

GRANICE VLASNIČKIH OVLAŠTENJA GLEDE NEKRETNINA IZGRAĐENIH NA MORSKOJ OBALI REPUBLIKE HRVATSKE

Limits of Property Rights Regarding Real Estate Built on the Seacoast of the Republic of Croatia

Mia Jug Dujaković, dipl. iur.

Split

E-mail: mia.jug-dujakovic@hi.t-com.hr

Katja Božić Fredotović, dipl. ing.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture

E-mail: katja.bozic@pomorstvo.hr

UDK 347.2:347.79

Sažetak

Članak govori o pravnom statusu morske obale u Republici Hrvatskoj; o tome kako je on na temelju pozitivnoga zakonodavstva uređen s pomoću instituta pomorskog dobra, uz kraći povijesni prikaz zaštite pomorskog dobra. Zatim se izlažu propisi kojima se uređuje gradnja, evidencija građevina, te posebni uvjeti gradnje na morskoj obali. Naposljetku, autorice razmatraju uređenje i evidenciju ovlaštenja na građevinama na pomorskom dobru.

Ključne riječi: morska obala, pomorsko dobro, gradnja, uknjižba.

Summary

The article deals with the legal position of sea coast in Croatia. The authors mention how the status of the sea coast is regulated in the current laws and legislations as maritime domain, and the way it was protected by legislation in the past. Building legislation, registration of buildings, and special conditions of building on the sea coast is also being analyzed. In conclusion the questions of regulation and registration of rights on the buildings built on the maritime domain are discussed.

Key words: sea coast, maritime domain, building, registration

UVOD / Introduction

Potreba zaštite morske obale, kao sastavnog dijela teritorija Republike Hrvatske i vrijednog resursa, sadržana je u Ustavu RH, odgovarajućim zakonima i provedbenim aktima. Prema Ustavu, ona je za državu dobro od osobitog interesa, koje uživa njezinu posebnu zaštitu.

Pozitivnim zakonodavstvom status morske obale uređen je s pomoću instituta pomorskog dobra.

Međutim, unatoč značenju morske obale, kako u političkom, tako i u gospodarskom smislu, evidentno je da je njezina zaštita u praksi nedostatna. Jedan

od osnovnih problema pritom je sporo utvrđivanje i evidentiranje granica pomorskog dobra, a bez takve precizne i pravodobne provedbe nije moguće ostvariti ni učinkovitu zaštitu, urediti status onih koji su stekli prava na morskoj obali, ali i ostvariti gospodarsku korist njezinim sustavnim i racionalnim iskorištavanjem.

Pravni status morske obale bio je u sferi interesa zakonodavca još od vremena austro-ugarske vlasti na ovom području, međutim zaštita koja je bila propisana manje ili više nije zaživjela u praksi.

Moglo bi se očekivati da će danas, u vrijeme kada se nedvojbeno pridaje značenje morskoj obali, njezina zaštita biti dosljednije i sveobuhvatno provedena, uz obvezno očuvanje njezina izgleda, ali i gospodarskoga razvoja.

MORSKA OBALA U POZITIVNOM ZAKONODAVSTVU RH / *Sea coast in current legislation in Croatia*

Morska obala oduvijek je imala veliko značenje za svaku državu s izlazom na more, zbog strateškog položaja u ratu, trgovine, izgradnje brodova i ostalih morskih i pomorskih djelatnosti.

Danas je, također, njezina važnost velika, osobito za državu kakva je Republika Hrvatska, s vrlo razvedenom obalom u duljini od čak 6.278 km. Zato je naglašena potreba zaštite mora i morske obale, o čemu odredbe sadržava i Ustav RH. Tako njegov čl. 52. propisuje da su: „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.“¹ Pravni status morske obale detaljno je uređen i Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama (dalje ZPDML)²; nakon njegova donošenja prestale su vrijediti odredbe čl. 48.—80., čl. 190. st. 2., čl. 1017., čl. 1018., čl. 1038. i čl. 1039. Pomorskog zakonika iz 1994. godine, kojim je bio uređen pravni status pomorskog dobra (čl. 123. ZPDML-a). Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje.³ Dijelom se kopna smatra: morska obala, luke, nasipi, prudovi,

hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izlijevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva. Dakle, morska je obala dobro Republike Hrvatske, pa je određivanje njezinih granica i iskorištavanje detaljno uređeno Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama, i različitim provedbenim aktima.⁴

Postojeća pravna regulativa nije idealna i povezano s tim postoje opravdani prigovori i u teoriji i u praksi. Ipak, ona je osnova za utvrđivanje granice pomorskog dobra i prava na njegovim dijelovima, te za upis u odgovarajuće upisnike. U stvarnosti procedura utvrđivanja granica pomorskog dobra odvija se relativno sporo. To je područje zbog toga potrebno pravodobno evidentirati i zaštititi, pa tamo gdje je to svrsishodno, na odgovarajući način gospodarski iskoristiti. Kako je spomenuto, početak zaštite pomorskog dobra bio bi utvrditi njegove granice pa ih evidentirati u katastru i zemljišnim knjigama.

