

STVARNA PRAVA NA POMORSKOM DOBRU?

1. Uvod

Stvari su dijelovi prirode koje su u pravilu sposobne biti u vlasništvu neke fizičke ili pravne osobe. Međutim, postoje i stvari koje zbog svojih svojstava nisu u mogućnosti biti u vlasti fizičkih i pravnih osoba te one koje su takav status stekle temeljem zakona.¹ U takvom slučaju govorimo o općim dobrima. Predmet razmatranja u ovome radu neće biti opća dobra kao što su zrak, voda u jezerima, rijekama i moru koja po svojim prirodnim svojstvima ne mogu biti u vlasničkopravnom statusu,² nego nekretnine koje su temeljem zakona proglašene općim dobrom i nalaze se u nevlasničkom režimu.

* sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske

¹ V. Gavella, N. *et al.*; Stvarno pravo, Svezak 1., II. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 136.

² V. čl. 3. st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09 i 143/12 – dalje ZVDSP). U toj odredbi ZVDSP-a je uza zrak, vodu u rijekama, jezerima i moru, kao dio prirode koji po svojim značajkama ne može biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, već na uporabi svih, naveo i morsku obalu. Međutim, mišljenja smo da morska obala kao dio kopna koji je namijenjen uporabi svih, i kao nekretnina, bitno se razlikuje u svojstvima od zraka ili vode, slijedom čega se zapravo radi o dijelu kopna koje je kao takvo zakonom stavljeno u pravni status općeg dobra. Zakon o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine, broj 73/08, 90/11 i 133/12 – dalje ZEK) u čl. 3. određuje da su radiofrekvencijski spektar te adresni i brojevi prostor prirodno ograničeno opće dobro, pa bi se također radilo o općem dobru koje zbog svojih svojstava ne može biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno.

Trenutno su samo nekretnine koje čine pomorsko dobro u pravnom statusu općeg dobra.³ Takav pravni status nekretnina koje čine pomorsko dobro prisutan je na prostorima današnje RH od početka primjene Općeg građanskog zakonika,⁴ a to znači gotovo dvjesto godina, s izuzetkom razdoblja Socijalističke Jugoslavije kada se nisu primjenjivale opće norme građanskog prava. U cijelom tom razdoblju prisutni su problemi koji su u manjoj ili većoj mjeri vezani za nevlasnički status te vrste nekretnina.

Osnovni pravno-doktrinarni i praktični problem u svezi nekretnina u pravnom statusu pomorskog dobra odnosi se na utvrđenje nekretnina koje čine pomorsko dobro, a s time vezano za mogućnost postojanja stvarnih prava na nekretninama koje čine pomorsko dobro. Ako se tome pridoda problem pretvorbe i privatizacije na nekretninama pomorskog dobra koji je u direktnoj vezi s pitanjem mogućnosti postojanja stvarnih prava na nekretninama pomorskog dobra, može se zaključiti da se radi o izuzetno važnom pravnom i praktičnom pitanju od interesa za sve građane Republike Hrvatske (dalje RH). Ukoliko se brzo i jasno ne mogu utvrditi nekretnine koje su u pravnom statusu pomorskog dobra, nije

³ Pomorsko dobro određuje čl. 3. st. 2. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine, broj 158/03, 100/04, 141/06, 38/09 i 123/11 – dalje ZPDML), dok je u čl. 3. st. 1. ZPDML određeno da je pomorsko dobro opće dobro.

⁴ Opći austrijski građanski zakonik proglašen je 1. lipnja 1811. u Beču pod nazivom *Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch für die deutschen Erbländer* – ABGB (Opći građanski zakonik za njemačke nasljedne teritorije – dalje OGZ). OGZ se nije počeo primjenjivati na prostorima današnje RH istodobno. OGZ je bio objavljen carskim patentom od 1. lipnja 1811., a stupio je na snagu 1. siječnja 1812. godine u austrijskim sjevernim zemljama, a zatim u ostalim pokrajinama čim budu oslobođene od francuske okupacije. U odnosu na prostor bivše SFRJ, OGZ je stupio na snagu: a) 1. siječnja 1812. u Vojnoj granici ukoliko nije bila pod vojnom okupacijom, b) 1. srpnja 1814. godine u Karlovačkoj i Banskoj granici, c) 1. svibnja 1815. godine u okruzima Postojna, Ljubljana, Novo Mesto i Beljak, d) 1. rujna 1815. godine u Istri i Gorici, e) 1. siječnja 1816. godine u Dalmaciji, f) 1. listopada 1816. godine na otocima Koločep, Korčula, Šipan, Lastovo, Vis, Mljet i Lopud, g) 1. svibnja 1853. godine u Hrvatskoj i Slavoniji, Ugarskoj, Srpskoj Vojvodini i Tamiškom Banatu, h) 29. siječnja 1855. godine počeo se OGZ primjenjivati i na one austrijske državljane koji su živjeli u Bosni i Hercegovini, a 29. prosinca 1878. godine OGZ se prema naredbi zajedničkoga austrijskoga i ugarskog ministarstva za Bosnu i Hercegovinu počeo općenito primjenjivati u Bosni i Hercegovini, ukoliko nije bilo domaćih zakona ili se oni nisu mogli primjenjivati na nove prilike.

moguće niti učinkovito provesti upravljanje, korištenje i zaštitu takvih nekretnina koje su tada izložene još većoj devastaciji.

Problem ulaganja u nekretnine na pomorskom dobru od strane društvenih poduzeća, a koja su ulaganja procijenjena kod pretvorbe, utječe na gospodarstvo, pravnu sigurnost te zaštitu investitora. Osnovna kontradikcija svih dosadašnjih zakona koji su regulirali pravni status pomorskog dobra odnosi se s jedne strane na izričito načelno isključivanje mogućnosti stjecanja stvarnih prava, a s druge strane navođenja stečenih stvarnih prava na pomorskom dobru na valjan način.⁵ Stoga se u teoriji i praksi kontinuirano postavlja kao sporno pitanje mogućnost postojanja stvarnih prava na pomorskom dobru. Mišljenja smo da je to pitanje direktno vezano na pitanje stečenih prava i nepovredivosti prava vlasništva s ustavnopravnog i konvencijskog aspekta.⁶ Stoga će se u radu iznijeti problematika utvrđenja nekretnina u pravnom statusu pomorskog dobra vezano za mogućnost stjecanja stvarnih prava na takvim nekretninama. Pri tome će se iznijeti povijesni prikaz tog problema, kao i pojma i pravnih obilježja nekretnina u pravnom statusu pomorskog dobra općenito. Također će se pokušati dati određeni prijedlozi u svezi mogućih pravnih stajališta i rješenja u praksi.

⁵ Radi se o svojevrsnoj proturječnosti (*Contradictio in adjecto*) jer je osnovno pravilo da na općim dobrima ne može postojati pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo.

⁶ V. čl. 3. i čl. 48. st. 1. Ustava Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/00, 124/00 – pročišćeni tekst, 28/01, 41/01 – pročišćeni tekst, 55/01 – ispr., 76/10 i 85/10 – proć. tekst – dalje Ustav RH). Ustav RH određuje nepovredivost vlasništva kao jednu od temeljnih i najviših vrednota ustavnog poretka RH, a ujedno se jamči pravo vlasništva u okviru gospodarskih prava i sloboda. Stoga je temeljno pravilo da je zabranjeno svako zadiranje u pravo vlasništva oduzimanjem ili ograničavanjem ovlasti koje čine subjektivno pravo vlasništva, bilo da se radi o tijelima javne vlasti ili drugim osobama. U pravnom sustavu RH nepovredivost prava vlasništva zajamčena je i odredbom čl. 1. Protokola 1. uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine“ – Međunarodni ugovori, broj 18/97, 6/99, 8/99, 14/02 i 1/06 – dalje Konvencija). Odredbom čl. 1. Protokola 1. jamči se svakom mirno uživanje svojeg vlasništva, te se nitko ne smije lišiti svog vlasništva osim u javnom interesu i samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Načelo proporcionalnosti jedno je od osnovnih načela koje primjenjuje Europski sud za ljudska prava u procjenjivanju odnosa između javnog i privatnog interesa kod zahtjeva zbog povrede čl. 1. Protokola 1. uz Konvenciju.

2. Pojam i pravna obilježja nekretnina u pravnom statusu pomorskog dobra

Pomorsko dobro vrsta je općeg dobra koje 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.⁷ Sambrailo prije svega pomorsko dobro definira kao dijelove državnog teritorija koji se nalazi uz more ili na moru.⁸ To određenje proizlazilo bi prvenstveno iz geografskih značajki pomorskog dobra, ali to nije jedina značajka koja određuje pomorsko dobro. Naime, daljnja je značajke pomorskog dobra funkcionalnost.⁹ Pomorsko dobro prema mjerilu funkcionalnosti čini i onaj dio kopna kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje, koji je po svojim prirodnim ili umjetno stvorenim obilježjima u općoj uporabi i u funkcionalnoj vezi s morem.¹⁰ ZPDML tako dijelom kopna koji je u funkcionalnom smislu pomorsko dobro navodi morsku obalu, luke, nasipe, sprudove, hridi, grebene, plaže, ušća rijeka koje se izlijevaju u more, kanale spojene s morem te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva.¹¹

Morska obala je u ZPDML određena kao pojas kopna koji se proteže od crte srednje viših visokih voda mora 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

⁷ Pravni leksikon, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Zagreb, 2007., str. 820. Definicija pomorskog dobra je istovjetna kao u čl. 3. st. 2. ZPDML-a.

⁸ B. Sambrailo ; Pomorsko dobro u teoriji i praksi, Anali Jadranskog instituta, Zagreb, 1968. str. 296.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Funkcionalna veza s morem može se odnositi na nekretnine koje su u vezi s pomorskim saobraćajem (luke, pristaništa, lukobrani, nasipi itd.) ili u vezi s drugom općom uporabom za pomorske potrebe (plaže, šetnice, sunčališta i sl.).

¹¹ V. čl. 3. st. 3. ZPDML-a.

od crte srednjih viših visokih voda.¹² Pojas morske obale je stoga prvenstveno određen geografski i položajno u najmanjem opsegu u odnosu na udaljenost od mora,¹³ a u većem opsegu od toga zavisno od svoje namjene i funkcionalne povezanosti s korištenjem mora, u kojem slučaju je potrebno odrediti granicu pomorskog dobra.

