkcija pomorskog saobraćaja odlučivala je što je pomorsko javno dobro i određivala mu granice. Fizičkim i pravnim osobama moglo se, na molbu, dati ovlaštenje posebne uporabe pomorskog javnog dobra, ako se tome nisu protivili javni interesi.

Kako je socijalistička Jugoslavija sustavni pravni propis koji uređuje pomorsko dobro donijela tek 1974. godine, navedena se Uredba primjenjivala dugo godina kao pravno pravilo, jer između dvije Jugoslavije nije postojao unutarnji pravni kontinuitet.<sup>22</sup> Branko Sambrailo napisao je 1968. godine kako u zakonodavstvu

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, str. 21.

<sup>18</sup> Naredba kr. ug. ministra trgovine, kr. ug. ministra pravosuđa i – u obsegu autonomije kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije – bana od 14. svibnja 1914. br. 37.000 o provedbi zakonskog članka XXV. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali.

<sup>19</sup> Vidi Kundih, B., *Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra*, Edicija Božičević, Zagreb, 2000., str. 55.

<sup>20</sup> Frković, S., *Prikaz otvorenih pitanja u odnosu na pomorsko dobro, Uloga i ovlasti državnog pravobraniteljstva glede određenih nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske i općih dobara uz osvrt na neke obveznopravne odnose*, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2000., str. 6.

<sup>21</sup> Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, br. 104-XXXIII od 10. svibnja 1939.

<sup>22</sup> Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije, *Službeni list FNRJ*, br. 86/1946.

SFRJ-a pravni institut pomorskog dobra nije još našao svoje posebno mjesto niti je posebno reguliran.<sup>23</sup> Treba spomenuti kako je jedan dio materije pomorskog dobra ipak već prije reguliran na temelju saveznog propisa, Osnovnog zakona o iskorištavanju luka i pristaništa<sup>24</sup> iz 1961. godine. Također, Ustav Socijalističke Republike Hrvatske iz 1963. godine u svom čl. 14. st. 1., među predmetima društvenog vlasništva, izričito spominje i pomorsko dobro.<sup>25</sup>

Sustavno je pomorsko dobro regulirano 1974. godine, nakon tadašnjih ustavnih promjenama kojima su ojačane zakonske ovlasti republika, republičkim Zakonom o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima.<sup>26</sup> Prema čl. 4. tog Zakona, pomorsko dobro jesu morska obala, luke, lukobrani, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem te ostali dijelovi obalnog mora, njihovo podmorje (morsko dno i podzemlje) i u njima živa i neživa prirodna bogatstva (ribe, rude i dr.). Ono što nas za potrebe ovog rada posebno zanima jest pravna priroda pomorskog dobra, navedena u istom članku, a gdje se izričito određuje: »Pomorsko dobro je dobro u društvenom vlasništvu u općoj upotrebi.« Također, u istom članku navodi se važna odredba za naše izlaganje: »Pravo vlasništva i druga stvarna prava na pomorskom dobru ne mogu se stjecati po bilo kojoj osnovi.«

Proces određivanja granice pomorskog dobra na terenu nikada nije odrađen u cijelosti. Primjerice, u literaturi se navodi kako je Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima predviđao uvođenje katastra pomorskog dobra, a do 1990. godine isti je napravljen za bivšu Općinu Omiš.<sup>27</sup>

Republika Hrvatska uredila je pomorsko dobro prvi put 1994. godine u Pomorskom zakoniku,<sup>28</sup> u kojem je pomorsko dobro definirano člankom 48., kao opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava i/ili koristi se pod uvjetima i na način opisan zakonom. Također, čl. 50. st. 1. navedena je i granica morske obale: »Morska obala se proteže od crte srednjih niskih voda i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena kao i onaj dio kopna koji po svojoj

---

<sup>23</sup> Sambrailo, B., Pomorsko dobro u teoriji i praksi, Brajković, V. (ur.), *Anali Jadranskog instituta*, svezak 4, Zagreb, 1968., str. 314.

<sup>24</sup> Osnovni zakon o iskorištavanju luka i pristaništa, *Službeni list FNRJ*, br. 24/1961. Kako je nekoliko puta mijenjan, u *Službenom listu SFRJ*, broj 2/1968 objavljen je njegov pročišćeni tekst.

<sup>25</sup> Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 15/1963.

<sup>26</sup> Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, *Narodne novine*, br. 19/1974, 39/1975, 17/1977 i 18/1981.

<sup>27</sup> Kundih, B., *Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra*, op. cit., str. 61.

<sup>28</sup> Pomorski zakonik, *Narodne novine*, br. 17/1994.

prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov, te za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora, a koji je širok šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda.« Daljnjim odredbama navedene su i moguće iznimke. Primjerice, bilo je određeno kako ministar može odrediti da se morskom obalom smatra širi dio kopna, ako ono po svojoj prirodi ili namjeni služi ili može služiti općoj upotrebi ili uži dio kopna ako to zahtijeva postojeće stanje na obali (potporni zidovi, zidovi zgrada kulturnih, vjerskih i sl.).

Materija pomorskog dobra isključena je iz Pomorskog zakonika 2003. godine, jer je stupio na snagu već spomenuti ZPDML. Taj je Zakon, uz brojne izmjene i dopune, i danas na snazi.<sup>29</sup>

Ovaj opsežni povijesni pregled iznijeli smo kako bi pokazali da je pomorsko dobro više od dvjesto godina u posebnom pravnom režimu općeg ili javnog dobra (relativno kratko bilo je u vlasničkom režimu, ali opet posebnog oblika – društvenog vlasništva, dakle bez klasičnog titulara vlasništva).<sup>30</sup>

Ovo je bitno napomenuti kako bi se na pravi način mogle procijeniti brojne nezakonite izmjene, gradnje, nasipavanja, ograđivanja, izgradnje privezišta i muleta za brodice. Takva je gradnja bila ilegalna u gotovo svim razdobljima u posljednjih dvjesto godina.

### 3. ZAKONSKE ODREDBE O GRANICI POMORSKOG DOBRA

U svom čl. 3. st. 2., ZPDML definira kako pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj uporabi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje. Također, dalje se navodi (st. 3.) kako se dijelom kopna smatra: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izlijevaju u more, kanali spojeni s morem te živa i neživa prirodna bogatstva u moru i morskom podzemlju.

Spomenimo ovdje i vrlo važan čl. 4. ZPDML-a. Prema njemu se (st. 1.) morska obala proteže od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena. Također, obuhvaća i onaj dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi

---

<sup>29</sup> Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, *Narodne novine*, br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019.

<sup>30</sup> Detaljni povijesni razvoj instituta pomorskog dobra na hrvatskoj obali, vidi Vojković, G., *Pomorsko dobro i koncesije*, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2003., str. 37-60.

korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov te za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda. Nadalje se navodi kako (st. 2.) morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem u dijelu koji služi iskorištavanju mora. Navodi se i kako crtu srednjih viših visokih voda utvrđuje Hrvatski hidrografski institut.

Važno je istaknuti (st. 4.) kako iznimno, na prijedlog župana, ministarstvo<sup>31</sup> može odrediti da se morskom obalom smatra i uži dio kopna ako to zahtjeva postojeće stanje na obali (potporni zidovi, zidovi kulturnih, vjerskih, povijesnih i sličnih građevina).

Vrlo je važna i odredba koja govori kako je posebna uporaba ili gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra, koje se obavlja na temelju koncesije, nemoguće bez određivanja granice pomorskog dobra. Naime, u čl. 7. st. 4. ZPDLM-a izričito se navodi kako se koncesija na pomorskom dobru može dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama. To ima važne posljedice za razvoj gospodarskih aktivnosti na morskoj obali.

Vežano za određivanje granice pomorskog dobra, treba spomenuti i članke 14. i 15. ZPDML-a. Prema čl. 14. ZPDML-a, granicu pomorskog dobra utvrđuje Povjerenstvo za granice ministarstva, na prijedlog županijskog povjerenstva za granice. Nadalje, za svaku županiju osniva se posebno povjerenstvo za izradu prijedloga granice pomorskog dobra. Odluku o osnivanju županijskog povjerenstva za granice donosi župan.

Članak 14. ZPDML-a u st. 7. sadrži procesnu odredbu po kojoj se protiv rješenja povjerenstva za granice ministarstva može uložiti žalba istom ministarstvu, dakle upravnom tijelu iste razine. U potpunosti se možemo složiti s Julijanom Vladušić koja to rješenje smatra nelogičnim, čak i štetnim. Vladušić obrazlaže kako je Povjerenstvo ministarstva zasebno tijelo unutar ministarstva, činjenica je da se ipak radi o istom ministarstvu, te navodi kako se »možda trebalo propisati da se odmah može pokrenuti upravni spor«.<sup>32</sup>

U prilog navedenom stavu, kako bi ovdje odmah trebalo omogućiti pokretanje upravnog spora, govori i sama svrha izjavljivanja žalbe u upravnom postupku o kojoj općenito piše Borković u svojoj knjizi *Upravno pravo*. U njoj navodi kako se izjavljivanjem žalbe pokreće mehanizam pravne kontrole nad radom prvostupanjskog tijela, zahtijevajući da se ispita tijelo nadležno za odlučivanje o

---

<sup>31</sup> Po sadašnjem ustroju to je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture Republike Hrvatske.

<sup>32</sup> Vladušić, J., *Određivanje granica pomorskog dobra u hrvatskom pravu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, god. 46 (2009.), br. 1, str. 230.