Velik je problem to što je na morskoj obali izgrađeno više građevina; neke u skladu s propisima o gradnji, a druge zasad bespravno od kojih mnoge zahvaćaju u pomorsko dobro. Tako će se utvrđivanjem granica pomorskog dobra odrediti granice stvarnopravnih ovlaštenja glede građevina na morskoj obali, i to na temelju odgovarajućih dokumenata prostornog uređenja u skladu sa Zakonom o prostornom uređenju i gradnji⁵. Na taj bi se način stvorili preduvjeti i za uspješno gospodarenje morskom obalom, uz punu sigurnost u pravnom prometu s pomoću evidencije nekretnina na morskoj obali u katastru i zemljišnim knjigama, čime bi se zaštitila stečena prava.

UTVRĐIVANJE I EVIDENTIRANJE GRANICE POMORSKOG DOBRA / *Establishment and registration of border of maritime domain*

Povijesni razvoj / Historical development

Na koji je način bio uređen pravni status pomorskog dobra u našim prostorima, može se pratiti još od donošenja austrijskog Općeg građanskog zakonika (dalje OGZ); njegove su odredbe postupno stupile na snagu u svim hrvatskim zemljama koje su bile u sastavu Habsburške Monarhije. Odredbom § 287. OGZ-a status morske obale bio je uređen na sljedeći način: „One

⁴ Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, „Narodne novine“ 8/04, 82/05; Uredba o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru, „Narodne novine“, 23/04, 101/04, 39/06, 63/08; Uredba o postupku davanja koncesijskog odobrenja na pomorskom dobru, NN, 36/04, 63/08; Pravilnik o upisniku koncesija na pomorskom dobru, „Narodne novine“, 176/04; Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra, „Narodne novine“ 29/05. i dr.

⁵ Zakon o prostornom uređenju i gradnji, „Narodne novine“, 76/07, 39/09, stupio je na snagu 1. listopada 2007.

¹ Ustav RH, „Narodne novine“, 56/90, 135/97, 8/98 - proć. tekst, 113/00, 124/00 - proć. tekst, 28/01, 41/01 — proć. tekst i 55/01- ispr.

² Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, „Narodne novine“, 158/03, 141/06, 38/09.

³ Čl. 3. st. 2. ZPDML-a

stvari pak koje su im [državljanima] dozvoljene samo na porabu, kao: ceste, velike i male rijeke, luke i obale morske, zovu se općeno ili javno dobro [...]". Iako to nije bilo propisom izričito uređeno, držalo se da na „općenom ili javnom dobru“ nitko ne može steći pravo vlasništva i da ono služi svim građanima.⁶ Sljedeći važan propis kojim je uređeno područje morske obale bila je Naredba o provedbi zakonskog članka XXI. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali.⁷ Njome je potvrđeno da je morska obala javno dobro pa je omogućeno da se izvlaste privatni vlasnici čije se nekretnine nalaze na morskoj obali. Naredba se primjenjivala do stupanja na snagu Uredbe sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru iz 1939. godine.⁸ Prema pravnim propisima koji su u to vrijeme uređivali zemljišnoknjižno pravo javnog dobra, u koje se ubrajalo i pomorsko dobro, upisivalo se u Popis I. za javna dobra samo na zahtjev osobe koja je imala pravni interes.⁹

Prema Uredbi sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru iz 1939. godine mogla je biti izvlaštena, uz odštetu, osoba koja je upisana kao vlasnik pomorskoga javnog dobra u zemljišnim knjigama, a stekla ga je na pravovaljan način. Također se moglo izvlastiti, uz odštetu, i tražiti brisanje stvarnih prava stečenih u dobroj vjeri i na pravovaljan način, te tužbom tražiti izlučenje pomorskoga javnog dobra iz zemljišne knjige i upis u popis javnog dobra (tzv. Popis I.), ako držalac pomorskog javnog dobra ne može dokazati pravovaljan način i naslov stjecanja, bez odštete. Uredba nije zaživjela zbog početka II. svjetskog rata.

Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima¹⁰ uređivao je pitanja povezana s pomorskim dobrom slično kao i Uredba, te je sadržavao i obvezu osnivanja katastra pomorskog dobra, koji, nažalost, nije ostvaren.

Pomorsko dobro u Republici Hrvatskoj / *Maritime domain in the Republic of Croatia*

Pomorskim zakonikom Republike Hrvatske iz 1994. godine¹¹ pomorsko je dobro bilo definirano, jednako kao i u ZPDML-u, kao dobro od interesa za RH, koje uživa njezinu posebnu zaštitu. Pitanje evidencije pomorskog dobra bilo je uređeno samo jednom odredbom, čl. 55., prema kojem se evidencija o pomorskom dobru vodi po propisima o evidenciji nekretnina. Detaljnijih odredba o tome nije bilo.

Prema odredbama ZPDML-a "morska obala se proteže od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena kao i onaj dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov, te za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda."¹² Morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem, u dijelu koji služi iskorištavanju mora. Crtu srednjih viših visokih voda utvrđuje Hrvatski hidrografski institut. Iznimno, na prijedlog županijskog poglavarstva, ministarstvo zaduženo za poslove pomorstva može odrediti da se morskom obalom smatra i uži dio kopna ako to zahtijeva postojeće stanje na obali (potporni zidovi, zidovi kulturnih, vjerskih, povijesnih i sličnih građevina).¹³

Granicu pomorskog dobra utvrđuje Povjerenstvo za granice ministarstva ovlaštenoga za poslove pomorstva, na prijedlog županijskog povjerenstva za granice. Evidencija o pomorskom dobru vodi se u zemljišnim knjigama pri općinskim sudovima. Ministarstvo je dužno dostavljati Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske rješenje o određivanju granice pomorskog dobra radi upisa u zemljišne knjige. U katastar se unose podatci o granici pomorskog dobra, o česticama pomorskog dobra i objektima na njima.

Utvrđivanje granica pomorskog dobra detaljnije je razrađeno Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (dalje Uredba)¹⁴. Njome je uz ostalo propisano da se pri određivanju granice pomorskog dobra uzme u obzir „maritimo“ linija iz katastarskih planova, koja je često iz razdoblja Austro-Ugarske, a označava granicu između morske obale i kopna. Slično kao Uredba, i Naputak za rad Povjerenstva

⁶ Opširnije o pravnom statusu morske obale u vrijeme OGZ-a vidi: Goran Vojković/ Marija Štambuk-Šunjić, „Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu općeg građanskog zakonika do 1914. g.“, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 44, 2/2007., str. 267.- 282.

⁷ *Sbornik zakona i naredaba valjanih za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju, godina 1914.*, Zagreb, Tisak Kralj. zemaljske tiskare, 1915.; Komad VI., broj 39., str. 449. - 452.

⁸ Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br. 104, XXXIII. god, 10. svibnja 1939.

⁹ Opširnije o evidenciji pomorskog dobra u zemljišnim knjigama vidi: Ante Prekušić, „Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama“, „Naše more“, 52(1-2), 2005.

¹⁰ Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, „Narodne novine“, 19/74, 23/74, 39/74, 17/77. i 18/81, stupio je na snagu 24. lipnja 1974.

¹¹ „Narodne novine“, 17/94, 74/94, 43/96.

¹² Čl. 4. st. 1. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, „Narodne novine“, 158/03, 141/06, 38/09.

¹³ Čl. 4. st. 4. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, „Narodne novine“, 158/03, 141/06, 38/09.

¹⁴ Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, „Narodne novine“, 8/04, 82/05.

za granice iz 1999. upućivao je da bi se ta crta u određenim okolnostima trebala uzeti kao polazište za utvrđivanje granice pomorskog dobra. Godišnjim planom upravljanja pomorskim dobrom predviđa se područje za koje će se ustanoviti granica pomorskog dobra. Granica se također može utvrđivati i na temelju zahtjeva.¹⁵

Uredba također otvara mogućnost da se nasip koji je izgrađen uz odgovarajuću dozvolu, može izuzeti iz pomorskoga dobra.¹⁶ Nije međutim detaljnije propisano pod kojim će se uvjetima nasip izuzeti iz pomorskog dobra. Izmjenama i dopunama Uredbe propisna je obveza da se Državno odvjetništvo obavještava o postupku utvrđivanja granica pomorskog dobra. Na taj je način omogućeno da Državno odvjetništvo, kao pravosudno tijelo, ovlašteno i dužno poduzimati pravne radnje radi zaštite imovinskih i drugih prava RH, dobije potrebne podatke kako bi moglo postupati u obavljanju poslova iz svojih ovlasti.