Nekretnine koje čine pomorsko dobro su prije svega one nekretnine koje su dio morske obale, ali isto tako i luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni i plaže. Te nekretnine su prema ZPDML-u opće dobro i ujedno dobro od interesa za RH, a na njima se ne mogu stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava.¹⁴ Sve građevine i drugi objekti koji su izgrađeni na nekretninama koje čine pomorsko dobro smatraju se pripadnošću pomorskog dobra.¹⁵ Nekretnine koje čine pomorsko dobro su jedine nekretnine u pravnom sustavu RH koje su izvan stvarnopravnog režima, te se prvotno postavlja pitanje njihova utvrđenja i razgraničenja u odnosu na nekretnine koje su u općem stvarnopravnom režimu.

2.1. Utvrđenje nekretnina u pravnom pomorskog dobra i utvrđenje njihovih granica

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. Iz takve definicije pomorskog dobra koja se nalazi u ZPDML-u, mogu se razlikovati tri vrste pomorskog dobra zavisno od vrste stvari i svojeg položaja. Unutarnje morske vode i teritorijalno more predstavljaju vodenu komponentu pomorskog dobra koju čini more, dok dno i podzemlje ispod tog dijela mora čine nekretnine koje čine podmorsku

¹² V. čl. 4. st. 1. ZPDML-a. Morsku obalu čini i dio kopna koji je nastao nasipavanjem, u dijelu koji služi iskorištavanju mora (čl. 4. st. 2. ZPDML-a).

¹³ Iznimka od općeg pravila predviđena je u čl. 4. st. 4. ZPDML-a kada se morskom obalom smatra i uži dio kopna ako to zahtijeva postojeće stanje na obali (potporni zidovi, zidovi kulturnih, vjerskih, povijesnih i sličnih građevina).

¹⁴ V. čl. 3. st. 1. i čl. 5. st. 2. ZPDML-a.

¹⁵ V. čl. 5. st. 1. ZPDML-a.

komponentu pomorskog dobra. Obje navedene komponente, pa tako i njihove granice, određuju se prema pravilima međunarodnog prava mora.¹⁶

Treća je komponenta, a koja je predmet razmatranja, kopnena ili obalna¹⁷ sastavnica pomorskog dobra koju čine prije svega nekretnine morske obale. Osim morske obale ZPDML kao kopnenu ili obalnu komponentu pomorskog dobra posebno navodi: luke, nasipe, sprudove, hridi, grebene, plaže, ušća rijeka koje se izlijevaju u more, kanale spojene s morem te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva. Smatramo da je potpuno nejasno zbog čega je zakonodavac živa i neživa prirodna bogatstva u moru i morskom podzemlju svrstao u dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj uporabi ili je proglašen takvim. Tu se radi dijelom o pokretninama, a ukupno o dijelu vodene i podmorske sastavnice pomorskog dobra. Isto bi se moglo odnositi na ušća rijeka koje se izlijevaju u more i kanale spojene s morem, koji bi također pripadali u vodenu i podmorsku komponentu pomorskog dobra.

ZPDML nasipe posebno navodi kao dio kopna koji je pomorsko dobro, a nakon toga određuje da morsku obalu čini i dio kopna koji je nastao nasipavanjem.¹⁸ Također se posebno u ZPDML-u navode plaže kao pomorsko dobro iako se zapravo radi o dijelu morske obale.¹⁹ Kod sprudova, hridi i grebena radi se očigledno o istom razlogu

¹⁶ Tako Rudolf definira međunarodno pravo mora kao sustav međunarodnih pravila kojima se uređuju granice vlasti na moru, prava i obveze međunarodnih subjekata u pojedinim područjima mora, morskog dna i podzemlja, reguliraju njihovi međusobni odnosi izazvani različitim uporabama i iskorištavanjem mora i podmorja, uređuje racionalno gospodarenje, proučavanje, zaštita, očuvanje i poboljšavanje bogatstva mora, podmorja i morskog okoliša (V. Rudolf, D.; Međunarodno pravo mora, Zagreb, JAZU, 1985., str. 5.). Kao osnovni pravni izvor za međunarodno pravo mora služi Konvencija Ujedinjenih naroda o pravu mora od 10. prosinca 1982., koja je stupila na snagu 16. studenog 1994., a RH je položila odgovarajuću notifikaciju o sukcesiji kod glavnog tajnika Ujedinjenih naroda 5. travnja 1995. Tekst Konvencije Ujedinjenih naroda o pravu mora u izvorniku na engleskom jeziku i u prijevodu na hrvatski jezik objavljen je u Narodnim novinama, broj 9/2000. od 20. lipnja 2000.

¹⁷ Kundih tako koristi pojam obalna komponenta pomorskog dobra. V. Kundih, B.; Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra, Zagreb, Edicija Božičević, 2000., str. 7.

¹⁸ V. čl. 3. st. 3. i čl. 4. st. 2. ZPDML-a.

¹⁹ *Ratio* posebnog naglašavanja nasipa i plaža u ZPDML-u kao pomorskog dobra mogao bi biti u tome da je zakonodavac htio posebno naglasiti da ti dijelovi morske obale predstavljaju nesporno pomorsko dobro uz

posebnog navođenja kao pomorskog dobra da bi se naglasila nesporna pripadnost pomorskom dobru. Međutim, iako je zakonodavac pokušao u što većoj mjeri odrediti nekretnine koje čine nesporno pomorsko dobro, u naravi će se uvijek pojaviti potreba utvrđivanja u svakom konkretnom slučaju radi li se o hridi, sprudu, grebenu ili do kuda se proteže u kopno plaža. Isto se odnosi na utvrđenje morske obale izvan nespornih šest metara, odnosno na utvrđenje o tome koji dio kopna po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora.

Morska obala kao nekretnine koje čine pomorsko dobro, određuje se prvenstveno kao pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za nevremena, a proteže se od crte srednjih viših visokih voda mora.²⁰ Početnu crtu srednjih viših visokih voda utvrđuje Hrvatski hidrografski institut, a od te crte morska obala se proteže najmanje šest metara u kopno. Prva iznimka od toga osnovnog načina utvrđenja morske obale je u slučaju da za nevremena najveći valovi dopiru dalje od šest metara u kopno, a druga iznimka odnosi se na funkcionalnu vezu s korištenjem mora šireg pojasa od osnovnih šest metara koji se proteže u kopno. Funkcionalna povezanost šireg pojasa kopna s korištenjem mora očituje se kao dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora.

Kundih definira dio kopna koji prema svojoj prirodi služi korištenju mora kao onaj dio morske obale koji se nalazi u takvom prirodnom stanju da svakome omogućava korištenje mora, dok dio kopna koji po svojoj namjeni služi korištenju mora veže prije svega za prostorne planove te namjenu i korištenje koji su određeni u tim prostornim planovima.²¹ U svakom slučaju, granice morske obale izvan najmanje šest metara uvijek

nesporni dio morske obale (pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena, a gledajući od crte srednjih viših visokih voda).

²⁰ U Pomorskom zakoniku (Narodne novine, broj 17/94, 74/94 i 43/96 – dalje PZ) je nesporna morska obala bila određena od crte srednjih niskih voda, a što je izazivalo kritike jer se područje između crte niske i crte visoke vode prije moglo svrstati u vodenu odnosno podmorsku komponentu pomorskog dobra. O tome v. Kundih, Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra, *op. cit.* str. 24.

²¹ Kundih, B., Određivanje granica pomorskog dobra *de lege ferenda*, Pomorsko dobro, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005., str. 102.

će trebati odrediti u upravnom postupku predviđenim u ZPDML-u.²² Kao posebnu iznimku ZPDML je predvidio mogućnost da se morskom obalom smatra i uži dio kopna od najmanje šest metara od crte srednjih viših visokih voda mora kada to zahtijeva postojeće stanje na obali.²³

Luke su u ZPDML-u posebno navedene kao dio kopna koji čini pomorsko dobro, iako se kao i kod plaža, nasipa, sprudova, hridi i grebena radi o nekretninama koje ujedno mogu biti i dio morske obale, posebno jer se radi o namjeni tog prostora koji služi za pomorski promet i za korištenje mora. Luke se dijele na luke otvorene za javni promet i na luke za posebne namjene, a mogu biti otvorene za međunarodni promet ili za domaći promet.²⁴ Granice luke, a ujedno pomorskog dobra, određuje lučko područje²⁵ koje

²² U čl. 14. ZPDML-a propisano je tko utvrđuje granicu pomorskog dobra i na čiji prijedlog, sastav povjerenstva za određivanje granice pomorskog dobra, tko osniva povjerenstvo te da je protiv rješenja povjerenstva moguće uložiti žalbu. Postupak, mjerila za utvrđivanje granice pomorskog dobra i sastav županijskog povjerenstva za granice propisala je Vlada RH Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (Narodne novine, broj 8/04 i 82/05).

²³ V. čl. 4. st. 4. ZPDML-a. Odluku o tome donosi Ministarstvo na prijedlog županijskog poglavarstva, a kao razlozi za određenje morske obale u užem dijelu od uobičajenog su primjerice navedeni potporni zidovi, zidovi kulturnih, vjerskih, povijesnih i sličnih građevina. Takvo određenje morske obale može se koristiti u svim onim slučajevima kada treba pragmatički riješiti pitanje građevina unutar pojasa od šest metara od crte mora, a u odnosu na koje građevine postoje određena stečena prava.

²⁴ V. čl. 40. st. 1. i 2. ZPDML-a. Daljnja podjela luka otvorenih za javni promet je prema veličini i značaju za RH, pa se luke otvorene za javni promet dijele na luke osobitoga (međunarodnoga) gospodarskog interesa za RH, luke županijskog značaja i luke lokalnog značaja (čl. 42. st. 1. ZPDML-a). Luke posebne namjene prema djelatnostima mogu biti vojne luke, luke nautičkog turizma, industrijske luke, brodogradilišne luke te sportske, ribarske i druge luke slične namjene, a prema značaju za RH dijele se na luke od značaja za RH i luke od županijskog značaja (čl. 42. st. 2. i 3. ZPDML-a). O morskim lukama v. više Hlača, V.; Pravni režim pomorskog dobra, posebice morskih luka u hrvatskom zakonodavstvu, Pomorski zakonik, broj 34., 1996.