žalbi, u formalnom i materijalnom smislu, te zakonitost njegova postupanja pri donošenju upravnog akta.<sup>33</sup>

S obzirom na to da je Povjerenstvo za granice ministarstva tijelo unutar samog ministarstva, nad njime ovlaštene osobe ministarstva mogu uvijek obaviti nadzor, primjerice, primjenom instituta upravnog nadzora. Spomenimo još jedan razlog zašto smatramo lošim rješenje u kojem se žalba na rad Povjerenstva ministarstva izjavljuje ministarstvu – dvostupanjski upravni postupak služi kako bi o žalbi razmatralo visokostručno tijelo. U pravilu, na rješenje neke područne jedinice ministarstva žalba se izjavljuje ministarstvu te se očekuje kako će u drugom stupnju o žalbi odlučivati visokostručni službenici. No, kada je riječ o povjerenstvu samog ministarstva, postavlja se pitanje, koji drugi službenici istog ministarstva trebaju odlučivati o toj žalbi? Zato u pravilu i nema prava na žalbu drugom stupnju na odluke, primjerice HAKOM-a i sličnih upravnih tijela, nego se može pokrenuti upravni spor.

Prema čl. 15. ZPDML-a, evidencija o pomorskom dobru vodi se u zemljišnim knjigama pri općinskim sudovima. Dalje se navodi kako je ministarstvo dužno dostavljati Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske rješenje o određivanju granice pomorskog dobra radi upisa u zemljišne knjige. U katastar se unose podaci o granici pomorskog dobra, česticama pomorskog dobra i objektima na njima.

Olga Jelčić, vezano za ovu odredbu, obrazlaže vrlo važnu činjenicu – Zakonom o zemljišnim knjigama<sup>34</sup> određeno je da se opće dobro, dakle i pomorsko dobro, upisuje u glavnu knjigu samo ako to zatraži osoba koja na tome ima pravni interes. Jelčić objašnjava kako je stoga izričaj o tome da se »evidencija o pomorskom dobru vodi u zemljišnim knjigama« samo djelomično točan, jer ne podrazumijeva istodobno obvezan sustavan upis nekretnina u statusu pomorskog dobra u glavnu knjigu ili u neki drugi upisnik koji se vodi unutar zemljišnoknjižne evidencije.<sup>35</sup>

Smatramo kako bi opće dobro trebalo biti upisano u glavnoj knjizi upravo radi povećanja pravne sigurnosti, a posebno zbog laika koji će se pouzdati u stanje

---

<sup>33</sup> Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 458.

<sup>34</sup> Autorica se u članku referira na čl. 17. st. 3. starog Zakona o zemljišnim knjigama (*Narodne novine* 91/1996, 68/1998, 137/1999, 114/2001, 100/2004, 107/2007, 152/2008, 126/2010, 55/2013, 60/2013 i 108/2017), no i aktualni Zakon o zemljišnim knjigama (*Narodne novine*, br. 63/2019) sadrži jednaku odredbu u čl. 17. st. 4.: »U glavnu knjigu upisuje se opće dobro, ako to zatraži osoba koja na tome ima pravni interes.«

<sup>35</sup> Jelčić, O., Evidencija pomorskog dobra u katastru i zemljišnim knjigama, Stručni portal pomorsko dobro, <https://www.pomorskodobro.com/fokus-jelcic-travanj-2016.html> (prijetup 27. ožujka 2022.).

zemljišne knjige (ZK) bez dubljeg poznavanja problematike granice pomorskog dobra. Vladušić slično navodi, objašnjavajući kako su, u situaciji kada ne postoji obveza upisa općeg dobra u zemljišne knjige, brojne uzurpacije i upisi stvarnih prava na pomorskom dobru bez odgovarajućih sankcija od strane suda.<sup>36</sup>

#### 4. PODZAKONSKI PROPISI O UTVRĐIVANJU GRANICE POMORSKOG DOBRA

Temeljem ovlasti iz čl. 14. ZPDML-a donesena je Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (u daljnjem tekstu: Uredba)<sup>37</sup> kojom se propisuju kriteriji i postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra, lučkog područja luka posebne namjene i lučkog područja luka otvorenih za javni promet, način izrade prijedloga granice, plan raspodjele troškova utvrđivanja granice te sastav županijskog povjerenstva za granice. Uredba navodi u čl. 2. kako se za svaku županiju na čijem području postoji pomorsko dobro osniva županijsko povjerenstvo za granice pomorskog dobra. Povjerenstvo izrađuje prijedlog granice pomorskog dobra i dostavlja ga na donošenje Povjerenstvu za granice nadležnog ministarstva.

Uredba u čl. 3. navodi i kriterije određivanja granice pomorskog dobra, pa navodimo najvažnije: 1. granicom pomorskog dobra obuhvaća se prostor koji služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov te za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora, u skladu s dokumentima prostornog uređenja; 2. »maritimo« linija iz katastarskih planova (gledajući s kopnene strane); 3. dio kopna nastao nasipavanjem u dijelu koji služi korištenju mora;<sup>38</sup> 4. granica pomorskog dobra utvrđuje se do postojećih prirodnih i legalno sagrađenih umjetnih prepreka (kopneni rub šetnice, morski rub razvrstane ceste, potporni zidovi, građevine za stanovanje).

Naravno, u praksi može doći do brojnih dvojbenih slučajeva zbog iznimne raznolikosti hrvatske obale, kao što je javna cesta (npr. Zadar), objekti ili ostaci objekata navedeni u katastru kao »štala« ili »štalica« (npr. jugoistok otoka Visa) te naselja tradicijski građena uz samu obalu (npr. Rovinj). Takva raznolikost obale traži da tijela koja određuju granicu pomorskog dobra imaju ne samo

---

<sup>36</sup> Vladušić, J., *op. cit.*, str. 240.

<sup>37</sup> Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, *Narodne novine*, br. 8/2004 i 82/2005.

<sup>38</sup> Doktrina je dala primjedbe oko kriterija da nasip predstavlja dio pomorskog dobra samo u dijelu koji služi korištenju mora. Opširnije Vojković, G., *Pravni status nasipa na pomorskom dobru prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 41 (2004.), br. 1-2, str. 79-85.

pravni okvir, nego i odgovarajuća znanja, iskustvo i koordinaciju s tijelima u drugim županijama – što nije predviđeno propisima.

U čl. 4. Uredbe navodi se kako je Županijsko poglavarstvo dužno donijeti godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom za narednu godinu te ga dostaviti nadležnom ministarstvu. Povjerenstvo tada izrađuje prijedlog granice pomorskog dobra na temelju godišnjeg plana upravljanja pomorskim dobrom ili iznimno na temelju zahtjeva, ako područje na koje se zahtjev odnosi nije predviđeno u godišnjem planu upravljanja pomorskim dobrom.

Kako nisu određeni rokovi u kojem županije trebaju odrediti pomorsko dobro na svom području, godišnjim se planovima obično određuje prostorno vrlo mali opseg određivanja granice pomorskog dobra, te kako smo uvodno rekli, imamo još uvijek ogromne dijelove obale gdje granica pomorskog dobra nije određena.

Zahtjev za utvrđivanje granice pomorskog dobra podnosi se povjerenstvu koje djeluje pri županijskom upravnom tijelu mjerodavnom za poslove pomorstva. Spomenimo kako isti čl. 4. Uredbe navodi i odredbu po kojoj podnositelj zahtjeva za utvrđivanje granice pomorskog dobra može biti Vlada Republike Hrvatske putem nadležnog ministarstva, tijela državne uprave, tijela jedinice lokalne samouprave i fizičke i/ili pravne osobe (dakle, u praksi svaka osoba).

Prema čl. 9. Uredbe, granica pomorskog dobra utvrđuje se rješenjem u upravnom postupku koje donosi povjerenstvo ministarstva, osim u slučajevima kada se određuje granica lučkog područja u lukama otvorenim za javni promet. U pitanju je, kao što vidimo, složen postupak koji uključuje nekoliko državnih tijela i njihovih povjerenstava.

Spomenimo i kako Uredba u čl. 15. navodi troškove utvrđivanja granice pomorskog dobra. Prema tom članku iz naknade za utvrđivanje granice pomorskog dobra podmiruje se naknada za rad predsjednika i članova Povjerenstva kao i ostali troškovi nastali u postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra/granice lučkog područja. Dalje se navodi, kada se granica pomorskog dobra/granica lučkog područja utvrđuje u skladu s godišnjim planom, sredstva za podmirenje troškova utvrđivanja granice pomorskog dobra podmiruju se iz sredstava osiguranih za upravljanje pomorskim dobrom. No, iznimno, kada se granica pomorskog dobra/granica lučkog područja utvrđuje na temelju zahtjeva podnositelja, podnositelj zahtjeva snosi troškove utvrđivanja granice pomorskog dobra, odnosno granice lučkog područja.

Odredba čl. 15. skriva jedan od razloga zašto se granica pomorskog dobra određuje iznimno sporo. Ako se sredstva za podmirenje troškova utvrđivanja granice pomorskog dobra podmiruju iz proračunskih troškova županije, tada županijska

skupština nema interes osigurati veće iznose. Županijska skupština je političko tijelo. U pravilu, političko tijelo usmjeravat će više sredstava na projekte koji donose neposrednu političku popularnost (npr. uređenje pristupnih puteva, šetnica, plaža), nego na strateške projekte poput uređenja granice pomorskog dobra.

Drugi provedbeni akt vezan za određivanje granice pomorskog dobra je Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra (u daljnjem tekstu: Pravilnik)<sup>39</sup> kojim se propisuje način obilježavanja pomorskog dobra, izrada, pregled i potvrđivanje geodetskog elaborata za potrebe evidentiranja pomorskog dobra, te provedba tog elaborata u katastru i zemljišnim knjigama. Odmah možemo reći kako nije zaživio dio o obilježavanju pomorskog dobra iz ovog Pravilnika. Naime, prema čl. 3. Pravilnika i po pravilima geodetske struke, obilježavanje granice pomorskog dobra obavlja se betonskim stupićem, plastičnom oznakom, željeznom bolcnom ili uklesavanjem križa u živu stijenu. Nadalje, smatra se kako je granica pomorskog dobra obilježena ako ide stalnim, prirodnim ili izgrađenim objektima. Međutim, navedena rješenja nismo vidjeli u praksi.