Tako je Zakonom o zemljišnim knjigama, odredbom čl. 224. st. 3., propisano da je ovlašteno općinsko državno odvjetništvo dužno do 1. siječnja 2007. pokrenuti postupke za upis stvarnih prava na nekretninama kojih je nositelj Republika Hrvatska, zatim javnih dobara i općih dobara u zemljišne knjige. Također, člankom 37.a ZID ZMLPD („Narodne novine“, 141/06.) propisano je da Republika Hrvatska može poduzimati sve radnje poradi zaštite pomorskog dobra, i podnositi tužbe radi utvrđenja pomorskog dobra, naknade štete ili stjecanja bez osnove protiv osoba koje se gospodarski koriste ili su koristile pomorskim dobrom bez koncesije ili koncesijskog odobrenja, i time ostvarile određenu korist ili svojim djelovanjem uzrokovale štetu. Bez da Državno odvjetništvo bude pravodobno i potpuno obaviješteno o statusu pomorskoga dobra i dok mu se ne omogući aktivna uloga u postupku utvrđivanja pomorskog dobra, ono ne može ostvariti svoju bitnu ulogu zaštite pravnih interesa Republike Hrvatske, koji uključuju i pomorsko dobro. Županijsko povjerenstvo za granice dužno je dostaviti Zahtjev za utvrđenjem granice pomorskog dobra, s pripadajućom dokumentacijom, županijskom državnom odvjetništvu, kao zakonskom zastupniku koji ima status stranke u postupku. Povjerenstvo za granice Ministarstva dužno je dostaviti Rješenje o utvrđenoj granici pomorskog dobra Republici Hrvatskoj

preko županijskoga državnog odvjetništva. Nakon konačnosti rješenja o utvrđenoj granici pomorskog dobra, Povjerenstvo Ministarstva dužno ga je dostaviti općinskomu državnom odvjetništvu, radi unosa u zemljišne knjige.

Postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra, određen nabrojenim odredbama pozitivnih propisa, odvija se relativno sporo. To onemogućuje djelotvornu zaštitu pomorskog dobra i gospodarsko iskorištavanje ovoga vrijednog područja, osobito zbog činjenice da je člankom 7., stavkom 4. ZPDML-a određeno da se koncesija na pomorskom dobru može dati tek nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra uvedena u zemljišne knjige.

PRAVNI STATUS GRAĐEVINA IZGRAĐENIH NA MORSKOJ OBALU PREMA PROPISIMA O GRADNJI / *Legal position of buildings built on the sea coast according to the building legislation*

Jedan od gorućih problema na morskoj obali, prostoru koji bi trebao uživati posebnu pozornost i zaštitu svih društvenih struktura, jest bespravna izgradnja, ali i drugi neadekvatni zahvati koji su u skladu s dokumentima prostornog planiranja. Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o prostornom uređenju¹⁷ uveden je pojam *zaštićenog obalnog područja mora* kao područja od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Novim Zakonom o prostornom uređenju i gradnji,¹⁸ koji je stupio na snagu 1. listopada 2007. (dalje ZPUG), kojim je stavljen izvan snage Zakon o gradnji¹⁹ (dalje ZOG), odredbama čl. 48. - 53. također se definira pojam *zaštićenoga obalnog područja mora*, njegove granice i posebna ograničenja izgradnje, kako bi se ostvarilo održivo, svrhovito i gospodarski učinkovito iskorištavanje toga područja. Zaštićeno obalno područje mora obuhvaća sve otoke, pojas kopna u širini od 1.000 m mjereći od obalne crte i pojas mora u širini od 300 m mjereći od obalne crte.

ZPUG među ostalim uređuje evidentiranje građevine u katastarskom operatu, a za razliku od ZOG-a, ZPUG više ne uređuje upis građevine u zemljišne knjige, osim u prijelaznom razdoblju. Naime, člankom 268. ZPUG-a upis građevine u katastarski operat uvjetuje se odgovarajućom građevinskom dokumentacijom: da je za građevinu izdana uporabna dozvola (za građevine za koje se izdaje građevinska dozvola, odnosno

¹⁵ Podnositelj zahtjeva za utvrđivanje granice pomorskog dobra može biti Vlada Republike Hrvatske, preko Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, zatim tijela Državne uprave, tijela jedinice lokalne samouprave i fizičke i/ili pravne osobe

¹⁶ Neki autori smatraju da propisivanjem mogućnosti izuzimanja dijela nasipa iz pomorskog dobra otvorena mogućnost zaposjedanja i zloporaba; v. opširnije: Goran Vojković, „Pravni status nasipa prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, god. 41., 2004., str. 79 - 85.