²⁵ Vlada RH određuje lučko područje u lukama otvorenim za javni promet osobitog (međunarodnoga) gospodarskog interesa za RH u skladu s prostornim planom (čl. 47. st. 1. ZPDML-a), a županijsko poglavarstvo utvrđuje lučko područje za sve luke otvorene za javni promet županijskog i lokalnog značaja na svom području u skladu s prostornim planom i uz suglasnost Vlade RH (čl. 74. st. 1. ZPDML-a). Odluku o osnivanju vojne luke, kao luke posebne namjene, donosi Vlada RH na prijedlog ministra obrane, dok se ostale luke posebne namjene određuju odlukom o davanju koncesije (čl. 80. st. 1. i 3. ZPDML-a).

obuhvaća jedan ili više morskih i kopnenih prostora (lučki bazen), koji se koristi za obavljanje lučkih djelatnosti, a kojim upravlja lučka uprava, odnosno ovlaštenik koncesije. Granica pomorskog dobra ne mora se uvijek podudarati s granicom lučkog područja. Tako je moguće da granica pomorskog dobra bude šira od granice lučkog područja, ali nikada ne može biti uža od granice lučkog područja, s obzirom da ZPDML luke uključuje u cijelosti u pomorsko dobro.²⁶ Uredba o postupku određivanja granica pomorskog dobra određuje da se granica pomorskog dobra, odnosno granica lučkog područja utvrđuje rješenjem u upravnom postupku koje donosi Povjerenstvo Ministarstva, osim u slučajevima kada se određuje granica lučkog područja u lukama otvorenim za javni promet.²⁷

U odnosu na nasipe koji se u ZPDML-u posebno navode kao dio kopna koji čini pomorsko dobro,²⁸ a zatim se u morsku obalu uključuju i dijelovi kopna nastali nasipavanjem u dijelu koji služi iskorištavanju mora,²⁹ vidljiva je kontradikcija u odnosu na utvrđenje tog dijela kopna kao pomorskog dobra. Postavlja se pitanje je li svaki nasip ujedno i nasipavanje i obrnuto.³⁰ Smatramo da je zakonodavac pod nasipima razumijevao umjetno nastalo pomorsko dobro³¹ u svrhu zaštite od mora i u svrhu pomorskog prometa,

²⁶ Tako je moguće da određena luka posebne namjene obuhvaća pojas pomorskog dobra samo na moru (dio morske komponente pomorskog dobra) u kom slučaju lučko područje uopće ne zahvaća nesporni dio kopna koji je pomorsko dobro (šest metara od crte srednjih viših visokih voda mora). Međutim, ZPDML u čl. 2. st. 1. toč. 4. kod definiranja lučkog područja ne uvažava takvu faktičnu mogućnost jer granicu lučkog područja izjednačuje s granicom pomorskog dobra.

²⁷ Lučko područje kod luka otvorenih za javni promet utvrđuje Vlada RH u skladu s prostornim planom (čl. 47. st. 1. ZPDML-a).

²⁸ V. čl. 3. st. 2. ZPDML-a.

²⁹ V. čl. 4. st. 2. ZPDML-a.

³⁰ Taj problem nije postojao u vrijeme važenja PZ-a, jer je u čl. 50. st. 5. PZ-a bilo samo određeno da morska obala uključuje i dio kopna nastao nasipavanjem, bez navođenja u dijelu koji služi iskorištavanju mora.

³¹ Sambrailo dijeli pomorska dobra prema načinu postanka, na prirodna i umjetna. Prirodno pomorsko dobro je ono koje je nastalo djelovanjem prirodnih sila kao što su more, morska obala, prirodne luke, ušća rijeka i dr., a umjetno pomorsko dobro nastalo je ljudskom djelatnošću kao što su umjetne morske luke, umjetni morski kanali, nasipi i sl. (V. Sambrailo, *op. cit.* str. 324. i 325. prema Zanobini, G.; Corso di diritto amministrativo, Milano, 1945. vol. IV, str. 30.).

a kod nasipavanja na ljudsko djelovanje u svrhu povećanja morske obale i kopna u odnosu na more, a u svrhu koja ne mora uvijek biti u vezi s korištenjem mora. Vjerojatni razlog za određivanje morske obale nastale nasipavanjem pomorskim dobrom samo u dijelu koji služi iskorištavanju mora je u činjenici da se nasipavanje mora provodilo desetljećima, te da su čitavi dijelovi jadranskih gradova i naselja nastali na takvim dijelovima kopna. Međutim, takav pragmatički pristup omogućio je daljnja nasipavanja i devastacije morske obale i pomorskog dobra jer nije određen vremenski okvir takvih nasipavanja. S obzirom na odredbe u ZPDML-u o nasipima i dijelu kopna nastalom nasipavanjem, može se zaključiti da bi se u slučaju nasipa i nasipavanja koja su u vezi s korištenjem mora i služe iskorištavanju mora radilo o nekretninama koje čine pomorsko dobro, a što je faktično pitanje u svakom konkretnom slučaju.

Sprudovi, hridi, grebeni i plaže se smatraju pomorskim dobrom i zakonodavac ih je posebno izdvojio u odnosu na morsku obalu. Nekretnine koje se u naravi mogu utvrditi kao takve bile bi *ex lege* pomorsko dobro. Stoga je za utvrđenje tih nekretnina kao pomorskog dobra bitno faktično stanje, a ne formalno koje je eventualno upisano u zemljišne knjige.³² Neki autori smatraju da u slučaju kada je određena zemljišna čestica u zemljišnim knjigama upisana kao nekretnina prema kulturi koja se prema ZPDML-u smatra dijelom kopna koje je pomorsko dobro, ne treba utvrđivati faktično stanje jer se razumijeva da je cijela zemljišna čestica tada pomorsko dobro.³³ Mišljenja smo da takav pristup utvrđenju i određivanju nekretnina koje čine pomorsko dobro nije ispravan, iako se radi o pragmatičnom pristupu prema kojem bi se sve nekretnine za koje je u zemljišnim knjigama navedena kultura koju ZPDML-u definira kao pomorsko dobro automatizmom upisivale u zemljišne knjige kao pomorsko dobro bez potrebe provođenja postupka određivanja granica pomorskog dobra.

³² Primjerice ako je neka zemljišna čestica upisana u zemljišne knjige s oznakom kulture u posjedovnici kao plaža, to još uvijek ne mora značiti da je ta zemljišna čestica ili njezin dio pomorsko dobro. Smatramo da je za pripadnost nekretnine pomorskom dobru bitna stvarna i faktična funkcionalna veza s morem, odnosno u slučaju plaže treba utvrditi da se zaista radi o nekretnini i zemljišnoj čestici koja služi u tu svrhu.

³³ V. Frković, S., Pomorsko dobro i praksa sudova te uloga države i državnog odvjetništva, Pomorsko dobro, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2005., str. 181.

Ukupno se može zaključiti da je za utvrđenje zemljišnih čestica kao nekretnina koje čine pomorsko dobro (kopnena komponenta pomorskog dobra) u pravilu uvijek potrebno provesti postupak utvrđenja granica pomorskog dobra, na koji način se ujedno nedvojbeno utvrđuju nekretnine koje čine pomorsko dobro. Kada se radi o morskoj obali koja je u pojasu od najmanje šest metara od crte viših visokih voda mora i koja je nesporno pomorsko dobro,³⁴ uvijek postoji mogućnost da je u funkcionalnoj vezi s korištenjem mora i širi pojas kopna, a to se jedino može utvrditi u postupku određivanja granice pomorskog dobra. Kod luka se granice pomorskog dobra uvijek određuju kroz određivanje lučkog područja temeljem odluke nadležnog tijela ili u postupku iz čl. 14. ZPDML-a, a u drugim slučajevima nekretnina koje su temeljem ZPDML-a *ex lege* proglašene pomorskim dobrom, jedino se u postupku određivanja granica pomorskog dobra može nedvojbeno i faktično utvrditi da su ispunjene zakonske pretpostavke za svrstavanje određene nekretnine u pravni status pomorskog dobra.

Građevine i drugi objekti koji se nalaze na zemljišnim česticama koje su utvrđene kao pomorsko dobro i koji su trajno povezani s pomorskim dobrom, smatraju se pripadnošću pomorskog dobra, a na pomorskom dobru nema mogućnosti stjecanja prava vlasništva niti drugih stvarnih prava.³⁵ Takva odredba ZPDML-a u skladu je s načelom jedinstvenosti nekretnine (*superficies solo cedit*), s time da u odnosu na nekretnine koje čine pomorsko dobro ne vrijedi iznimka od načela jedinstvenosti nekretnine predviđena u ZVDSP-u za zgrade i druge građevine koje od zemljišta ili općeg dobra pravno odvaja na zakonu zasnovana koncesija, koja svog nositelja ovlašćuje da na tom zemljištu ima takvu zgradu ili građevinu u svom vlasništvu.³⁶

³⁴ Osim iznimke iz čl. 4. st. 4. ZPDML-a.

³⁵ V. čl. 5. ZPDML-a

³⁶ V. čl. 2. st. 3. i čl. 9. st. 1. ZVDSP-a te čl. 2. Zakona o zemljišnim knjigama (Narodne novine, broj 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08 i 126/10 – Odluka USRH – dalje ZZK). Iznimke od načela jedinstvenosti nekretnine postoje u slučaju postojanja stvarnog prava koje svojeg nositelja ovlašćuju da na tuđem zemljištu ima u svojem vlasništvu zgradu ili neku drugu građevinu, a što može imati temeljem prava građenja ili prava stvarne služnosti (čl. 280. – 296. i čl. 196. ZVDSP-a), kao i temeljem koncesije osnovane na zakonu dok ta koncesija traje (čl. 3. st. 4. i čl. 9. st. 4. ZVDSP-a). Iznimka od načela jedinstvenosti

Kod utvrđenja nekretnina koje čine pomorsko dobro poseban problem predstavlja odredba ZPDML-a u prijelaznim i završnim odredbama koja je suprotna općem pravilu o nemogućnosti stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava na pomorskom dobru.³⁷ Tom odredbom je *argumentum a contrario* predviđena mogućnost postojanja prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava na pomorskom dobru, jer se njome određuje da su nevaljani upisi prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati valjani način stjecanja. Kod takve odredbe ZPDML-a koja niti približno ne određuje što bi se moglo smatrati valjanim načinom stjecanja i u kojem vremenskom okviru, otvara se čitav niz dvojbi u vezi određivanja nekretnina koje čine pomorsko dobro i eventualne mogućnosti postojanja stvarnih prava na njima. Upravo pravni status pomorskog dobra kao općeg dobra dodatno komplicira ovakvo kontradiktorno rješenje ZPDML-a, a kao posljedica se javljaju problemi u svezi zaštite i korištenja nekretnina u pravnom statusu pomorskog dobra. Ukoliko se ne mogu sa sigurnošću utvrditi nekretnine koje čine pomorsko dobro ili je sporno može li na njima postojati neko stvarno pravo, nije moguće niti učinkovito zaštititi i koristiti takve nekretnine.