## 5. UTVRĐIVANJE GRANICE POMORSKOG DOBRA KAO PRIPREMA POSTUPKA DAVANJA KONCESIJE

Republika Hrvatska donijela je novi Zakon o koncesijama<sup>40</sup> 2017. godine, čije je donošenje bilo obveza radi usklađivanja s Direktivom o ugovorima o koncesiji.<sup>41</sup> To je važno spomenuti jer analizirana Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra sadrži u čl. 15. dvije vrlo važne odredbe vezane za određivanje granice pomorskog dobra za davanje koncesije.

Uredba navodi, u slučaju da je granica pomorskog dobra/granica lučkog područja utvrđena na zahtjev podnositelja, radi pokretanja postupka koncesioniranja na istom području, a podnositelj zahtjeva nije dobio koncesiju, ima pravo na povrat uplaćene naknade za utvrđivanje granice pomorskog dobra iz županijskog proračuna u roku od godine dana od dana donošenja rješenja o granici pomorskog dobra. Nadalje, ako je granica pomorskog dobra/granica lučkog područja utvrđena na zahtjev podnositelja, koji je dobio koncesiju, davatelj koncesije dužan je umanjiti koncesijsku naknadu za iznos uplaćene naknade za utvrđivanje granice pomorskog dobra.

---

<sup>39</sup> Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra, *Narodne novine*, br. 29/2005.

<sup>40</sup> Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 69/2017 i 107/2020.

<sup>41</sup> Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji (*Službeni list Europske unije*, L 94/1, 20. ožujka 2014.).

Prethodno određivanje granice pomorskog dobra po nama spada u obveze davatelja koncesije pri izradi dokumentacije za davanje koncesije. Kako uopće izraditi studiju opravdanosti davanja koncesije ako ta granica nije precizno određena?<sup>42</sup>

Direktiva u ugovorima o koncesiji navodi u recitalu 61.: »Kako bi se suzbila prijevara, favoriziranje i korupcija te spriječio sukob interesa, države članice trebale bi poduzeti odgovarajuće mjere za osiguravanje transparentnosti postupka dodjele i jednako postupanje prema svim natjecateljima i ponuditeljima. Takve mjere trebale bi prije svega za cilj imati uklanjanje sukoba interesa i drugih ozbiljnih nepravilnosti.«

Ako je jedan natjecatelj zatražio i platio (*sic!*) određivanje granice pomorskog dobra, kako bi se postupak davanja koncesije na temelju javnog natječaja uopće mogao provesti, javlja se ozbiljna sumnja u regularnost cijelog postupka. Kod donošenja propisa *de lege ferenda* svakako treba uzeti u obzir i zahtjeve koje postavlja Direktiva o ugovorima o koncesiji, jer je sadašnja regulacija vrlo dvojbeno kada gledamo svrhu i ciljeve navedene Direktive.

## 6. VAŽNOST UTVRĐIVANJA GRANICE POMORSKOG DOBRA

Problemi oko utvrđivanja točne granice kopnene komponente pomorskog dobra nisu novi. Štoviše, iznenađuje koliko stari izvori govore o praktično istim problemima s kakvima se susrećemo i danas. Tako Stanger 1909. godine piše: »Dok su ostala područja, koja su prema § 287 OGZ-a predstavljala predmete stavljene na korištenje svim članovima države, bila predmetom višestrukih znanstvenih rasprava te su i u zakonodavstvu na određeni način bila uređena, morska obala je do danas ostala potpuno zapušteno područje, na kojem se praksa samo vrlo teško snalazi.«<sup>43</sup> Dakle, govori se o priličnom pravnom neredu u doba kada je OGZ i njegov § 287 već dugo bio na snazi.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Prema čl. 19. st. 4. Zakona o koncesijama: »Tehnička analiza studije opravdanosti davanja koncesije sadržava osobito: opis područja/djelatnosti i/ili građevine koja se daje u koncesiju i njegova odnosa prema važećem prostornom planu, razradu tehničkih uvjeta i elemenata vezanih za projektiranje i građenje i/ili rekonstrukciju, opremanje i održavanje građevine koja je predmet koncesije, tehničke i ostale preduvjete za početak građenja, procjenu kapitalnih troškova i troškova upravljanja i održavanja građevine te pružanja usluga koje su predmet koncesije.«

<sup>43</sup> Stanger, U., op. cit., str. 3.

<sup>44</sup> Opširnije v. Vojković, G.; Štambuk Šunjić, M., Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu Općeg građanskog zakonika do 1914. godine, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, god. 44 (2007), br. 2, str. 267-282.

Nije bilo ništa bolje ni u doba socijalističke Hrvatske. Razloge je objašnjavao Jakob Nakić, navodeći kako su tadašnje skupštine općina trebale donijeti odluku o određivanju granice pomorskog dobra na svom području, no takvo utvrđivanje je bilo, kako kaže autor, »poprilično nepopularno« jer je nailazilo na otpor onih koji su neovlašteno prisvojili pomorsko dobro.<sup>45</sup>

Među razlozima zašto granica pomorskog dobra na kopnu nije bila povijesno precizno utvrđena na terenu svakako treba dodati i jedan gospodarski razlog. Početkom šezdesetih godina, prije početka razvoja masovnog turizma uz hrvatsku obalu, zemljišta uz samo more, izvan luka, koja nisu zanimljiva za poljoprivredu, nisu imala veliku gospodarsku vrijednost.

Takvo neuređeno stanje granice pomorskog dobra naslijedila je Republika Hrvatska i na njemu počela graditi novi pravni režim. Pritom se pojavio još jedan problem. Sanja Ljubetić navodi kako je osnovni naslijeđeni problem od osamostaljenja Republike Hrvatske to što od početka nije bilo fiksirano nulto stanje na obali, odnosno formalno evidentirana granica pomorskog dobra za cijelu obalu, no stupanjem na snagu ZPDLM-a zakonodavac ističe svoju namjeru da se pomorsko dobro sustavno evidentira u katastru i zemljišnim knjigama.<sup>46</sup>

Stoga je pomorsko dobro trebalo utvrditi. Jadranko Jug, sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske navodi kako je za utvrđivanje zemljišnih čestica kao nekretnina koje čine pomorsko dobro (kopnena komponenta pomorskog dobra), u pravilu, uvijek potrebno provesti postupak utvrđenja granica pomorskog dobra, čime se ujedno nedvojbeno utvrđuju nekretnine koje čine pomorsko dobro.<sup>47</sup>

Ovdje želimo istaknuti frazu »utvrđivanje granice pomorskog dobra«. O toj frazi piše Snježana Frković 2005. godine te po nama argumentirano objašnjava kako akcent riječi »utvrđuje« znači da je odluka koju donosi Povjerenstvo deklaratorna, a ne konstitutivna, jer se njome samo proglašava da je nešto, na temelju zakona, pomorsko dobro. Frković objašnjava, kada bi se zauzeo stav da je odluka mjerodavnog tijela konstitutivna, a to bi značilo da u Republici Hrvatskoj ne postoji pomorsko dobro sve do trenutka dok se ono kao takvo ne konstituiraju na temelju odluke mjerodavnog tijela i tek nakon upisa u zemljišne knjige, pa bi na tisuće zemljišnih čestica, odnosno nekretnina (zemljišta i objekata) koje

---

<sup>45</sup> Nakić, J., *Određivanje granice pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj – de lege lata i de lege ferenda*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Split, 2012., str. 342.; citirano prema Ljubetić, S., *Granice pomorskog dobra i lučkog područja – legislativno uređenje i problematika u praksi*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 60 (2021.), br. 175, str. 178.

<sup>46</sup> Ljubetić, S., *op. cit.*, str. 189.

<sup>47</sup> Jug, J., *Stvarna prava na pomorskom dobru?*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 34 (2013.), br. 1, str. 285.

jesu pomorsko dobro bilo izvan pravne zaštite i u režimu prava vlasništva, a to sigurno nije bio cilj zakonodavca.<sup>48</sup>

Navedimo kao kuriozitet da gotovo prije stotinu godina Stanger dolazi do sličnog zaključka, navodeći kako upis u popis javnog dobra nema konstruktivno značenje za pravnu prirodu nekretnine. Prema Stangeru »ona je inherentna objektu ili mu se ona dodjeljuje stvarnom upotrebom«.<sup>49</sup>

Snježana Frković navodi i rezime hrvatske sudske prakse oko uređivanja granice pomorskog dobra, koji prenosimo u integralnom obliku: »Na temelju sudske prakse, prvenstveno odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske, iznosimo ključna pravna stajališta koja se tiču pomorskog dobra, koje treba imati u vidu:

– odluka o utvrđivanju granice pomorskog dobra je deklaratorna, a ne konstitutivna, tom odlukom se samo utvrđuje da je neka nekretnina pomorsko dobro po samom zakonu;

– dopuštena je zabilježba upravnog postupka utvrđivanja granice pomorskog dobra;

– nitko se ne može pozivati na zaštitu povjerenja u zemljišne knjige kad je u pitanju nekretnina koja je pomorsko dobro;

– formalno upisani vlasnik nekretnine na pomorskom dobru (npr. unutar luke, na plaži itd.), ne može tražiti predaju u posjed, jer je nekretnina, neovisno o upisu, u režimu pomorskog dobra, pa ako je upis valjan (npr. u slučaju naknadnog obuhvata nekretnine u luku prilikom gradnje), smatra se da su za vlasnika nastupile posljedice kao da je provedeno izvlaštenje;

– činjenica da su nekretnine koje su pomorsko dobro procijenjene u vrijednost društvenog kapitala prilikom pretvorbe ili je procijenjeno ulaganje u objekte ili zemljište, nema za posljedicu stjecanje prava vlasništva u korist trgovačkih društava nastalih pretvorbom, kao ni prava na naknadu;

– nitko se ne može pozivati na pravo zadržanja na pomorskom dobru;

– ne može se ozakoniti zgrada izgrađena na pomorskom dobru iako ovaj status zemljišta nije upisan u zemljišnoj knjizi.«<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Frković, S., Pomorsko dobro i praksa sudova te uloga države i državnog odvjetništva, u Kuzmić, M.; Nakić, J. (ur.), *Pomorsko dobro*, Inženjerski biro, Zagreb, 2005., str. 178.