¹⁷ Zakon o prostornom uređenju, „Narodne novine“, 100/04.

¹⁸ Zakon o prostornom uređenju i gradnji, „Narodne novine“, 76/07.

¹⁹ Zakon o gradnji, „Narodne novine“, 175/03. i 100/04.

potvrda glavnog projekta); završno izvješće nadzornog inženjera za građevine za koje se izdaje rješenje u uvjetima građenja; rješenje o izvedenom stanju i potvrda izvedenog stanja, odnosno potvrda mjerodavnoga upravnog tijela da se za građevinu ne izdaje uporabna dozvola niti drugi navedeni akti, osim ako zakonom nije drukčije propisano. (ZOG je sadržavao odredbu prema kojoj se upis u zemljišne knjige uvjetovao stjecanjem uporabne dozvole ili druge odgovarajuće građevinske dokumentacije.)

ZPUG u svojim prijelaznim i završnim odredbama (članci 330. - 334.) propisuje poseban režim za određene kategorije nekretnina glede upisa u katastar. Tako se građevina izgrađena do 15. veljače 1968. smatra izgrađenom na temelju pravomoćne građevinske dozvole, ili drugoga odgovarajućeg akta upravnoga tijela. Za građevinu izgrađenu na temelju građevinske dozvole, ili drugoga odgovarajućeg akta ovlaštenog tijela izdanoga do 19. lipnja 1991., ne izdaje se uporabna dozvola, već se takva građevina upisuje u katastarski operat ako je uz zahtjev priložena pravomoćna građevinska dozvola i potvrda da u svezi s tom građevinom nije u tijeku postupak građevinske inspekcije. Ako je građevina izgrađena, rekonstruirana ili sanirana u sklopu projekta obnove ratom oštećenih ili porušenih kuća ministarstva mjerodavnoga za poslove pomorstva ili projekta Ministarstva kulture, smatra se izgrađenom, ili rekonstruiranom, na temelju pravomoćne građevinske dozvole ako njezin vlasnik ima zakonom propisano dokumentaciju. Građevina za koju je građevinska dozvola, ili drugi odgovarajući akt, uništena ili je nedostupna zbog prirodne nepogode, ratnih i drugih razaranja, djelovanja ili događaja, te građevina za koju u vrijeme njezina građenja građevinska dozvola ili drugi odgovarajući akt tijela državne vlasti nije bio potreban, te građevina koju država kupi poradi stambenog zbrinjavanja u smislu Zakona o područjima posebne državne skrbi („Narodne novine“, br. 44/96., 57/96., 124/97., 78/99., 73/00., 87/00., 127/00., 94/01., 88/02., 42/05. i 90/05.), smatra se izgrađenom na temelju pravomoćne građevinske dozvole. Za izgrađenu građevinu na temelju građevinske dozvole izdane od 20. lipnja 1991. do dana stupanja na snagu ZPUG-a, upravno tijelo, na zahtjev investitora ili vlasnika građevine, umjesto uporabne dozvole izdaje uvjerenje za uporabu kojim se utvrđuje da je građevina izgrađena u skladu s građevinskom dozvolom u pogledu vanjskih gabarita i namjene.

ZPUG odredbom članka 326. propisuje također prijelazni režim pri upisu u zemljišne knjige za one građevine kojih je postupak upisa započeo do stupanja na snagu ZPUG-a. Tako će se na upis navedenih

građevina primjenjivati članak 141. ZOG-a. Na postupak upisa građevine u zemljišne knjige započet nakon stupanja na snagu ZPUG-a, a koja je upisana u katastarski operat do stupanja na snagu ZPUG-a, na odgovarajući se način primjenjuju odredbe članka 268., 329., 330., 331. i 332. ZPUG-a. U tom slučaju isprave određene tim člancima, kao uvjet za upis građevine u katastarski operat, zadovoljavaju uvjet za upis građevine u zemljišne knjige.