Prema odredbama ZEK-a pravo puta određeno je kao teret na nekretnini na kojoj je izgrađena elektronička komunikacijska infrastruktura (čl. 2. st. 1. toč. 41. ZEK-a) u korist infrastrukturnog operatora koji je investitor gradnje novog objekta i ispunjava pretpostavke iz čl. 27. ZEK-a ili koji glede već izgrađenog objekta ispunjava pretpostavke iz čl. 28. st. 1. ZEK-a. Iz toga proizlazi da je pravo puta kao teret na nekretnini određeno u korist individualno određenoga infrastrukturnog operatora. Radi se zapravo o svojevrsnoj zakonskoj služnosti,³⁸ a slijedom toga o stvarnom pravu koje ZEK

nekretnine postojala bi i u slučaju prava puta u korist infrastrukturnih operatora sukladno odredbama čl. 27. i 28. ZEK-a.

³⁷ Odredba čl. 118. st. 1. ZPDML-a predviđa da upisi prava vlasništva ili kojega drugoga stvarnog prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati pravno valjan način stjecanja su pravno nevaljani.

³⁸ Gavella smatra da se kod „prava puta“, sukladno ZEK-u, radi o svojevrsnom pseudostvarnom pravu koje do stupanja na snagu ZEK nije postojalo i koje može izazvati zabunu s obzirom na to da pravila općega stvarnopravnog uređenja već nazivaju jednu vrstu tradicionalnih prava stvarnih služnosti – služnošću puta

predviđa i na nekretninama općeg (pomorskog) dobra. ZEK je *lex posterior* u odnosu na ZPDML-a pa bi proizlazilo da derogira odredbu ZPDML-a o nemogućnosti stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru. ZPDML s jedne strane isključuje mogućnost stjecanja stvarnih prava i isključuje opće iznimke od načela jedinstvenosti nekretnine predviđene u ZVDSP-u, a zatim u čl. 118. st. 1. zapravo dopušta postojanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava stečenih na valjan način. Takvu kontradiktornost nadopunjuju i odredbe ZEK-a u svezi mogućnosti postojanja prava puta kao svojevrsne zakonske služnosti (tereta) na nekretninama općeg dobra na kojima je izgrađena elektronička komunikacijska infrastruktura i gdje pravo puta, stečeno sukladno odredbama ZEK-a, zasigurno predstavlja valjani način stjecanja stvarnih prava na nekretninama pomorskog dobra.

3. Povijesni pregled pravne regulative nekretnina u pravnom statusu pomorskog dobra

3.1. Razdoblje od početka 19. stoljeća do kraja Drugoga svjetskog rata

U doba rimskog prava nekretnine koje su činile morsku obalu svrstavale su se u stvari koje su zbog svojih naravnih svojstava u općoj uporabi (*in usu comunis*), slijedom čega su bile stavljene izvan prometa. Vidljivo je da je takav pristup zadržan sve do danas, jer se morska obala u ZVDSP-u svrstava u opća dobra koja zbog svojih obilježja ne mogu biti u vlasti niti jedne osobe pojedinačno, nego na uporabi svih.³⁹ Kritika takvog svrstavanja morske obale u opća dobra navedena je u uvodu kod podjele općih dobara prema načinu stjecanja takva statusa.⁴⁰ U doba feudalizma morska obala i nekretnine, koje čine pomorsko dobro u današnjem smislu tog pojma, nisu bile predmetom razmatranja opće uporabe, a slijedom toga niti nema pravne regulative koja bi se mogla razmatrati. U odnosu na današnje područje RH tek početkom 19. stoljeća i donošenjem

(čl. 190 – 191 ZVDSP-a). Gavella, N. *et al.*; Stvarno pravo – posebna pravna uređenja, Svezak 3, Narodne novine, Zagreb 2011. str. 33.

³⁹ V. čl. 3. st. 2. ZVDSP-a.

⁴⁰ V. *supra* bilj. 2.

OGZ-a započinje pravna regulativa koja je značajna za nekretnine koje čine pomorsko dobro.

OGZ je u § 287., između ostalog, morsku obalu i luke svrstao u one stvari koje su namijenjene općoj uporabi te ih je odijelio od ničijih stvari i stvari koje čine državnu imovinu. Stoga su nekretnine koje čine pomorsko dobro prema OGZ-u bile u ne vlasničkom pravnom režimu, bez obzira što se upotrebljavao i termin javno dobro kao sinonim za opće dobro u današnjem značenju tog pojma. To se posebno vidi iz Naredbe o provedbi zakonskog članka XXV. iz 1914. godine i o koncesiji na morskoj obali, u kojoj se koristi termin javno dobro kao sinonim za opće dobro. Navedenom naredbom regulirana su pitanja izvlaštenja nekretnina koje postaju javno dobro (opće dobro), regulira se i postupak upisa javnog dobra u zemljišne knjige, ali se propisuje da su nasipi u moru javno dobro te se propisuje način uporabe javnog dobra (morske obale) na određeno vrijeme.

Sljedeći pravni propis koji je sveobuhvatno definirao pomorsko dobro, pa tako i nekretnine koje čine pomorsko dobro, je Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru.⁴¹ Usporedbom određenja pomorskog dobra iz Uredbe/39 s onima iz ZPVDLP-a, ZP-a i ZPDML-a, dolazi se do zaključka da su određenja nekretnina koje čine pomorsko dobro iz Uredbe/39 zastupljena u svi kasnijim zakonima koji su regulirali pomorsko dobro. Osim definiranja pomorskog dobra i morske obale, Uredba/39 propisivala je tko u dvojbi odlučuje što je pomorsko dobro i gdje su mu granice, te mogućnost pravne zaštite protiv odluka u svezi takva postupanja.⁴² Posebno je zanimljiva odredba § 17. Uredbe/39 koja je predviđala mogućnost postojanja prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava na nekretninama koje su dio pomorskog dobra stečenog na

⁴¹ „Službene novine Kraljevine Jugoslavije“, broj 104. od 10. svibnja 1939. – dalje Uredba/39. Nekretnine koje čine pomorsko dobro navedene su u § 1. st. 1. Uredbe/39, a to su: morska obala, uvale, morske luke i pristaništa, lukobrani i nasipi. Morska obala definirana je u § 1. st. 2. kao onaj pojas državne teritorije uzduž mora, koji je izložen morskim valovima, ili po svojoj posebnoj prirodi služi ili može služiti za svrhu pomorskog prometa i morskog ribolova i za upotrebljavanje i iskorištavanje u opće državne i narodne svrhe.

⁴² V. § 2. st. 2. i 3. Uredbe/39

pravovaljan način, u kojem slučaju je bilo propisano pravo na izvlaštenje uz odštetu.⁴³ U slučaju da držalac nekretnine koja je pomorsko dobro ne može dokazati pravovaljani način i naslov stjecanja pomorskog dobra, bilo je predviđeno putem parnice utvrditi postojanje pomorskog dobra i upis takve nekretnine u tome pravnom statusu u zemljišne knjige.⁴⁴ Uredba/39 predstavljala je temelj svih kasnijih pravnih regulativa pomorskog dobra, uključujući nekretnine koje čine pomorsko dobro, a čak se može ocijeniti da su rješenja iz Uredbe/39 u nekim dijelovima doktrinarno prihvatljivija nego u kasnijim rješenjima.

3.2. Razdoblje od 1945. do 1991. godine

Nakon Drugoga svjetskog rata temeljem Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. i za vrijeme neprijateljske okupacije⁴⁵ prekinut je pravni kontinuitet između propisa donesenih za vrijeme neprijateljske okupacije i onih koji su bili na snazi na dan 6. travnja 1941. Propisi koji su bili doneseni tijekom neprijateljske okupacije, bilo da su ih donijela tijela okupatora ili njihovih pomagača na teritoriju FNRJ, proglašeni su nepostojećim, dok je u odnosu na propise koji su bili na snazi na dan 6. travnja 1941. Zakon o nevažnosti propisao da su izgubili pravnu snagu.⁴⁶ Međutim, Uredba/39 i odredbe § 287. OGZ-a mogli su se i dalje primjenjivati kao pravna pravila jer

⁴³ V. § 17. st.1. i 2. Uredbe/39. Slične odredbe su se kasnije nalazile u čl. 1038. PZ-a i 118. ZPDML-a, ali niti jedan zakon, uključujući Uredbu/39, nisu navodili što se smatra valjanim načinom stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava. Stoga je do danas ostala dvojba u svezi primjene odredbi o valjanom načinu stjecanja stvarnih prava na nekretninama koje čine pomorsko dobro, niti je određen vremenski okvir takvog stjecanja, a ni sadržaj osnove i načina stjecanja.

⁴⁴ V. § 17. st.3. i 4. Uredbe/39. U odnosu na rješenje u čl. 118 st. 2. i 3. ZPDML-a, do stavljanja izvan snage tih odredbi od strane Ustavnog suda RH (Odluka Ustavnog suda RH-a U-I-4445/2008 i U-I-2231/2009 od 4. listopada 2011), koji je u takvim slučajevima predviđao da će državni odvjetnik prijedlogom zemljišnoknjižnom sudu zatražiti brisanje prava vlasništva ili nekoga drugoga stvarnog prava, u Uredbi/39 bilo je previđeno da će se putem parnice ostvariti utvrđenje pomorskog dobra i upis takve nekretnine u zemljišne knjige. Smatramo kako je rješenje iz Uredbe/39 ispravno i znatno bolje nego u pozitivnom propisu, čija odredba je neprovediva i u suprotnosti s Ustavom RH.