<sup>49</sup> Stanger, U., *op. cit.*, str. 29.

<sup>50</sup> Frković, S., *Određivanje pomorskog dobra*, Hrvatska gospodarska komora, 28. Forum poslovanja nekretninama, <https://www.hgk.hr/documents/predavanje-frkovic5a13ed4b58c94.pdf> (pristup 28. siječnja 2022.).

U vezi s pitanjima o nekretninama iz razdoblja društvenog vlasništva, Branko Kundih navodi kako »valorizacije zakonito stečenih stvarnih prava na pomorskom dobru i legitimnih očekivanja iz doba društvenog vlasništva, kao i povijesnih stvarnih prava koja su stečena sukladno pravnim propisima tadašnjeg vremena«. Također, Kundih navodi kako treba urediti i valorizirati zakonito stečena prava i legitimna očekivanja korisnika pomorskog dobra po prijašnjim propisima, prije svega, »stvarno pravo korištenja« kao stvarno pravo *sui generis*, bez vremenskog ograničenja trajanja, te bi, prema njemu, radi toga trebalo razraditi model dugoročnog produženja koncesija kao prvenstvene koncesije.<sup>51</sup>

Smatramo kako bi, iako se osnovanosti nekih ovdje iznesenih Kundihovih navoda ne može prigovoriti, možebitne naknade i povlastice za ulaganja postojećih korisnika trebalo odvojiti od postupka utvrđivanja granice pomorskog dobra. Neka od rješenja koja navodi Kundih bila bi po nama protivna Direktivi o ugovorima o koncesiji. Primjerice, kako provesti načelo jednakog postupanja iz Direktive ili omogućiti tržišno natjecanje ako bi neki od korisnika imao bitno povoljniju koncesiju? Također, kako danas mjerljivo odrediti »legitimna očekivanja«, kako ih naziva Kundih, nakon više od trideset godina od ukidanja modela društvenog vlasništva?

Spomenimo i jedan konkretan slučaj iz sudske prakse vezano za utvrđivanje granice pomorskog dobra. Vrhovni sud Republike Hrvatske, u Rješenju od 2. srpnja 2003. godine,<sup>52</sup> prihvatio je zahtjev za zaštitu zakonitosti Državnog odvjetnika Republike Hrvatske u sporu radi utvrđenja prava vlasništva nekretnine čest. zgrade 1916 k.o. Vodice. Sud navodi kako je odredbom st. 1. čl. 51. PZ-a propisano da se na pomorskom dobru, kao *res extra commercium*, ne može stjecati ni pravo vlasništva ni drugo stvarno pravo po bilo kojoj osnovi, nego se ono može upotrebljavati, odnosno koristiti samo na temelju koncesije.

Nadalje, u Rješenju Vrhovni sud navodi: »U ponovnom postupku prvostupanjski sud će utvrditi navedenu odlučnu činjenicu, odnosno, ukoliko čest. zgr. 1916 k.o. Vodice predstavlja samu zgradu, utvrdit će je li ista izgrađena na morskoj obali. Činjenicu radi li se o morskoj obali sud će utvrditi uvidom u evidenciju o pomorskom dobru (čl. 55. PZ), a ukoliko ta evidencija ne postoji, područje morske obale – pomorskog dobra utvrdit će putem ovlaštenog tijela državne uprave po kriterijima propisanim čl. 50. PZ.«

---

<sup>51</sup> Kundih, B., *Stvarno pravo korištenja u svjetlu pretvorbe i konverzije u koncesiju na pomorskom dobru*, Udruga gradova, 29. listopada 2021., <https://www.udruga-gradova.hr/stvarno-pravo-koristenja-u-svjetlu-pretvorbe-i-konverzije-u-koncesiju-na-pomorskom-dobru/> (pristup 15. svibnja 2022.).

<sup>52</sup> Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Broj: Gzz-131/03-2, od 2. srpnja 2003.



Možemo zaključiti kako utvrđivanja granice pomorskog dobra, unatoč donesenoj zakonskoj regulativi i nizu podzakonskih propisa u praksi i dalje dovođi do brojnih problema.

## 7. UTVRĐIVANJE GRANICE POMORSKOG DOBRA NA TERENU

Davne 1998. godine, tadašnje Državno pravobraniteljstvo Republike Hrvatske donijelo je mišljenje na temelju kojeg postoji obveza i interes Republike Hrvatske radi utvrđivanja granice pomorskog dobra duž cijelog svog teritorija. S obzirom na taj složen i dugotrajan postupak, rješava se prioritarno na lokacijama za koje postoji žurni objektivni interes i zahtjev gospodarskih i drugih subjekata te fizičkih osoba koje su voljne prethodno snositi troškove. Osim toga, prema mišljenju Državnog pravobraniteljstva, postoji nedvojben interes pravnih i fizičkih osoba koje imaju u vlasništvu ili posjedu nekretnine locirane pokraj mora, da za te nekretnine traže utvrđivanje granice pomorskog dobra.<sup>53</sup>

Postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra pokazao se iznimno sporim. Tako je, navodimo kao primjer, 2007. godine Primorsko-goranska županija imala određeno oko 22 % granice pomorskog dobra.<sup>54</sup> Navedeni postupak obavlja se i dalje sporo. Ljubetić navodi, pozivajući se na Izvješće o broju izdanih koncesija, prikupljenim sredstvima i načinu trošenja sredstava za upravljanje pomorskim dobrom na području Primorsko-goranske županije u 2019. godini, kako su na području Primorsko-goranske županije, kojoj teritorijalno pripada 1065 dužnih kilometara obale, tijekom 2019. godine na temelju Plana upravljanja pomorskim dobrom izrađeni prijedlozi granica pomorskog dobra/lučkog područja za 10,4 kilometra obalne crte, a na temelju zahtjeva za 5,15 kilometara obalne linije.<sup>55</sup>

Posao određivanja granice pomorskog dobra u toj županiji odvija se i dalje, što s obzirom na dinamiku ne treba posebno objašnjavati. Tako za 2022. godinu Primorsko-goranska županija za pripremu i obradu podataka za utvrđivanje granice pomorskog dobra/lučkog područja planira iznos od 1.082.000,00 kuna.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Državno pravobraniteljstvo RH, Ur. Br. 2170-07/98-08 – Zagreb, 2. studenoga 1998., citirano prema Vladušić, J., *Određivanje granica...*, *op. cit.*, str. 226.

<sup>54</sup> PGŽ: *Određeno oko 22 posto granica pomorskog dobra*, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, 29. studenoga 2007., <https://mmpi.gov.hr/print.aspx?id=688&url=print> (prijetup 28. siječnja 2022.).

<sup>55</sup> Ljubetić, S., *op. cit.*, str. 190-191.

<sup>56</sup> Godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom Primorsko-goranske županije za 2022. godinu, KLASA: 022-04/21-01/40, URBROJ: 2170/1-01-01/6-21-17, Rijeka, 15. studenoga 2021.

Slično je i u Istarskoj županiji. Prema Izvješću za 2020. godinu izrađen je prijedlog samo jedne granice pomorskog dobra/lučkog područja prema Planu upravljanja pomorskim dobrom duljine 1,8 km. Izvan plana određena je granica pomorskog dobra za još deset obala, šetnica i plaža, od kojih je najkraća duljine obalne crte 100 metara (*sic!*), a najdulja 2,3 kilometara te granica pomorskog dobra jedne luke.<sup>57</sup>

Takvo sporo određivanje, osim što stvara pravnu nesigurnost, otežava i gospodarski razvoj. Spomenuli smo kako se u čl. 7. st. 4. ZPDLM-a izričito navodi kako se koncesija na pomorskom dobru može dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama.

Brojni autori koji su pisali o pomorskom dobru i određivanju granice pomorskog dobra svjesni su problema, međutim, postoje i različiti prijedlozi rješavanja istih. Primjerice, Mišić detektira kako se upisi pomorskog dobra u zemljišne knjige odvijaju sporo i to čini probleme u postupcima dodjeljivanja koncesije, jer je ono ZDPML-om određeno kao uvjet za donošenje odluke o dodjeli koncesije. Također, Mišić navodi kako se rezultat usporenog upisa pomorskog dobra reflektira i na obavljanje gospodarskih djelatnosti na pomorskom dobru. No, ne slažemo se s njegovim prijedlogom kako je »nužno izvršiti odgodu primjene te zakonske odredbe«. <sup>58</sup> Davanje koncesije na pomorskom dobru tamo gdje granica pomorskog dobra nije utvrđena i upisana u knjige, dovelo bi do novih dvojbi, novih problema i dodatnih sumnji na nepravilnosti.

Potrebno je ubrzati određivanje granice pomorskog dobra, a ne izbjegavati tu zadaću radi bržeg gospodarskog razvoja.