Uvjetovanjem upisa nekretnine u katastarski operat odgovarajućom građevinskom dokumentacijom nastoji se destimulirati bespravna gradnja općenito, a osobito u zaštićenim morskom obalnom području. Uvođenjem pojma zaštićenog obalnog područja mora, ZPUG štiti to područje tako što postavlja još strože uvjete gradnje nego za druga područja. U prilog sprječavanju nezakonite izgradnje je i odredba članka 334. ZPUG-a, kojom se izdavanje rješenja za obavljanje djelatnosti prema posebnom zakonu uvjetuje posjedovanjem isprava potrebnih za upis građevine u katastarski operat (prema ZPUG-u).

Prijelaznim i završnim odredbama ZPUG-a određeno je da su općine i gradovi, koji još nisu donijeli prostorni plan uređenja općine ili grada, dužni to učiniti najkasnije do 31. prosinca 2007. Nisu poznati podatci koliko su jedinice lokalne samouprave ispoštovale tu svoju obvezu. Međutim, u skladu s odredbom članka 347. stavak 2., ne mogu se, za područje općine ili grada koji ne donesu prostorni plan uređenja do 31. prosinca 2007., izdavati rješenja o uvjetima građenja i lokacijske dozvole, osim za građevine planirane prostornim planom županije, što barem privremeno onemogućuje daljnje zahvate u prostoru.

UTVRĐIVANJE I UPIS OVLAŠTENJA NA NEKRETNINAMA IZGRAĐENIMA NA MORSKOJ OBALI / *Recognition and registration of rights on the real estates on the sea coast*

Ovisno o utvrđenim granicama pomorskog dobra, moguće je da će mnogi vlasnici nekretnina koje se nalaze na morskoj obali, spoznati da se nekretnina za koju su dotad držali da je njihovo vlasništvo nalazi u cijelosti ili dijelom unutar pomorskog dobra. Donošenje dokumenata prostornog uređenja u priobalnim gradovima i općinama trebalo bi biti u koordinaciji s utvrđivanjem granice pomorskog dobra, kako bi se, polazeći od prirodnih obilježja terena, ali i zatečenoga stanja, utvrdila ta granica, što uostalom omogućuje i odredba članka 3. Uredbe o određivanju granice pomorskog dobra. U stavku 3. točka 4. istoga

članka (Kriteriji određivanju granice pomorskog dobra) propisano je da se granica pomorskog dobra utvrđuje do postojećih prirodnih i legalno sagrađenih umjetnih prepreka – kao što su: prirodni pokosi, niska vegetacija i raslinje, šume, kopneni rub šetnice, morski rub razvrstane ceste, potporni zidovi, građevine za stanovanje i odmaranje, kulturne, vjerske, povijesne građevine, suhozidi, betonski zidovi i slično.

ZPDML u prijelaznim i završnim odredbama (članak 118. stavak 7.) omogućuje da se građevine za koje se ustanovi da se nalaze na pomorskom dobru, ako su izgrađene ili stečene s valjanom pravnom osnovom a služe za stanovanje, daju na posebnu uporabu za sve vrijeme dok se njima koristi za stanovanje (bez naknade). Korisnik takve građevine dužan je zatražiti koncesiju za posebnu upotrebu u roku od godine dana od dana stupanja na snagu Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama.²⁰ To bi međutim trebalo značiti da će vlasnici građevina biti izvlašteni glede dijela ili cijele nekretnine na kojoj se nalazi građevina koju su izgradili, jer je riječ o pomorskom dobru koje je opće dobro, pa kao takvo *res extra commercium*, i na njim se ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava bez obzira na to što su tu gradili ili ga stekli s valjanom pravnom osnovom, pa su dakle bili u dobroj vjeri.

Nakon što su utvrđene granice pomorskog dobra, potrebno ga je upisati u katastar i zemljišne knjige. ZPDML je dakle propisao da se evidencija o pomorskom dobru vodi u zemljišnim knjigama. Sam postupak detaljno je uređen Pravilnikom o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra.²¹ Nakon što akt kojim je granica pomorskog dobra određena postane konačan, na traženje županije ili podnositelja zahtjeva za utvrđenje granice pomorskog dobra, izrađuje se geodetski elaborat. Kad je geodetski elaborat pregledan i potvrđen, dostavlja se Državnom odvjetništvu, i na njegov zahtjev provodi upis u katastru. O provedenom geodetskom elaboratu katastarski ured po službenoj dužnosti obavještava zemljišnoknjižni odjel u općinskom sudu. Katastarske čestice nastale diobom ostaju u sastavu zemljišnoknjižnog uložka dok se iz njih ne otpišu. Zahtjev za otpisivanje katastarskih čestica iz postojećih zemljišnoknjižnih uložaka, a koje ulaze u pojas pomorskog dobra, podnosi Državno odvjetništvo. Osim što je stranka u postupku određivanja granice pomorskog dobra, Državno odvjetništvo ovlašteno je i za pokretanje postupka evidencije pomorskog dobra.