⁴⁵ „Službeni list FNRJ“, broj 86/46 – dalje Zakon o nevažnosti.

⁴⁶ V. čl. 1. Zakona o nevažnosti.

je Zakon o nevažnosti predviđao takvu mogućnost pod određenim uvjetima za pojedine odredbe propisa koji su bili na snazi na dan 6. travnja 1941.

Zakon o iskorištavanju luka i pristaništa je prvi zakon nakon Drugoga svjetskog rata koji je sadržavao odredbe o nekretninama koje čine pomorsko dobro, kao i odredbe o njihovu iskorištavanju.⁴⁷ ZILP je definirao pojam morske luke,⁴⁸ odredio je da pravo korištenja na operativnim obalama, lukobranima i neizgrađenoj morskoj obali prelazi na općine na čijem se području nalaze te nekretnine, propisao je osnivanje poduzeća luke od strane općina (općinskoga narodnog odbora) te je odredio status lučke infrastrukture i suprastrukture.⁴⁹ Prema ZILP-u, općine, odnosno u to vrijeme općinski narodni odbori, upravljaju i koriste neizgrađenu morsku obalu, a mogu je davati rješenjem radnim i drugim organizacijama radi izgradnje operativne obale, a u svrhu osobitog iskorištavanja obale osim radnim i drugim organizacijama također i građanima.⁵⁰

Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima iz 1974. godine⁵¹ je prvi zakon nakon Uredbe/39 koji je sustavno regulirao pravni status pomorskog dobra, uključujući nekretnine koje čine pomorsko dobro. ZPVDLP tako određuje da je pomorsko dobro u društvenom vlasništvu u općoj uporabi, da njime upravlja općina, da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva ili neko drugo stvarno pravo po

⁴⁷ „Službeni list FNRJ“, broj 24/61, Službeni list SFRJ, broj. 10/65, 23/67, 2/68, Narodne novine, broj 52/71 i 52/73 – dalje ZILP, koji je stupio na snagu 21. srpnja 1961.

⁴⁸ U čl. 1. ZILP-a određeno je da pomorsku luku odnosno pristanište unutarnje plovidbe čine kopneni i vođeni prostor s izgrađenim obalama, lukobranima, potrebnim slobodnim prostorom, uređajima, postrojenjima i drugim objektima namijenjenim pristajanju brodova, ukrcavanju i iskrcavanju putnika i robe, uskladištavanju i ostalim manipulacijama robom, kao i opskrbi, popravku i zaštiti brodova od nevremena.

⁴⁹ V. čl. 14., 65. i 67. ZILP-a. Općine, odnosno općinski narodni odbori, na novoosnovana poduzeća luke bili su dužni prenijeti operativne obale i lukobrane kao osnovna sredstva tih poduzeća, dok se objekti lučke nadgradnje i podgradnje izuzimaju iz pravnog statusa pomorskog dobra i imaju status osnovnog sredstva. Poduzeća luke nisu mogla prenositi pravo uporabe dijela operativne obale ili lukobrana, osim što su iznimno uz suglasnost općine mogli davati u zakup operativne obale ili njihove dijelove drugim radnim organizacijama.

⁵⁰ V. čl. 55. i 56. ZILP-a.

⁵¹ „Narodne novine“, broj 19/74, 39/75, 17/77 i 18/81- dalje ZPVDLP.

bilo kojoj osnovi te da se iznimno pomorsko dobro može dati na korištenje po odredbama ZPVDLP-a ili nekoga drugog zakona.⁵² ZPVDLP također definira što čini pomorsko dobro⁵³ te predviđa mogućnost postojanja prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava na pomorskom dobru i propisuje provođenje izvlaštenja takve nekretnine koja čini pomorsko dobro.⁵⁴

ZPVDLP je jedini zakon do danas koji je propisao vremenski okvir u kojem vlasnik ili nositelj nekog stvarnog prava na nekretnini koja je pomorsko dobro mora dokazati to svoje pravo, jer će se u protivnom pokrenuti parnica radi utvrđenja takve nekretnine kao pomorskog dobra.⁵⁵ Taj vremenski okvir koji je predvidio ZPVDLP je da se za stečeno stvarno pravo na nekretninama koje čine pomorsko dobro mora dokazati da je stečeno prije stupanja na snagu ZILP, odnosno do 21. srpnja 1961. Takvo rješenje značilo bi da je ZPVDLP prihvaćao nemogućnost stjecanja stvarnih prava na nekretninama koje čine pomorsko dobro do stupanja na snagu ZILP-a. Smatramo da je takvo rješenje iz tog zakona bilo pragmatično, poštujući faktičnu situaciju na terenu, a poštovalo je i stečena prava do određenog datuma. Također je, kao i Uredbi/39, bilo ispravno rješenje da se u parnici utvrđuje pripadnost nekretnine pomorskom dobru, a ne podnošenjem prijedloga zemljišnoknjižnom sudu koju je odredbu čl. 118. st. 2. i 3. ZPDML-a ukinuo Ustavni sud RH.⁵⁶

Odredba ZPVDLP-a koja je predviđala mogućnost dodjele nekretnina u pravnom statusu pomorskog dobra na korištenje izazvala je nejasnoće u usporedbi s pravom korištenja, upravljanja i raspolaganja na stvarima u društvenom vlasništvu i u odnosu na

⁵² V. čl. 4. st. 2. – 4. ZPVDLP-a.

⁵³ Pomorsko dobro su 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 (čl. 4. st. 1. ZPVDLP-a).

⁵⁴ V. čl. 88. st. 1. ZPVDLP-a. Javni pravobranitelj je aktivno legitimiran za pokretanje postupka izvlaštenja takve nekretnine. Mogućnost postojanja stečenih stvarnih prava na nekretninama koje čine pomorsko dobro zadržana je u zakonskim rješenjima sve do danas i predstavlja jedan od osnovnih pravnih i faktičnih problema u svezi nekretnina koje čine pomorsko dobro (čl. 118. st. 1. ZPDML-a).

⁵⁵ V. čl. 88. st. 2. ZPVDLP-a.

⁵⁶ O tome v. *supra* bilj. 44.

koje je temeljem odredbe čl. 362. st. 1. i 2. ZVDSP-a vrijedila predmnijeva o pravu vlasništva.⁵⁷

Zbog pogrešnog upisivanja u zemljišne knjige prava korištenja nekretnina u pravnom statusu pomorskog dobra došlo je do izjednačavanja tog obveznopravnog odnosa s pravima korištenja, upravljanja i raspolaganja u društvenom vlasništvu, a stupanjem na snagu ZVDSP-a dolazilo je slijedom toga do pogrešne primjene predmnijeva o stjecanju prava vlasništva takvih nekretnina i do upisa prava vlasništva na nekretninama koje su bile pomorsko dobro.

Nakon donošenja ZPVDLP-a 10. prosinca 1975. usvojen je Pravilnik o osnivanju i vođenju katastra pomorskog dobra⁵⁸ prema kojem su općinske skupštine bile zadužene za njegovo osnivanje na teritoriju na kojem se nalazi pomorsko dobro. Međutim, na temelju tog Pravilnika, koji nije oživotvoren u praksi, osnovan je katastar pomorskog dobra samo za jednu općinu.⁵⁹

3.3. Razdoblje od 1991. godine do danas

PZ iz 1994. godine je prvi zakon u neovisnoj RH koji je regulirao materiju pomorskog dobra, a slijedom toga i pravni status nekretnina koje čine pomorsko dobro.⁶⁰

⁵⁷ Frković tako navodi: „Navedeni zakon (pri tome se misli na ZPVDLP, op. a.) koristio je jezično identične pojmove – pravo korištenja pomorskog dobra koje je imalo obveznopravni karakter i zapravo je značilo pravo na korištenje koje se trebalo knjižiti kao teret na listu „C“ u zemljišnim knjigama, te parastvarno pravo koje se knjižilo uz oznaku društvenog vlasništva u listu „B“ u vlastovnici. Dakle, egzistirala su dva prava korištenja različitog pravnog značenja, što je kod interpretacije zakona stvaralo zbrku.“ V. Frković, S., Prikaz otvorenih pitanja u odnosu na pomorsko dobro, Inženjerski biro d.d., Zagreb.

⁵⁸ „Narodne novine“, broj 1/76.

⁵⁹ To je bilo za područje bivše općine Omiš, i to za cijelo obalno područje, odnosno za katastarske općine Duće, Jesenice, Omiš, Rogoznica i Žežavica. Te je katastarske operate potvrdila i dopustila njihovu primjenu tadašnja Republička geodetska uprava rješenjem od 30. studenog 1985. V. Maršanić. D., Evidentiranje i obilježavanje pojasa pomorskog dobra, Geodetski list, godina 53 (76) 4, Zagreb, 1999., str. 269.

⁶⁰ PZ je donio Hrvatski sabor 27. siječnja 1994., a stupio je na snagu 22. ožujka 1994.