## 8. NORMATIVNA SLOŽENOST UTVRĐIVANJA GRANICE POMORSKOG DOBRA

Granica pomorskog dobra, morske obale, utvrđuje se sporo i parcijalno te uopće ne postoje predviđanja kada će taj posao biti dovršen.

Neke od razloga takvog sporog rješavanja ovog osobito važnog pitanja za Hrvatsku navodi Snježana Frković. Ona objašnjava kako se ta granica određuje

---

<sup>57</sup> Republika Hrvatska, Istarska županija, Izvješće o broju izdanih koncesija, prikupljenim sredstvima, te načinu trošenja sredstava za upravljanje pomorskim dobrom na području Istarske županije u 2020. godini, KLASA: 342-01/21-01/04 URBROJ: 2163/1-01/11-21-02 Pula, 11. ožujka 2021., [https://www.istra-istria.hr/media/filer\\_public/c4/31/c431398e-908c-4e6b-a499-19fb1d5d1daa/03-24.pdf](https://www.istra-istria.hr/media/filer_public/c4/31/c431398e-908c-4e6b-a499-19fb1d5d1daa/03-24.pdf) (pristup 29. siječnja 2021.).

<sup>58</sup> Mišić, Ž., Kritički osvrt u odnosu na važeće propise s prijedlogom mjera za kvalitetnije upravljanje pomorskim dobrom, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 51 (2012.), br. 166, str. 296.

parcijalno te da ministarstvo nadležno za more, kao i županije, nemaju dovoljno kapaciteta za obradu ovih predmeta koji su često činjenično vrlo zahtjevni. Nadalje, navodi Frković, a s čime se u cijelosti možemo složiti, kako je izgled obale u naravi vrlo raznolik, situacije su različite i teško je uspostaviti i provoditi jedinstvene kriterije. Također, ovaj je navod istinit i lako ga je provjeriti. Kultura čestica koja upućuje na pomorsko dobro često se gubila njihovim cijepanjem pa katastarski planovi zbog starih izmjera ne odgovaraju stvarnom stanju.<sup>59</sup>

Smatramo kako je ovdje ipak potrebno dati jednu primjedbu – iako je hrvatska obala vrlo raznolika, ipak veliki dijelovi obale nisu urbanizirani i samim pogledom na ortofoto projekciju može se zaključiti kako bi za velike dijelove obale bilo relativno lako odrediti granicu pomorskog dobra. Postoje vrlo složeni slučajevi, to se možemo složiti, posebno tamo gdje su građeni razni lučki i infrastrukturni objekti ili u starim gradovima i naseljima gdje su čak i stambeni objekti na području koje po općim propisima spadaju u pomorsko dobro, ali postoje i stotine kilometara obale gdje nema takvih problema.

Utvrđivanja granice pomorskog dobra iznimno je složen postupak. Stoga, neka javnopravna tijela, primjerice, Primorsko-goranske županije navode na svojim stranicama i hodograme određivanja granice pomorskog dobra, a koji se, kako smo naveli, podnose županijskom povjerenstvu za granice uz odgovarajuću dokumentaciju. Zanimljivo je kako se traže i izvodi iz javnopravnih dokumenata, no zašto bi uopće stranka trebala prilagati Županijskom povjerenstvu, primjerice, kopiju katastarskog plana područja na kojem se traži određivanje granice, izvod iz posjednovnog lista, važećih dokumenata prostornog uređenja i zemljišnih knjiga?

Povjerenstvo potom izlazi na teren, utvrđuje činjenično stanje i prijedlog, a ako predloži granicu pomorskog dobra užu od zakonskog minimuma uključuje se i župan. Međutim, to povjerenstvo ne donosi rješenje o granici pomorskog dobra jer je to svojevrzni predpostupak. Rješenje donosi Povjerenstvo za granice Ministarstva mora, prometa i infrastrukture u upravnom postupku.<sup>60</sup>

Jakob Nakić pisao je na ovu temu 2005. godine te naveo kako je postupak određivanja granice pomorskog dobra »na normativnoj razini loše riješen, praćen nomotehnički šepavim (pod)zakonskim propisima«. <sup>61</sup> S time se možemo

---

<sup>59</sup> Frković, S., *Određivanje pomorskog dobra*, *op. cit.*, str. 77.

<sup>60</sup> Primorsko-goranska županija, *Utvrđivanje i evidentiranje granica pomorskog dobra*, <https://www.pgz.hr/ustroj/upravna-tijela/upravni-odjel-za-pomorsko-dobro-promet-i-veze/pomorsko-dobro-i-koncesije/utvrđivanje-i-evidentiranje-granica-pomorskog-dobra/> (pristup 30. siječnja 2022.).

<sup>61</sup> Nakić, J., *Utvrđivanje i evidentiranje pomorskog dobra*, u Kuzmić, M.; Nakić, J. (ur.), *Pomorsko dobro*, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005., str. 74.

složiti u cijelosti. Ovako složeni model, koji uključuje predpostupak na razini županije i potom donošenje rješenja na razini nadležnog ministarstva, općenito je proces nepoznat u općim propisima iz upravnog postupka jer se onda žalba na to rješenje podnosi drugom tijelu na razini ministarstva.

U zadnjih petnaestak godina dogodile su se nebrojene inicijative i radne verzije izmjena i dopuna Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama te nove verzije zakona. Točan broj tih predloženih i povučenih nacрта i radnih verzija gotovo nije moguće nabrojati.

Napokon, novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama bit će najavljen krajem 2022. godine.<sup>62</sup> Uz Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu objavljen je i obrazac prethodne procjene, koji je na Stručnom portalu pomorsko dobro potpuno argumentirano i oštro kritizirao Branko Kundih, navodeći kako se teško može razumjeti i prihvatiti iznesena ocjena stručnog nositelja Uprave pomorstva koji, u Obrascu prethodne procjene učinka propisa, konstatira da se važeći ZPDML u primjeni pokazao uspješnim. U članku, Kundih politički nekorektno, no potpuno točno ističe: »Znanstvena i stručna pa i šira javnost zna da to apsolutno nije istina.«<sup>63</sup>

Također, u intervjuu iz 2021. godine, Kundih navodi kako ne samo da postoje problemi kod utvrđivanja granice pomorskog dobra, nego i nadzora koji je podijeljen među više institucija, posebno građevinske inspekcije te lučke kapetanije koje često između sebe prebacuju odgovornost, pri čemu ističe kako je lučka kapetanija prije svega organ sigurnosti plovidbe.<sup>64</sup>

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama donesen je 2003. godine. Već 2005. godine samo nadležno ministarstvo iznosi cijeli niz problema oko primjene tog zakona<sup>65</sup> (i to slične primjedbe oko nadzora nad pomorskim dobrom koje navodi Kundih 2021. godine, dakle problemi nisu u međuvremenu riješeni). Struka govori o sličnim primjedbama, a državna uprava navodi kako se taj Zakon pokazao uspješnim i predlaže novi u 2022. godini, a iz potonjeg možemo zaključiti kako nam je definitivno potreban nov pristup.

---

<sup>62</sup> Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=17564> (pristup 30. siječnja 2022.).

<sup>63</sup> Vrijeđanje zdrave pameti na pomorskom dobru, Stručni portal pomorsko dobro, <http://www.pomorskodobro.com/aktualno/697-vrijeđanje-zdrave-pameti-na-pomorskom-dobru.html> (pristup 30. siječnja 2022.).

<sup>64</sup> Vrsaljko, M., Kaos s pomorskim dobrom, Faktograf, <https://faktograf.hr/2021/08/23/kaos-s-pomorskim-dobrom/> (pristup 30. siječnja 2022.).

<sup>65</sup> Tribina o zaštiti pomorskog dobra, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, 15. srpnja 2005., <https://mmpi.gov.hr/vijesti-8/tribina-o-zastiti-pomorskog-dobra/225> (pristup 30. ožujka 2022.).

## 9. PRIJEDLOZI DE LEGE FERENDA

Na temelju svega navedenog smatramo kako novi Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama treba napraviti prekid s dosadašnjom praksom lošeg, parcijalnog i nepreciznog normiranja te rješavanja pitanja utvrđivanja granice pomorskog dobra kao nečeg usputnog, ostavljenog parcijalnoj volji sektorskih politika.

Novi model treba uključivati izričito izraženu političku volju, precizno definirane nadležnosti, utvrđene rokove, ali i profesionalizaciju u utvrđivanju granice pomorskog dobra. Bitne poslove oko utvrđivanja granice pomorskog dobra ne bi trebala odrađivati županijska povjerenstva, koja uz svoje uobičajene radne dužnosti taj posao odrađuju kao dodatni honorarni posao. Također, nije prihvatljivo da se sustav nadzora pomorskog dobra postavlja kao gotovo usputna djelatnost ministarstva i lučkih kapetanija, a u nekim elementima čak i komunalnih redara po posebnim propisima.<sup>66</sup>

Potrebno je postaviti jasne rokove i optimirati postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra tako da taj posao bude napravljen u točno određenom vremenskom rasponu, primjerice unutar deset godina. Stoga, u ovom radu donosimo neke prijedloge *de lege ferenda*, u želji da ih zakonodavac barem dijelom uzme u obzir.

### 9.1. Donošenje strateških razvojnih dokumenata

Zbog važnosti uređenja pomorskog dobra potrebno je donijeti strateški politički dokument u Hrvatskom saboru. Time bi se iskazala politička volja i stvorila obveza izvršne vlasti da se krene u konkretno rješavanje problema na pomorskom dobru.

Prvo bi mjerodavni saborski odbor, a to je Odbor za pomorstvo, promet i infrastrukturu, na ovu temu trebao pripremiti tematsku sjednicu, pa na temelju zaključaka te sjednice donijeti Rezoluciju o pomorskom dobru<sup>67</sup> u Hrvatskom saboru. Potom je potrebno izmijeniti zakonodavni okvir, a onda naravno i podzakonske propise.