Kad se dakle pomorsko dobro evidentira u katastru i zemljišniku, pitanje je što je s građevinama

koje su izgrađene na pomorskom dobru i mogu li se one evidentirati. Kako se pomorsko dobro može upotrebljavati ili koristiti samo na temelju koncesije, status građevina izgrađenih na pomorskom dobru u skladu s postojećim propisima uredit će se davanjem koncesije korisniku građevine.²²

U skladu s odredbom članka 47. novog Zakona o koncesijama²³, davatelj koncesije dužan je pokrenuti postupak upisa u zemljišne knjige svih ugovora o koncesijama koji se odnose na nekretnine. Kako će se konkretno upisati koncesija u zemljišne knjige, propisano je odredbom članka 25. stavka 2. Zakona o zemljišnim knjigama (dalje ZZK), prema kojoj se koncesija upisuje u teretovnicu zemljišnoknjižnog tijela koje je opće dobro prema odredbama za upis zakupa.

Uobičajeno je da koncesionar na nekretnini koju upotrebljava na temelju koncesije, gradi zgrade i druge građevine sukladno svrsi koncesije. Prema članku 3. stavku 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, pravno nisu dijelovi općega dobra one zgrade i druge građevine što su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima međutim ne sadržava izričitu odredbu o tome mogu li se na takvoj nekretnini stjecati vlasništvo i druga stvarna prava. Iako stjecanje koncesije nije uvjetovano njezinim publiciranjem u zemljišnim knjigama, ipak je upis koncesije, kao tereta općeg dobra, zgrada i drugih građevina izgrađenih na temelju nje, kao i eventualno prava na njima, preduvjet ostvarivanju pravne sigurnosti. ZZK ne predviđa, glede ručno vođenih zemljišnih knjiga, samostalno upisivanje zgrada i drugih građevina izgrađenih na temelju koncesije kao zasebnih zemljišnoknjižnih tijela. Međutim, zemljišnoknjižnim poslovnikom, kojim se uređuje vođenje EOP zemljišne knjige, propisano je da se zgrade izgrađene na temelju koncesije upisuju u EOP zemljišnu knjigu po pravilima koja vrijede za upis zgrade izgrađene na pravu građenja, s time da upis zgrade znači osnivanje novoga zemljišnoknjižnog tijela. Međutim, postoje prijedlozi da se u međuvremenu dok ne bude dovršena EOP zemljišna knjiga, donese odredba kojom bi se predvidjela mogućnost upisa u ručno vođene zemljišne knjige zgrada i drugih građevina izgrađenih na temelju koncesije po pravilima koja vrijede za upis zgrade izgrađene na pravu građenja, osnivanjem novoga zemljišnoknjižnog tijela.²⁴

²⁰ Čl. 118. st. 7. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama

²¹ Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra, „Narodne novine“, 29/05.

²² *Korisnik građevine* je pojam kojim ZPDML označava osobu koja je vlasnik građevine za koju je utvrđeno da je na pomorskom dobru.

²³ Zakon o koncesijama, „Narodne novine“, 125/08.

²⁴ Tako Ante Prekušić, „Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama“, „Naše more“, 52(1-2), 2005.

ZAKLJUČAK / Conclusion

Vlasništvo na pomorskom dobru nije se moglo stjecati prema prethodnom zakonodavstvu, kao što se ne može ni prema odredbama Pomorskog zakonika i ZPDML-a. Stoga je potrebno preciznije pravno urediti pitanje ovlaštenja osoba koje se utvrđuju i imsecije građevine ili njegovi dijelovi nalaze na pomorskom dobru, kao i status nositelja stečenih prava na pomorskom dobru. To se osobito odnosi na trgovačka društva koja su, kao pravni sljednici društvenih poduzeća, u svoju imovinu stekla i dijelove pomorskog dobra, na kojima su se čak i upisali kao vlasnici. Budući da ni prema ZPDML-u, a ni prema prijašnjem zakonodavstvu, nije bilo moguće steći vlasništvo na nekretninama koje su pomorsko dobro, jer je riječ o stvari koja je *res extra commercium*, potrebno je preciznije urediti izvlaštenje onih osoba koje su stekle pravo vlasništva na dijelovima morske obale za koje je utvrđeno, ili će u postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra biti utvrđeno, da su dio pomorskog dobra, te urediti njihov položaj u s vezi s izvršavanjem ovlaštenja na pomorskom dobru. Kako je to specifična i pravno složena problematika, potrebno je izmjenama i dopunama ZPDML-a obuhvatiti i to pitanje.