Pomorsko dobro bilo je regulirano u trećem dijelu zakona u tri glave koje su se odnosile na osnovne odredbe, koncesije i red na pomorskom dobru. U ostalom dijelu PZ je regulirao morski i podmorski prostor RH, sigurnost plovidbe na unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru RH, osnovne materijalnopravne odnose u pogledu plovniha objekata, ugovorne i druge obvezne odnose koji se odnose na brodove, postupke u pogledu upisa plovniha objekata, ograničenja brodareve odgovornosti te izvršenja i osiguranja na brodovima. Radilo se o zakonu, koji je s obzirom na opsežnost materije koju je regulirao u svezi mora i pomorstva, za cilj imao cjelovito i sveobuhvatno reguliranje svih odnosa iz tog područja. Osim toga, bilo je riječ o prvom zakonodavnom aktu u RH pod nazivom Zakonik (*lat. codex; franc. code; tal. codice; njem. Gezetsbuch*), a koji se koristi za značajne zakonodavne akte koji na cjelovit i sustavan način uređuju odnose u pojedinoj grani prava.⁶¹

PZ je po prvi put jasno definirao pomorsko dobro kao opće dobro u nevlasničkom pravnom statusu, te je ista definicija zadržana i u važećem ZPDML-u.⁶² Također su vrlo slična određenja pomorskog dobra i morske obale,⁶³ s time da su pri donošenju PZ-a zbog previda ispuštene luke iz određenja pomorskog dobra. To je ispravljeno prvom novelom PZ-a iste godine, kada je dodano i kod određenja morske obale da se radi o pojasu koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda.⁶⁴ ZIDPZ je stupio na snagu 26. listopada 1994., slijedom čega bi proizlazilo da su luke u razdoblju od 22. ožujka 1994. kao dana stupanja na snagu PZ-a, pa do 26. listopada iste godine kao dana stupanja na snagu ZIDPZ-a, bile izvan pravnog režima pomorskog dobra, odnosno da su bile u vlasničkopravnom statusu. To iz razloga što je u prijelaznim i završnim odredbama PZ-a određeno da prestaje važiti ZPVDLP (čl. 1053. st. 1. toč. 2.), a koji je do stupanja na snagu PZ-a luke definirao kao pomorsko dobro (čl. 4. st. 1. ZPVDLP-a).

⁶¹ V. Grabovac, I., Pomorski zakonik s pojmovnim kazalom, Zagreb, Informator, 1994., Predgovor

⁶² V. čl. 48. st. 1. PZ-a.

⁶³ V. čl. 49. i 50. st. 1. PZ-a.

⁶⁴ V. čl. 1. i 2. Zakona o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika (Narodne novine, br. 74/94 – dalje ZIDPZ).

Takva pravna situacija otvara čitav niz dvojbi u svezi pravnog statusa luka, a posebno u svezi ulaganja koja su izvršena u objekte u lukama temeljem valjanih pravnih osnova. Također, postavlja se pitanje može li se takvo postupanje svrstati u očigledne pogreške zakonodavca koje nema nikakve pravne posljedice ili se ponovnim svrstavanjem luka u pomorsko dobro i nevlasnički pravni status može smatrati oduzimanjem prava vlasništva koje je provedeno bez plaćanja naknade. Smatramo da su nekretnine luka u spornom razdoblju, osim nespornog pojasa od šest metara, bile izvan režima općeg dobra te su ulaganja i gradnje na tim nekretninama valjani način stjecanja stvarnih prava, odnosno da je ponovnim svrstavanjem luka u pravni režim pomorskog dobra temeljem ZIDZPZ-a došlo do oduzimanja prava vlasništva temeljem zakona.

Osim što luke nisu šest mjeseci činile pomorsko dobro, PZ je u prijelaznim i završnim odredbama u čl. 1054. odgodio primjenu odredbi o pomorskom dobru do stupanja na snagu Zakona o morskim lukama 5. siječnja 1996.⁶⁵ Slijedom takve odredbe u prijelaznim i završnim odredbama PZ-a, postavlja se pitanje je li uopće u pravnom sustavu RH u razdoblju od gotovo dvije godine postojala pravna praznina u svezi reguliranja pomorskog dobra. Mišljenja smo da su se u tom razdoblju jedino mogle primjenjivati odredbe Uredbe/39 kao pravna pravila temeljem Zakona o nevažnosti, i na taj način ne bi postojala pravna praznina u navedenom razdoblju zbog odgode primjene odredbi čl. 48. – 80. PZ-a do stupanja na snagu ZML-a, a u situaciji prestanka važenja odredbi ZPVDLP-a o pomorskom dobru. Međutim, neshvatljivo je postupanje zakonodavca koji je donoseći PZ s ambicijama zakonika koji je trebao sveobuhvatno regulirati materiju, između ostaloga pomorskog dobra, da je propustio regulirati tu materiju u razdoblju od gotovo dvije godine, odnosno propustio je barem produžiti djelovanje odredbi ZPVDLP-a u svezi pomorskog dobra.

PZ je propisivao nemogućnost stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama koje čine pomorsko dobro,⁶⁶ ali je istodobno u čl. 1038. st. 1. priznavao stečena prava vlasništva ili druga stvarna prava po valjanoj pravnoj osnovi i načinu stjecanja, a koja su postojala nakon stupanja na snagu ZPVDLP-a. U takvom slučaju PZ

⁶⁵ „Narodne novine“, broj 108/95, 6/96, 137/99 i 97/00 – dalje ZML.

⁶⁶ V. čl. 51. st. 1. PZ-a, koji je identičan odredbi čl. 5. st. 2. ZPDML-a.

je predviđao izvlaštenje objekta na pomorskom dobru uz naknadu u vidu koncesije bez naknade koja bi trajala toliko vremena dok se ne izjednači s vrijednošću objekta koji je bio predmet izvlaštenja. Kod odredbe čl. 1038. st. 1. PZ-a odmah se primjećuje da se govori o postojanju stvarnih prava na pomorskom dobru, što znači ne samo na objektima već i na zemljištu kao nekretnini, a odmah zatim se predviđa izvlaštenje samo u odnosu na objekt, a ne i u odnosu na zemljište. Stoga je nejasno je li zakonodavac „zaboravio“ navesti i zemljište ili je zapravo razumijevao da na zemljištu nema mogućnosti stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava, pri čemu je pravno razdvajao zemljište od građevina. Smatramo da je zakonodavac ipak mislio da se izvlaštenje može provesti samo na objektima, uz naknadu u obliku koncesije koja traje sukladno utvrđenoj vrijednosti objekta. Također, smatramo da je zakonodavac neizravno načinio iznimku od načela jedinstvenosti nekretnine.

PZ je kao vremensku granicu za mogućnost stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru uzeo datum stupanja na snagu ZPVDLP-a, a ZPDML ne određuje takvu vremensku granicu u čl. 118. st. 1. Ukoliko vlasnik pomorskog dobra ili nositelj stvarnih prava nije mogao dokazati pretpostavke za valjani način stjecanja tih prava na pomorskom dobru, PZ je predviđao ovlast nadležnoga javnog pravobranitelja za pokretanje sudskog postupka da se nekretnina utvrdi kao pomorsko dobro.⁶⁷ PZ je prvotno predviđao da u slučaju dvojbe predstavlja li određeno dobro pomorsko dobro, odluku o tome donosi nadležni ministar koji ujedno određuje granicu pomorskog dobra.⁶⁸ U praksi je određivanje granice pomorskog dobra postalo pravilo, a ne iznimka i to iz istih razloga kao što je danas u primjeni ZPDML.

⁶⁷ V. čl. 1038. st. 3. PZ-a. Takvo rješenje je u svakom slučaju doktrinarno pravilnije od onog koje je bilo predviđeno u čl. 118. st. 2. ZPDML-a, koji je propisivao u takvoj situaciji stavljanje prijedloga nadležnom zemljišnoknjižnom sudu.

⁶⁸ V. čl. 50. st. 6. PZ. Ta odredba je izmijenjena temeljem čl. 1. st. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika (Narodne novine, broj 43/96 – dalje ZIDPZ/96) na način da je odluku o pripadnosti određene nekretnine pomorskom dobru, odnosno o određivanju granice pomorskog dobra donosila Vlada RH uz prethodno mišljenje državnog pravobranitelja.

PZ je predviđao mogućnost sužavanja ili proširenja granice pomorskog dobra na nekretninama morske obale ovisno o potrebama i namjeni opće uporabe ili ako je to zahtijevalo postojeće stanje na morskoj obali u konkretnom slučaju,⁶⁹ a određivao je i da su morska obala i nekretnine nastale nasipavanjem.⁷⁰ Prema PZ-u, upravljanje pomorskim dobrom je ovlast RH, koja tu ovlast obavlja neposredno ili putem županija,⁷¹ dok je za posebnu uporabu i gospodarsko korištenje nekretnina koje čine pomorsko dobro, kao i pomorskog dobra u cjelini, PZ propisivao potrebu ishođenja koncesije.⁷²

Donošenjem ZML-a koji je stupio na snagu 5. siječnja 1996. trebalo je biti završeno cjelovito pravno uređenje nekretnina koja čine pomorsko dobro, odnosno pomorskog dobra općenito, s obzirom da PZ nije regulirao morske luke te su se do donošenja ZML-a primjenjivale odredbe ZPVDLP-a koje se odnose na morske luke.⁷³ ZML uređuje razvrstaj morskih luka,⁷⁴ određuje lučko područje,⁷⁵ lučke djelatnosti i

⁶⁹ V. čl. 50. st. 4. PZ koji bi odgovarao čl. 4. st. 4. ZPDML-a.

⁷⁰ V. čl. 50. st. 5. PZ. Razlika u odnosu na rješenje iz čl. 4. st. 2. ZPDML-a je u tome što je PZ bezuvjetno predviđao da je dio kopna koji je nastao nasipavanjem ujedno i dio morske obale i pomorskog dobra, a ZPDML smatra pomorskim dobrom samo onaj dio koji služi iskorištavanju mora. Rješenje iz PZ-a sankcioniralo je sva nelegalna nasipavanja mora, dok je ZPDML to sankcionirao djelomično.

⁷¹ V. čl. 56. st. 1. PZ-a.

⁷² PZ u čl. 59. – 72. regulira pitanja davanja koncesije, pravnog sljedništva koncesionara, prijenosa koncesije, sadržaja odluke o koncesiji, nadležnost tijela za davanje koncesije i rokove na koje se daje koncesija, opoziv, oduzimanje i prestanak koncesije.

⁷³ V. čl. 68. ZML-a kojim su stavljene izvan snage odredbe ZPVDLP-a koje se odnose na morske luke.

⁷⁴ Osnovna podjela morskih luka je prema namjeni kojoj služe, odnosno na luke otvorene za javni promet i na luke za posebne namjene, a mogu biti otvorene za međunarodni ili domaći promet (čl. 3. st. 1. i 2. ZML-a). Luke otvorene za javni promet dijele se prema veličini i značaju za RH na luke osobitoga (međunarodnoga) gospodarskog interesa za RH, luke županijskoga i luke lokalnog značaja (čl. 5. st. 1. ZML-a). Luke posebne namjene dijele se prema djelatnostima koje se u njima obavljaju (vojne, unutarnjih poslova, industrijske, športske, nautičkog turizma, ribarske idr.), te prema značaju na one županijskog značenja i od značaja za RH (čl. 5. st. 2. i 3. ZML-a). Podjelu morskih luka u cijelosti je na identičan način preuzeo i ZPDML.