Donošenje strateškog političkog dokumenta u Hrvatskom saboru smatramo bitnim jer je dosadašnja praksa pokazala nedostatak političke volje na razni izvršne vlasti i na lokalnoj razini za stvarnim promjenama.

---

<sup>66</sup> Nadležnost komunalnih redara na pomorskom dobru, 15. ožujka 2019., <https://www.pomorskodobro.dalmacija.hr/u-fokusu/detalj/nadleznost-komunalnih-redara-na-pomorskom-dobru> (pristup 31. ožujka 2022.).

<sup>67</sup> Prema čl. 163. Poslovnika Hrvatskoga sabora (*Narodne novine*, br. 81/2013, 113/2016, 69/2017 i 29/2018) rezolucijom Sabor ukazuje na stanje i probleme u određenom području i na mjere koje bi trebalo provoditi u tom području.

Također, donošenje strateškog političkog dokumenta smatramo važnim iz još jednog razloga. Iako se pravna regulacija pomorskog dobra primarno regulira Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama, tu je cijeli niz propisa koji su u nadležnosti drugih ministarstava, što se u praksi negativno odražava. Kao prvo, to bi bila obveza upisa granice pomorskog dobra u zemljišne knjige – koja nije propisana, a to stvara brojne probleme. Primjerice, postoje čestice unutar luka koje bi *ex-lege* trebale biti dio pomorskog dobra, ali su na njima uknjiženi stanovi na temelju ugovora o otkupu stanova na kojima postoji stanarsko pravo te je odbijen upis i čestica zemlje kao pomorskog dobra.<sup>68</sup> Taj i niz drugih relevantnih sudskih slučajeva prikupila je i opisala Vladušić,<sup>69</sup> upozorivši kako je stav pojedinih zemljišno-knjižnih sudova da ne postoji ono čega nema u zemljišnim knjigama.

Tu je i pitanje upisa u katastar, gdje još od devedesetih godina imamo čudnu dvojnost, imamo Katastarsko područje na moru prema čl. 29. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina,<sup>70</sup> ali i Pomorski katastar unutar Hidrografskog informacijskog sustava (HIS), prema čl. 15. Zakona o hidrografskoj djelatnosti.<sup>71</sup> Ova »katastarska dvojnost« uvedena je još devedesetih godina prošlog stoljeća, ali nikada nije na pravi način razrađena i provedena u praksi.<sup>72</sup>

Također, kako smo spomenuli, dio nadzora nad pomorskim dobrom imaju i komunalni redari, u skladu sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu<sup>73</sup> i Zakonom o građevinskoj inspekciji.<sup>74</sup>

Ovako širok opseg zakonskih propisa (a na koji se opet naslanja više podzakonskih propisa) traži koordinaciju na političkoj razini – a upravo tome treba služiti donošenje strateškog političkog dokumenta.

---

<sup>68</sup> Rješenje Općinskog suda u Dubrovniku, zemljišnoknjižnog odjela, br. Z-123/06 od 20. veljače 2007., citirano prema Vladušić, J., *op. cit.*, str. 237.

<sup>69</sup> Vladušić, J., *op. cit.*, str. 235-240.

<sup>70</sup> *Narodne novine*, br. 112/2018.

<sup>71</sup> *Narodne novine*, br. 68/1998, 110/1998, 163/2003 i 71/2014.

<sup>72</sup> Opširnije Gržetić, Z.; Leder, N., *Granice pomorskog dobra i pomorski katastar*, Znanstveno-stručno savjetovanje, Pravni problemi instituta pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na luke otvorene za javni promet, Udruga pravnika u gospodarstvu, Split, 1998., str. 14.

<sup>73</sup> Zakon o komunalnom gospodarstvu, *Narodne novine*, br. 68/2018, 110/2018 i 32/2020.

<sup>74</sup> Zakon o građevinskoj inspekciji, *Narodne novine*, br. 153/2013.

## 9.2. Osnivanje mjerodavnog tijela za upravljanje pomorskim dobrom

Potrebno je osnovati mjerodavno tijelo (Agencija za pomorsko dobro) koje bi bilo zaduženo, u suradnji s lokalnom i regionalnom samoupravom, provesti utvrđivanje granice pomorskog dobra u praksi te upravljati i nadzirati pomorsko dobro.

Pomorsko dobro, kada se gleda u svojoj punini, uključujući morski dio, predstavlja više od trećine ukupnog državnog teritorija Republike Hrvatske.<sup>75</sup> Republika Hrvatska tako raspolaže sa 74 % ukupne duljine jadranske obale (7912 kilometara) i obuhvaća 97,2 % jadranskog arhipelaga.<sup>76</sup> U pitanju je prvo-razredan resurs gledano s nacionalnog, zemljopisnog, gospodarskog ili svakog drugog aspekta te je njime potrebno upravljati na odgovarajući način.<sup>77</sup>

Dosadašnje rješenje, gdje je za nadzor pomorskog dobra u najvećem dijelu zadužena lučka kapetanija - organ sigurnosti plovidbe, kako je ispravno primijećeno Kundih nije se pokazalo dobrim. Lučke kapetanije nemaju ni kapacitet ni stručnjake za nadziranje tisuću kilometara hrvatske obale. Posebno ljeti, jer su inspektori lučkih kapetanija zauzeti nadzorom plovidbe. Slično je i s komunalnim radarima. U nekim našim mjestima ljeti je deseterostruko više ljudi nego zimi te nije realno očekivati kako će se komunalni radar moći učinkovito baviti nadzorom pomorskog dobra.

Također, posao uređivanja granice pomorskog dobra mora se profesionalizirati, a ne ovisiti o honorarnom radu povjerenstava koja se povremeno sastaju. Iako je u najvećem dijelu obale pomorsko dobro relativno lako odrediti jer obala nije naseljena ili dograđena, plaže predstavljaju prirodnu i lako odredivu cjelinu – postoje dijelovi pomorskog dobra opterećenih brojnim naslijeđenim problemima, od kojih smo neke spomenuli. Za rješavanje tih najsloženijih problema potrebno je razviti organizaciju koja će imati odgovarajuće stručnjake, koji će i dalje surađivati s drugim državnim tijelima te uvoditi ujednačenu upravnu praksu na cijeloj hrvatskoj obali.

## 9.3. Odrediti jasne rokove za utvrđivanje granice pomorskog dobra

Potrebno je odrediti jasne rokove za utvrđivanje granice pomorskog dobra. Ne može se iz svih razloga, koje smo već naveli, cijeli postupak odugovlačiti u nedogled. Predlažemo da se iskoristi postojeća praksa uspješnog rješavanja

---

<sup>75</sup> Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Površina ZERP-a je 23.870 četvornih kilometara, Zagreb, 1. siječnja, 2008. godine (pristup 31. ožujka 2022.).

<sup>76</sup> Riđanović, J.; Bićanić, Z., Hrvatski Jadran i novi teritorijalni ustroj, *Acta Geographica Croatica*, Zagreb, god. 28 (1993.), str. 85-97.

<sup>77</sup> Vidi primjerice Vojković, G., *Pomorsko dobro i koncesije*, op. cit., str. 214.

jednog važnog i na neki način srodnog problema, a to je postupak ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada.

U Hrvatskoj je desetljećima postojao problem sa stotinama tisuća nelegalno izgrađenih, dograđenih ili prerađenih objekata. Donošenjem posebnog Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama<sup>78</sup> definirani su načini, rokovi i tijelo osnovano *sui generis* na određeni rok – Agencija za ozakonjenje nezakonito izgrađenih zgrada. Tako je izbjegnuto i potencijalni kadrovski problem – što sa zaposlenima kada se posao dovrši? Osnivanjem Agencije na određeni rok radni odnos službenika bio je vezan uz ispunjenje određenog zadatka i zasnovan na određeno vrijeme.

*Mutatis mutandis*, slično rješenje može se primijeniti i na postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra. Mjerodavno tijelo za upravljanje pomorskim dobrom ima odjel za utvrđivanje granice koji će kao ustrojstvena jedinica postojati dok se granica pomorskog dobra ne utvrdi na cijeloj obali, a nakon utvrđivanja ta se ustrojstvena jedinica ukida.

Nema razloga da se postojeća dobra rješenja (predano je više od 820 000 zahtjeva za legalizacijom objekata) ne primijene i na pomorsko dobro.

#### 9.4. Korištenje mogućnosti suvremene tehnologije

Prije donošenja ZPDML-a, struka je govorila o potrebi većeg korištenja suvremenih tehnologija u utvrđivanju granice pomorskog dobra. Tako Ilić navodi da pri utvrđivanju granica pomorskog dobra suvremena tehnologija omogućava primjenu digitalnog ortofoto snimka u boji, mjerila 1 : 1 000 i točnosti 15 centimetara, u kombinaciji s katastarskim planom i situacijskim planom u digitalnom obliku, kao i digitalnim modelom reljefa. Napominje i kako razvoj računalne tehnike omogućava izradu digitalnog ortofoto plana (DOP). Radi se o georeferenciranom digitalnom aerofotogrametrijskom snimku terena (u boji ili crno – bijelom), s kojeg je u svakom trenutku moguće očitati koordinate bilo koje točke u odabranom referentnom koordinatnom sustavu.<sup>79</sup>

Slično tomu, Jurinčić Buljević navodi kako se uspostavom novih granica pomorskog dobra i kontinuiranim ažuriranjem podataka vezanih uz pomorsko dobro stvara kvalitetna baza podataka koja je temelj za cjeloviti pristup, učinkovitu zaštitu i upravljanje pomorskim dobrom od razine lokalnih (regionalnih) jedinica

---

<sup>78</sup> Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, *Narodne novine*, br. 86/2012, 143/2013, 65/2017 i 14/2019.