Preduvjet za uređivanje pravnoga statusa, ali i za očuvanje i racionalno iskorištavanje morske obale, svakako je određivanje granica pomorskog dobra. U tom smjeru potrebna je detaljna analiza učinkovitosti takva postupka, pa treba, možda, ovlastiti i druga odgovarajuća tijela da u njemu sudjeluju. Ima prijedloga da se za to dade ovlast Državnoj geodetskoj upravi, uz istodobno poštovanje mišljenja onih tijela dostatno stručnih da odrede granicu pomorskog dobra s obzirom na sve posebnosti pojedinoga dijela morske obale, a to se, u prvom redu, odnosi na Hrvatski hidrografski institut. Ne manje bitna je pritom kontrola tog postupka mjerodavnih državnih tijela, koja trebaju zastupati interes Republike Hrvatske u zaštiti toga dijela državnog teritorija od posebnog interesa. Tu je posebno važno Državno odvjetništvo i njemu se mora omogućiti obaviještenost i sudjelovanje u postupku određivanja granica pomorskog dobra, kako bi moglo izvršavati svoje ovlasti, osobito obvezu iniciranja postupka upisa pomorskog dobra u katastar i zemljišne knjige. Pozitivno zakonodavstvo omogućuje promicanje aktivnije uloge Državnog odvjetništva u zaštiti i evidenciji pomorskog dobra.

Kako ZPDML davanje koncesije na pomorskom dobru uvjetuje prethodnim utvrđenjem granice pomorskog dobra i njegove evidencije u zemljišnim knjigama, tek kad ti zahtjevi budu ispunjeni, bit će moguće gospodarski iskorištavati pomorsko dobro. Usto, bitno je, poradi gospodarskoga razvoja

ovoga važnog resursa, mijenjati i odredbe ZPDML-a prema kojima nije moguće stjecati stvarna prava na građevinama izgrađenima na dijelu pomorskog dobra što se njime koristi i upotrebljava na temelju koncesije, i to u okviru šire legislative što ju je postavio Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. To bi svakako imalo pozitivan gospodarski učinak jer bi se, na taj način, takvim građevinama moglo koristiti kao stvarnim sredstvom osiguranja tražbine, što bi povećalo kreditnu sposobnost koncesionara i, eventualno, potaknulo daljnja ulaganja.

Važnu ulogu u oblikovanju politike očuvanja i gospodarskog razvoja pomorskog dobra zakonodavac daje jedinicama područne i lokalne samouprave. One na temelju dokumenata prostornog uređenja oblikuju izgled krajolika, pa tako i zaštićenoga obalnog područja mora, a u konačnici i one imaju korist od gospodarskog razvoja ovog područja povezano s koncesijskim prihodima. Ipak, pri izradbi prostornih planova ne bi trebalo utjecati samo ostvarivanje gospodarske koristi nego, u prvom redu, očuvanje izvornog izgleda i održivoga razvoja morske obale. Vjerojatno će se novim zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama, koji je u pripremi i koji bi trebao biti donesen početkom 2010. godine, obuhvatiti sva bitna pitanja povezana s pomorskim dobrom, njegovom evidencijom, upravljanjem, zaštitom i iskorištavanjem.

LITERATURA / References

- Bolanča, Dragan, „Osnovne značajke Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama“, Zbornik radova PF u Splitu, god. 41., br. 1 - 2., 2004., str. 55 - 79.
- Bolanča, Dragan, „Problem evidencije i obilježavanja pojasa pomorskog dobra“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1/2, 1998., str. 137 - 142.
- Kundih, Branko, *Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra*, Pravni fakultet u Splitu, Split, 2003.
- Nakić, Jakob, „Pomorsko dobro kroz prelazne odredbe zakona“, Hrvatska pravna revija, 2005/01, str. 29. - 36.
- Prekušić, Ante, „Pomorsko (opće) dobro i na njemu osnovana prava u zemljišnim knjigama“, „Naše more“, 52 (1-2), 2005.
- Vojković, Goran/ Štambuk-Šunjić, Marija, „Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu općeg građanskog zakonika do 1914. g.“, Zbornik radova pravnog fakulteta u Splitu, god. 44, 2/2007., str. 267. -282.
- www.mmpi.hr: Bačić, Branko, Novi pristup u upravljanju pomorskim dobrom i morskim lukama, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, 2009.