⁷⁵ Lučko područje, prema ZML-u, za luke otvorene za javni promet i za luke posebne namjene određivalo se na isti način kako to danas regulira ZPDML (čl. 8. i 28. st. 2. ZML-a).

njihovo obavljanje,⁷⁶ izgradnju i korištenje lučke nadgradnje i podgradnje,⁷⁷ osnivanje, ustrojstvo i djelatnost lučkih uprava,⁷⁸ te pretvorbu postojećih društvenih poduzeća luka.⁷⁹

ZML je posebno važan jer je tim zakonom izvršena pretvorba lučkih društvenih poduzeća, pri čemu je u vrijednost kapitala novoosnovanih trgovačkih društava trebalo procijeniti samo pokretnu imovinu, a ne i objekte izgrađene u lukama, odnosno na pomorskom dobru,⁸⁰ dok su novoosnovane lučke uprave trebale preuzeti upravljanje supraštruturnim i infrastrukturnim objektima u luci koji su pomorsko dobro.⁸¹ Međutim, u praksi je dolazilo vrlo često do procjenjivanja objekata u vrijednost društvenog kapitala, a kasnije i do uknjižbe prava vlasništva na nekretninama unutar luka na novoosnovana trgovačka društva.⁸² U velikom broju slučajeva Hrvatski fond za privatizaciju (dalje – HFP),⁸³ odnosno njegov prednik Agencija za restrukturiranje i razvoj, kod pretvorbe⁸⁴ lučkih društvenih poduzeća procjenjivali su ulaganja u objekte lučke infrastrukture i supraštrukture, a što je sve bilo u suprotnosti s odredbama ZML-a i danas predstavlja značajan pravni problem u svezi nekretnina koje čine pomorsko dobro.

⁷⁶ V. čl. 9. ZML. Lučke djelatnosti obavljaju trgovačka društva na temelju koncesije (v. čl. 10. – 19. ZML-a u kojima se regulira način davanja koncesije, rok, sadržaj odluke o davanju koncesije, prestanak koncesije, oduzimanje koncesije).

⁷⁷ V. čl. 21. – 27. ZML-a.

⁷⁸ V. čl. 30. – 49. ZML-a.

⁷⁹ V. čl. 59. – 64. ZML-a.

⁸⁰ U čl. 62. ZML-a bilo je predviđeno da takva bivša društvena poduzeća koja nastavljaju obavljati lučke djelatnosti nakon pretvorbe imaju pravo na prvenstvenu koncesiju za obavljanje lučkih djelatnosti i korištenje objekta infrastrukture i supraštrukture na rok od 12 godina na temelju pisanog zahtjeva.

⁸¹ V. čl. 59. st. 3. ZML-a.

⁸² O uknjižbi prava vlasništva na nekretninama bivših društvenih poduzeća v. Jug, J., Stjecanje i uknjižba prava vlasništva na nekretninama bivših društvenih poduzeća, Liber Amicorum Nikola Gavella, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2008.

⁸³ V. Zakon o Hrvatskom fondu za privatizaciju (Narodne novine, broj 84/92, 70/93, 76/93, 19/94, 52/94 i 87/96 – ZHFP).

⁸⁴ V. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća (Narodne novine, broj 19/91, 83/92, 84/92, 94/93, 2/94, 9/95, 21/96 i 118/99 – dalje ZPDP).

ZML je osnovao lučku upravu kao tijelo za upravljanje i korištenje nekretninama koje čine pomorsko dobro unutar lučkog područja i koje je bilo ovlašteno za dodjelu koncesija za obavljanje lučkih djelatnosti, korištenje postojećih lučkih infrastrukturnih i suprastrukturnih objekata kao i onih čija se izgradnja i održavanje osigurava putem lučke uprave i drugim sredstvima iz državnoga i županijskog proračuna, te za izgradnju novih objekata infrastrukture i suprastrukture.⁸⁵ Lučka uprava je također bila ovlaštena za dodjelu prvenstvene koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti trgovačkim društvima nastalim pretvorbom društvenih lučkih poduzeća.⁸⁶

4. Mogućnost postojanja stvarnih prava na nekretninama pomorskog dobra

ZPDML u prijelaznim i završnim odredbama regulira mogućnost postojanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava na zemljištu i građevinama koje su dio pomorskog dobra. U čl. 118. st. 1. ZPDML-a načelno se određuje da su nevaljani svi upisi prava vlasništva ili nekog drugog stvarnog prava na nekretninama koje su pomorsko dobro, a za koje se ne može dokazati pravno valjan način stjecanja. S obzirom na takvu odredbu ZPDML-a, mogu se izvesti dva pravno relevantna zaključka vezana za problematiku mogućnosti postojanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama pomorskog dobra. Prvi zaključak je da na pomorskom dobru može postojati pravo vlasništva ili neko drugo stvarno pravo ako se dokaže valjan način stjecanja takvog prava,⁸⁷ a drugi zaključak je da je teret dokaza valjanog načina stjecanja stvarnog prava na zemljištu ili građevinama na pomorskom dobru na knjižnom nositelju tog prava. ZPDML propisuje obvezu dokazivanja postojanja valjanog načina stjecanja stvarnog

⁸⁵ V. čl. 10., 11. st. 2., 21. st. 2. i 21. st. 3. ZML-a. Iznimka je jedino za dodjelu koncesija za izgradnju novih objekata infrastrukture i suprastrukture u lukama iz članka 5. stavka 1. ZML-a za razdoblje od 12 do 33 godine koje daje Vlada RH, i za razdoblje od 33 do 99 godina koje daje Sabor RH.

⁸⁶ V. čl. 62. ZML-a.

⁸⁷ Takav zaključak proizlazi *argumentum a contrario* iz odredbe čl. 118. st. 1. ZPDML-a da su nevaljani upisi prava vlasništva i drugih stvarnih prava za koje se ne može dokazati valjan način stjecanja.

prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru knjižnom nositelju takvog prava, ali niti približno ne navodi što bi se moglo smatrati takvim valjanim načinom stjecanja te u kojim vremenskim granicama.⁸⁸ Osim toga, obveza da netko tko je u zemljišnim knjigama upisan kao vlasnik ili nositelj nekoga drugoga stvarnog prava, treba dokazivati valjanost stjecanja tog prava, u suprotnosti je s općim načelom zemljišnoknjižnog prava da se presumira da zemljišna knjiga istinito i potpuno odražava činjenično i pravno stanje zemljišta.⁸⁹

Ukoliko osoba koja je u zemljišnim knjigama upisana kao vlasnik ili nositelj nekoga drugoga stvarnog prava na pomorskom dobru ne može dokazati valjani način stjecanja prava vlasništva ili nekoga drugoga stvarnog prava, bila je predviđena sankcija da će nadležni državni odvjetnik podnijeti zemljišnoknjižnom sudu prijedlog za brisanje upisa prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava.⁹⁰ Smatramo da je odredba čl. 118. st. 1. ZPDML-a teško provediva u praksi te da je zakonodavac nastavio tradiciju navođenja mogućnosti postojanja stvarnih prava na pomorskom dobru, ali pri tome propušta odrediti materijalne i formalne pretpostavke za postojanje takvih prava. Naime, nije jasno što bi predstavljalo valjan način stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru, ni na koji način bi netko mogao dokazati svoje valjano stjecanje, niti je bila pravilno propisana vrsta

⁸⁸ ZEK predviđa pravo puta kao teret na nekretnini na kojoj je izgrađena elektronička komunikacijska infrastruktura (čl. 2. st. 1. toč. 41. ZEK-a) u korist infrastrukturnog operatora koji je investitor gradnje novog objekta i ispunjava pretpostavke iz čl. 27. ZEK-a ili koji glede već izgrađenog objekta ispunjava pretpostavke iz čl. 28. st. 1. ZEK-a. Radi se zapravo o svojevrsnoj zakonskoj služnosti, a slijedom toga o stvarnom pravu koje ZEK predviđa i na nekretninama općeg (pomorskog) dobra. ZEK je *lex posterior* u odnosu na ZPDML pa bi proizlazilo da derogira odredbu ZPDML-a o nemogućnosti stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru, odnosno predstavlja valjani način stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru. I prije stupanja na snagu ZEK-a temeljem posebnih zakona kojima su osnovana javna poduzeća a koja su kasnije postala trgovačka društva (primjerice, ZEK i Zakon o razdvajanju HPT-a), RH je unijela kao ulog stvari koje su predstavljale elektroničku i drugu infrastrukturu i bile su postavljene na nekretninama pomorskog dobra, pa se može tumačiti da se već tada radilo o valjanim stjecanjima stvarnih prava na nekretninama pomorskog dobra.

⁸⁹ V. čl. 8. st. 2. ZZK-a.