<sup>79</sup> Ilić, V., *Suvremene metode određivanja granice pomorskog dobra*, *Ekscentar*, god. 2005., br. 7, str. 71-74.



do državnih razina. Zaključuje, s čime se svakako možemo složiti, kako će pristup internetu i podacima sadržanim u GIS-u pomorskog dobra omogućiti svima zainteresiranima da u svakom trenutku dođu do potrebnih informacija.<sup>80</sup>

Smatramo kako se pri izradi dosadašnjih propisa premalo surađivalo sa stručnjacima geodetske struke i nedovoljno koristile današnje suvremene mogućnosti GIS-a i orotofoto tehnologije.

Dobar primjer uspješnog korištenja tehnologije vezano za pomorsko dobro 2021. godine postala je Splitsko-dalmatinska županija. Ta Županija implementira objedinjeni Informacijski sustav za evidenciju pomorskog dobra u Splitsko-dalmatinskoj županiji kojim osigurava zakonitost i transparentnost poslovanja te dostupnost i točnost svih informacija koje se tiču upravljanja pomorskim dobrom kao iznimno vrijednim prirodnim resursom.<sup>81</sup> Geoinformacijski sustav za evidenciju pomorskog dobra (GIS)<sup>82</sup> omogućio je vrlo jednostavan pregled »Planova upravljanja pomorskim dobrom gradova i općina, utvrđenih granica pomorskog dobra, koncesija na pomorskom dobru i lučkih područja«. Ovakav sustav bitno pomaže u upravljanju pomorskim dobrom, nadzorom nad koncesijama, ali i edukaciji građana koji sami mogu pregledati stanje.

Svakako, mogućnosti koje danas pružaju geoinformacijski sustavi su iznimne te ih je potrebno koristiti zakonski, odnosno podzakonski propisi iz područja pomorskog dobra moraju uvažavati ove nove tehnologije.

Smatramo kako uz današnju dostupnu tehnologiju nije potrebno da povjerenstva za svako uređivanje granice pomorskog dobra izlaze na teren, posebno uzimajući u obzir da veliki dijelovi obale nisu naseljeni i nemaju neka sporna područja. Naravno, u starim dalmatinskim gradovima gdje su kuće ponegdje uz more, potrebno je izići na teren i precizno proučiti stanje na terenu i dostupnu dokumentaciju. No, upravo zato da bi povjerenstva imala vremena za područja koja su sporna, potrebno je što više koristiti tehnologiju za utvrđivanje granice pomorskog dobra tamo gdje ona nije sporna.

---

<sup>80</sup> Jurinčić Buljević, J., *Određivanje granice i razvoj GIS-a pomorskog dobra*, *Ekscentar*, god. 2009., br. 11, str. 36-41.

<sup>81</sup> Župan predstavio objedinjeni Geoinformacijski sustav za evidenciju pomorskog dobra (GIS), <https://www.dalmacija.hr/novosti/clanak/zupan-predstavio-objedinjeni-geoinformacijski-sustav-za-evidenciju-pomorskog-dobra-gis> (pristup 30. siječnja 2022.).

<sup>82</sup> <https://www.pomorskodobro.dalmacija.hr/>.

## 9.5. Uključivanje lokalne i regionalne samouprave

Osnivanje centralnog tijela za upravljanje pomorskim dobrom ne znači isključivanje lokalne i regionalne samouprave u postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, nego njezino bolje uključivanje. Tko može bolje znati potrebe i povijest korištenja morske obale u nekom području od lokalnog stanovništva?

Tu treba biti svjestan velikih razlika u našim lokalnim samoupravama. Dok veliki gradovi poput Splita, Zadra ili Rijeke mogu uvelike pomoći u utvrđivanju pomorskog dobra na svom području, to je teško očekivati od prosječnih malih gradova i općina, kakvih je velik broj po obali i otocima. Takve male lokalne samouprave imaju minimalan broj zaposlenih i u pravilu jedinstveni upravni odjel koji uza sve redovne poslove ne može uspješno voditi postupke utvrđivanja granice pomorskog dobra.

Rješenje kojem bi trebalo težiti je da veliki gradovi<sup>83</sup> dobiju obvezu uređivanja granice pomorskog dobra za svoje područje, pri čemu bi centralno tijelo za upravljanje pomorskim dobrom imalo primarno nadzornu i savjetodavnu ulogu, dok bi za manje jedinice lokalne samouprave centralno tijelo vodilo i sam postupak, naravno uz uključivanje predstavnika imenovanih od strane predstavničkog tijela te same lokalne jedinice.

Treba biti svjestan kako uređivanje granice pomorskog dobra dotiče mnoge partikularne interese, primjerice, različite terase ugostiteljskih objekata, divlje izgrađene pristupe moru i muliče koje neki smatraju svojim i slično. Tu se na nekim lokalnim razinama mogu očekivati otpori. Upravo zato predložimo kombinirani, zaokruženi pristup – centralno tijelo, državnu agenciju, zaduženu za upravljanje pomorskim dobrom (pa i uređivanje njegove granice), ali koje će uključivati i lokalne samouprave i njihova znanja o lokalnim specifičnostima pomorskog dobra.

## 10. ZAKLJUČAK

U hrvatskoj literaturi opsežno se pisalo o pomorskom dobru i utvrđivanju njegove granice unutar kopnene komponente pomorskog dobra.

Doktrina se uvelike slaže s definicijom morske obale koja je navedena u čl. 4. ZPDML-a. Po toj definiciji morska obala proteže se od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru

---

<sup>83</sup> U skladu sa Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine*, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019 i 144/2020, veliki su gradovi oni s više od 35 000 stanovnika.

najveći valovi za vrijeme nevremena, kao i onaj dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov te za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda. Tu spadaju i nasipi i lučko područje, ali se iznimno pomorsko dobro može odrediti i uže ako tako zahtjeva postojeće stanje na obali. Naravno, doktrina, a i zakonodavac uvijek trebaju biti otvoreni novim rješenjima, primjerice, treba li cijelo lučko područje biti proglašeno pomorskim dobrom.

No, vrlo se malo u literaturi pisalo o razlozima zašto danas, dvadeset osam godina nakon što je Hrvatska dobila prvi suvremeni zakonski propis koji je regulirao granice pomorskog dobra, ono nije određeno na najvećem dijelu obale. Time se osim pravne nesigurnosti uvelike otežava ozbiljan gospodarski razvoj jer se ne može provoditi sustav koncesija na pomorskom dobru.

Stoga smatramo kako je potrebno revidirati sam postupak utvrđivanja pomorskog dobra, od proglašenja te zadaće političkim ciljem, preko određivanja krajnjeg roka utvrđivanja istog na cijeloj hrvatskoj obali, do novog organizacijskog i procesnog modela, a neke prijedloge smo naveli u ovom radu.

## BIBLIOGRAFIJA

### Knjige i poglavlja u knjigama/enciklopedijama:

1. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
2. Frković, S., Pomorsko dobro i praksa sudova te uloga države i državnog odvjetništva, Kuzmić, M.; Nakić, J. (ur.), *Pomorsko dobro*, Inženjerski biro, Zagreb, 2005., str. 167-261.
3. Gavella, N.; Josipović, T.; Gliha, I.; Belaj, V.; Stipković, Z., *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998.
4. Horvat, M., *Rimsko pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 1998.
5. Justinijan, *Institucije*, Biblioteka Latina et Graeca, Zagreb, 1994.
6. Kos, L., »Stanger, Uliks«, Brajković, V. (ur.), *Pomorska enciklopedija* Jugoslavenski leksikografski zavod »Miroslav Krleža«, 2. izdanje, svezak 7, Zagreb, 1985.
7. Kundih, B., *Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra*, Edicija Božičević, Zagreb, 2000.
8. Nakić, J., Utvrđivanje i evidentiranje pomorskog dobra, Kuzmić, M.; Nakić, J. (ur.), *Pomorsko dobro*, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005., str. 30-98.
9. Romac, A., *Rimsko pravo*, Pravni fakultet, Zagreb, 1998.

10. Stanger, U., *Das Meeresufer in Theorie und Praxis. Eine juristische Studie.*, Perles, Wien, 1909.
11. Vojković, G., *Pomorsko dobro i koncesije*, Hrvatski hidrografski institut, Split, 2003.
12. Vuković, M.; Vedriš, M.; Vuković, Đ., *Opći građanski zakonik s novelama i ostalim naknadnim propisima*, Školska knjiga, Zagreb, 1955.

### Članci i doktorske disertacije:

1. Frković, S., *Prikaz otvorenih pitanja u odnosu na pomorsko dobro*, referat iz zbornika *Uloga i ovlasti državnog pravobraniteljstva glede određenih nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske i općih dobara uz osvrt na neke obveznopravne odnose*, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2000.
2. Iličić, V., *Suvremene metode određivanja granice pomorskog dobra*, *Ekscenar*, god. 2005., br. 7, str. 71-74.
3. Jurinčić Buljević, J., *Određivanje granice i razvoj GIS-a pomorskog dobra*, *Ekscenar*, god. 2009., br. 11, str. 36-41.
4. Jug, J., *Stvarna prava na pomorskom dobru?*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, god. 34 (2013.), br. 1, str. 277-305.
5. Ljubetić, S., *Granice pomorskog dobra i lučkog područja – legislativno uređenje i problematika u praksi*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 60 (2021.), br. 175, str. 173-204.
6. Mišić, Ž., *Kritički osvrt u odnosu na važeće propise s prijedlogom mjera za kvalitetnije upravljanje pomorskim dobrom*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 51 (2012.), br. 166, str. 295-333.
7. Nakić, J., *Određivanje granice pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj – de lege lata i de lege ferenda*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Split, 2012.
8. Riđanović, J.; Bičanić, Z., *Hrvatski Jadran i novi teritorijalni ustroj*, *Acta Geographica Croatica*, Zagreb, god. 28 (1993.), str. 85-97.
9. Sambailo, B., *Pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Brajković, V. (ur.), *Anali Jadranskog instituta*, svezak 4, Zagreb, 1968, str. 293-340.
10. Turina, A., *Morsko javno dobro*, *Naša zakonitost*, Zagreb, god. 16 (1962.), br. 9-12, str. 448-463.
11. Vladušić, J., *Određivanje granica pomorskog dobra u hrvatskom pravu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, god. 46 (2009.), br. 1, str. 219-246.
12. Vojković, G., *Pravni status nasipa na pomorskom dobru prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 41 (2004.), br. 1-2, str. 79-85.
13. Vojković, G.; Štambuk Šunjić, M., *Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu Općeg građanskog zakonika do 1914. godine*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, Split, god. 44 (2007.), br. 2, str. 267-282.

## Propisi:

1. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, *Službeni list Europske unije*, L 94/1, 28. ožujka 2014.
2. Naredba kr. ug. ministra trgovine, kr. ug. ministra pravosuđa i – u obsegu autonomije kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije – bana od 14. svibnja 1914. br. 37.000 o provedbi zakonskog članka XXV. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali.
3. Osnovni zakon o iskorištavanju luka i pristaništa, *Službeni list FNRJ*, br. 24/1961, *Službenom listu SFRJ*, br. 2/1968 pročišćeni tekst.
4. Pomorski zakonik, *Narodne novine*, br. 17/1994.
5. Poslovnik Hrvatskoga sabora, *Narodne novine*, br. 81/2013, 113/2016, 69/2017 i 29/2018.
6. Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra, *Narodne novine*, br. 29/2005.
7. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, *Narodne novine*, br. 8/2004 i 82/2005.
8. Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, br. 104-XXXIII od 10. svibnja 1939.
9. Ustav Socijalističke Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 15/1963.
10. Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, *Narodne novine*, br. 112/2018.
11. Zakon o građevinskoj inspekciji, *Narodne novine*, br. 153/2013.
12. Zakon o hidrografskoj djelatnosti, *Narodne novine*, br. 68/1998, 110/1998, 163/2003 i 71/2014.
13. Zakon o komunalnom gospodarstvu, *Narodne novine*, br. 68/2018, 110/2018 i 32/2020.
14. Zakon o koncesijama, *Narodne novine*, br. 69/2017 i 107/2020.
15. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, *Narodne novine*, br. 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 144/2012, 19/2013, 137/2015, 123/2017, 98/2019 i 144/2020.
16. Zakon o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije, *Službeni list FNRJ*, br. 86/1946.
17. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, *Narodne novine*, br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019.
18. Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, *Narodne novine*, br. 19/1974, 39/1975, 17/1977 i 18/1981.
19. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, *Narodne novine*, br. 86/2012, 143/2013, 65/2017 i 14/2019.
20. Zakon o zemljišnim knjigama, *Narodne novine*, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 114/2001, 100/2004, 107/2007, 152/2008, 126/2010, 55/2013, 60/2013 i 108/2017.

### Ostalo:

1. Državno pravobraniteljstvo RH, Ur. Br. 2170-07/98-08 – Zagreb, 2. studenoga 1998.
2. Frković, S., *Određivanje pomorskog dobra*, Hrvatska gospodarska komora, 28. Forum poslovanja nekretninama, <https://www.hgk.hr/documents/predavanje-frkovic5a13ed4b58c94.pdf> (pristup 28. siječnja 2022.).
3. Geoinformacijski sustav za evidenciju pomorskog dobra (GIS), <https://www.pomorskodobro.dalmacija.hr/>.
4. Godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom Primorsko-goranske županije za 2022. godinu, KLASA: 022-04/21-01/40, URBROJ: 2170/1-01-01/6-21-17, Rijeka, 15. studenoga 2021.
5. Gržetić, Z.; Leder, N., *Granice pomorskog dobra i pomorski katastar*, referat sa znanstveno-stručnog savjetovanja, *Pravni problemi instituta pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj s posebnim osvrtom na luke otvorene za javni promet*, Udruga pravnika u gospodarstvu, Split, 1998.
6. Jelčić, O., *Evidencija pomorskog dobra u katastru i zemljišnim knjigama*, Stručni portal pomorsko dobro, <https://www.pomorskodobro.com/fokus-jelcic-travanj-2016.html> (pristup 27. ožujka 2022.).
7. Katastar u pokretu, [www.katastar.hr](http://www.katastar.hr) (pristup 31. ožujka 2022.).
8. Kundih, B., *Stvarno pravo korištenja u svjetlu pretvorbe i konverzije u koncesiju na pomorskom dobru*, Udruga gradova, 29. listopada 2021., <https://www.udruga-gradova.hr/stvarno-pravo-koristenja-u-svjetlu-pretvorbe-i-konverzije-u-koncesiju-na-pomorskom-dobru/> (pristup 31. ožujka 2022.).
9. Nadležnost komunalnih redara na pomorskom dobru, 15. ožujka 2019., <https://www.pomorskodobro.dalmacija.hr/u-fokusu/detalj/nadleznost-komunalnih-redara-na-pomorskom-dobru> (pristup 31. ožujka 2022.).
10. PGŽ: *Određeno oko 22 posto granica pomorskog dobra*, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, 29. studenoga 2007., <https://mmpi.gov.hr/print.aspx?id=688&url=print> (pristup 28. siječnja 2022.).
11. *Prijedlog plana zakonodavnih aktivnosti za 2022. godinu*, <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=17564> (pristup 30. siječnja 2022.).
12. *Prilog Prijedlogu provedbene odluke Vijeća o odobrenju ocjene plana za oporavak i otpornost Hrvatske*, COM(2021) 401 final.
13. *Primjena ZERP-a od danas i za članice EU-a*, Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Zagreb, 1. siječnja 2008., <https://mmpi.gov.hr/vijesti-8/primjena-zerp-a-od-danas-i-za-clanice-eu-a/704> (pristup 31. ožujka 2022.).
14. *Primorsko-goranska županija, Utvrđivanje i evidentiranje granica pomorskog dobra*, <https://www.pgz.hr/ustroj/upravna-tijela/upravni-odjel-za-pomorsko-dobro-promet-i-veze/pomorsko-dobro-i-koncesije/utvrdivanje-i-evidentiranje-granica-pomorskog-dobra/> (pristup 30. siječnja 2022.).

15. Republika Hrvatska, Istarska županija, Izvješće o broju izdanih koncesija, prikupljenim sredstvima, te načinu trošenja sredstava za upravljanje pomorskim dobrom na području Istarske županije u 2020. godini, KLASA: 342-01/21-01/04 URBROJ: 2163/1-01/11-21-02 Pula, 11. ožujka 2021., [https://www.istra-istria.hr/media/filer\\_public/c4/31/c431398e-908c-4e6b-a499-19fb1d5d1daa/03-24.pdf](https://www.istra-istria.hr/media/filer_public/c4/31/c431398e-908c-4e6b-a499-19fb1d5d1daa/03-24.pdf) (pristup 29. siječnja 2021.).
16. Rješenje Općinskog suda u Dubrovniku, zemljišnoknjižnog odjela, br. Z-123/06 od 20. veljače 2007.
17. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, Broj: Gzz-131/03-2, od 2. srpnja 2003.
18. Tribina o zaštiti pomorskog dobra, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, 15. srpnja 2005., <https://mmpi.gov.hr/vijesti-8/tribina-o-zastiti-pomorskog-dobra/225> (pristup 30. ožujka 2022.).
19. Vrijedanje zdrave pameti na pomorskom dobru, Stručni portal pomorsko dobro, <http://www.pomorskodobro.com/aktualno/697-vrijedanje-zdrave-pameti-na-pomorskom-dobru.html> (pristup 30. siječnja 2022.).
20. Vrsaljko, M., Kaos s pomorskim dobrom, Faktograf, <https://faktograf.hr/2021/08/23/kaos-s-pomorskim-dobrom/> (pristup 30. siječnja 2022.).
21. Župan predstavio objedinjeni Geoinformacijski sustav za evidenciju pomorskog dobra (GIS), <https://www.dalmacija.hr/novosti/clanak/zupan-predstavio-objedinjeni-geoinformacijski-sustav-za-evidenciju-pomorskog-dobra-gis> (pristup 30. siječnja 2022.).

### **Summary:**

## **DETERMINING THE BOUNDARY OF THE MARITIME DOMAIN DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA**

*The maritime domain in the Republic of Croatia has a special legal status – it represents a common good, res extra commercium, so it is outside the ownership regime and is managed by the Republic of Croatia according to special regulations. Such a definition of maritime domain, which includes the sea coast, has great consequences for its overall use, protection and economic activities, which must be performed on the maritime domain under special regulations based on a concession or concession approval. Although the demarcation of the maritime domain in the field is extremely important, in practice it is extremely slow and is done only upon request – which leads to serious legal uncertainty. For more than 30 years since its independence, the Republic of Croatia has not had a precisely defined border to its maritime domain. Therefore, the existing model for*

*determining the boundary of the maritime domain on the ground needs to be modernised and a goal must be set – determining the boundary of the maritime domain on the entire Croatian coast, which would not only legally harmonise the situation, but also increase legal certainty. The existing literature on the maritime domain speaks of the legal nature of the maritime domain, border demarcation, economic use, and other aspects, but not enough is written about the organisational and procedural preconditions for extensive work to be done on delimiting the maritime domain in the Croatian Adriatic.*

**Keywords:** *maritime domain; maritime coast; common property; maritime code; maritime domain boundary; concessions.*