⁹⁰ V. čl. 118. st. 2. i 3. ZPDML-a do donošenja odluka USRH-a kojim su te odredbe stavljene izvan snage (v. *supra* bilj. 44. i *infra* bilj. 91.)

postupka i način brisanja prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava kod provedenih uknjižbi nevaljelih stjecanja takvih prava. Naime, zemljišnoknjižni sudovi ne mogu brisati nečije pravo vlasništva na nekretnini pomorskog dobra samo na temelju prijedloga državnog odvjetnika, jer zemljišnoknjižni sud ne može utvrđivati u zemljišnoknjižnom postupku sporne činjenice, a zemljišnoknjižni postupak je strogo formalan postupak u kojem se odlučuje na temelju stanja u zemljišnoj knjizi te prijedloga za upis s priložima.⁹¹

ZPDML je predvidio za postojeće građevine na pomorskom dobru koje se koriste za stanovanje, a izgrađene su ili stečene temeljem valjane pravne osnove, institut davanja na posebnu uporabu bez naknade, i to dok se građevine koriste za stanovanje.⁹² Radi se zapravo o institutu besplatne koncesije koju je korisnik građevine bio dužan zatražiti u roku od godine dana od stupanja na snagu ZPDML-a. Nije poznato da bi po toj osnovi bila dana koncesija za posebnu uporabu pomorskog dobra, a to iz razloga što ne postoje mjerila za utvrđenje valjanog načina stjecanja prava vlasništva ili drugih stvarnih prava na pomorskom dobru. Doktrinarno gledajući, odredbe čl. 118. st. 1. i 7. osim što nisu provedive u praksi, međusobno su kontradiktorne i suprotne ustavnom načelu kojim se jamči uživanje prava vlasništva.⁹³

Naime, iz čl. 118. st. 1. ZPDML-a *argumentum a contrario* proizlazi da postoji mogućnost stjecanja stvarnih prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru, a to znači da se tada ne radi o nekretnini u pravnom statusu pomorskog dobra (općeg dobra), već o nekretnini u običnom stvarnopravnom režimu. Mišljenja smo da u takvim situacijama, kada se primjerice radi o neprijepornih šest metara zemljišta od granice

⁹¹ V. čl. 108. ZZK-a. USRH je u obrazloženju odluka U-I-4445/2008 i U-I-2231/2009 od 4. listopada 2011. kojim je ukinuo odredbe čl. 118. st. 2. i 3. ZPDML-a naveo da takvim uređenjem, u postupku brisanja vlasniku nije pružena mogućnost osporavanja propisane presumpcije, zbog toga jer osporeni članak 118. ZPDML nije predvidio postupovna pravila koja bi odstupila od općih pravila ZZK-a koja predviđaju pisani postupak, bez rasprave i bez dostavljanja naknadnih dokaza ili iznošenja novih činjenica u žalbenom postupku. Dakle, proizlazi da se upisanom knjižnom vlasniku briše pravo vlasništva, s faktičnim učincima izvlaštenja, a bez prethodne mogućnosti sudjelovanja u sudskom (parničnom/kontradiktornom) postupku, u kojemu bi mu bila omogućena zaštita njegovih prava.

⁹² V. čl. 118. st. 7. ZPDML-a.

⁹³ V. čl. 48. st. 1. i čl. 50. Ustava RH te čl. 33. st. 1. i 2. ZVDSP-a.

mora, postoje dvije mogućnosti. Prva je da se u postupku iz čl. 4. st. 4. ZPDML-a odredi granica pomorskog dobra na užem dijelu kopna, eventualno na samoj liniji mora, a druga je da se u postupku izvlaštenja oduzme pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo određenoj nekretnini radi prelaska u pravni status općeg dobra,⁹⁴ uz naknadu tržišne vrijednosti. Kod toga smo mišljenja da institut besplatne koncesije za određene namjene takvih nekretnina može biti samo zamjena za pravičnu naknadu tržišne vrijednosti nekretnine u postupku izvlaštenja, i to samo na temelju sporazuma.

Isti pravno-doktrinarni problem prisutan je u našem pravnom sustavu još od donošenja Uredbe/39, koja je u § 17. predviđala mogućnost postojanja prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava na nekretninama koje su dio pomorskog dobra stečenog na pravovaljan način, u kojem slučaju je bilo propisano pravo na izvlaštenje uz odštetu.⁹⁵ U slučaju da držalac nekretnine koja je pomorsko dobro nije mogao dokazati pravovaljani način i naslov stjecanja pomorskog dobra, bilo je predviđeno putem parnice utvrditi postojanje pomorskog dobra i upis takve nekretnine u tom pravnom statusu u zemljišne knjige.⁹⁶ Doktrinarno gledajući, Uredba/39 imala je znatno pravilnija rješenja za istu situaciju, pa je tako jasno proizlazilo da je potrebno provesti izvlaštenje kod postojanja stvarnih prava stečenih na pravovaljan način na nekretninama koje bi inače bile dio pomorskog dobra, a samo u parnici se moglo utvrđivati na koji način je stečeno neko stvarno pravo.

ZPVDLP je također predviđao mogućnost postojanja prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava na pomorskom dobru, u kojem slučaju je propisivao provođenje izvlaštenja takve nekretnine koja čini pomorsko dobro.⁹⁷ ZPVDLP je prvi zakon koji je propisao vremenski okvir u kojem vlasnik ili nositelj nekoga stvarnog prava na nekretnini koja je pomorsko dobro mora dokazati to svoje pravo, jer će se u protivnom pokrenuti

⁹⁴ V. čl. 33. st. 2. ZVDSP-a.

⁹⁵ V. § 17. st. 1. i 2. Uredbe/39.

⁹⁶ V. § 17. st. 3. i 4. Uredbe/39.

⁹⁷ V. čl. 88. st. 1. ZPVDLP-a.

parnica radi utvrđenja takve nekretnine kao pomorskog dobra.⁹⁸ Dakle, mišljenja smo da je ZPVDLP u odnosu na ZPDML također doktrinarno pravilnije rješavao pitanje mogućnosti postojanja stvarnih prava na nekretninama koje bi inače bile dio pomorskog dobra, iz razloga što je predviđao izvlaštenje kod valjanog stjecanja stvarnih prava koje se moglo utvrditi samo u parnici, a jedini je definirao vremensku granicu za mogućost valjanog stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru.

PZ je propisivao nemogućnost stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama koje čine pomorsko dobro, ali je istodobno u čl. 1038. st. 1. priznavao stečena prava vlasništva ili druga stvarna prava po valjanoj pravnoj osnovi i načinu stjecanja, a koja su postojala nakon stupanja na snagu ZPVDLP-a.⁹⁹ To bi značilo da je PZ kao vremensku granicu za mogućnost stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru uzeo datum stupanja na snagu ZPVDLP.¹⁰⁰ Ukoliko vlasnik pomorskog dobra ili nositelj stvarnih prava nije mogao dokazati pretpostavke za valjani način stjecanja tih prava na pomorskom dobru, PZ je predviđao ovlast nadležnoga javnog pravobranitelja za pokretanje sudskog postupka da se nekretnina utvrdi kao pomorsko dobro.¹⁰¹ PZ je stoga kao i Uredba/39 i ZPVDLP predviđao da se u parnici utvrđuju pretpostavke valjanog načina stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru, ali je predviđao izvlaštenje samo objekata na kojima je postojalo pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo stečeno na

⁹⁸ V. čl. 88. st. 2. ZPVDLP-a. Taj vremenski okvir koji je predvidio ZPVDLP je da se za stečeno stvarno pravo na nekretninama koje čine pomorsko dobro mora dokazati da je stečeno prije stupanja na snagu ZILP-a, odnosno do 21. srpnja 1961.

⁹⁹ U takvom slučaju PZ je predviđao izvlaštenje objekta na pomorskom dobru uz naknadu u vidu koncesije bez naknade, koja bi trajala toliko vremena dok se ne izjednači s vrijednošću objekta koji je bio predmet izvlaštenja. Kod odredbe čl. 1038. st. 1. PZ-a odmah se primjećuje da se govori o postojanju stvarnih prava na pomorskom dobru, što znači ne samo na objektima već i na zemljištu kao nekretnini, a odmah zatim se predviđa izvlaštenje samo u odnosu na objekt, a ne i u odnosu na zemljište. Stoga je potpuno nejasno je li zakonodavac „zaboravio“ navesti i zemljište ili je zapravo razumijevao da na zemljištu nema mogućnosti stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava, pri čemu je pravno razdvajao zemljište od građevina.

¹⁰⁰ S obzirom da je ZPVDLP u čl. 88. st. 2. predviđao da se za stečeno stvarno pravo na nekretninama koje čine pomorsko dobro mora dokazati da je stečeno prije stupanja na snagu ZILP-a, odnosno do 21. srpnja 1961., proizlazilo bi da je i prema PZ-u relevantno stjecanje do stupanja na snagu ZILP-a.

¹⁰¹ V. čl. 1038. st. 3. PZ-a.

valjani način. Kod toga je predviđao pravo besplatne koncesije kao naknadu za takvo pravo, a ne pravičnu tržišnu naknadu.

U svakom slučaju ukupno su doktrinarno najlošija rješenja u svezi mogućnosti stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru upravo u ZPMDL-u, a osnovni problem kod svih propisa počevši od Uredbe/39 pa do ZPDML-a je da niti jedan propis nije barem primjerice naveo kriterije po kojima bi se moglo utvrditi je li pravo vlasništva ili neko drugo stvarno pravo stečeno na valjani način i temeljem valjane pravne osnove. Kao vremensku granicu za stjecanje stvarnih prava na pomorskom dobru na valjani način, PZ i ZPVDLP su odredili dan stupanja na snagu ZILP-a ili 21. srpanj 1961. Smatramo da taj datum ne bi trebao biti granica nakon čega više ne bi bilo mogućnosti stjecanja prava vlasništva ili drugih stvarnih prava na pomorskom dobru. To iz razloga jer je i nakon toga dolazilo do postupanja nadležnih državnih tijela ili drugih osoba javnog prava, a temeljem kojih postupanja je dolazilo do stjecanja određenih prava u odnosu na nekretnine koje su pomorsko dobro.

Tako su se, primjerice, izdavale građevne dozvole za izgradnju objekata na dijelovima obale nastalim nasipavanjem mora, obavljana je procjena nekretnina ili ulaganja u nekretnine na pomorskom dobru pri pretvorbi društvenih poduzeća te su prodavani stanovi prema posebnom zakonu¹⁰² koji se nalaze na pomorskom dobru. Postavlja se pitanje je li se u svim tim slučajevima moglo steći pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo na nekretninama koje se nalaze na pomorskom dobru, ili se radi o pravno nevaljanim stjecanjima koja imaju za posljedicu gubitak svih prava stečenih na taj način. Ako bismo prihvatili da se sukladno općem načelu o nemogućnosti stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru (općem dobru) radi o nevaljanim stjecanjima, postavlja se pitanje odgovornosti same države i njenih tijela koji su bili dužni skrbiti o pomorskom dobru, a zapravo su postupali suprotno odredbama pozitivnog propisa koji je regulirao pravni status pomorskog dobra. Smatramo da u svim takvim slučajevima treba imati pragmatični pristup, i prije svega gdje je to moguće utvrditi nekretnine koje su dio

¹⁰² V. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine, broj 27/91, 33/92, 43/92 – proć. tekst, 69/92, 25/93, 26/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 103/95, 11/96, 11/97, 68/98, 163/98, 22/99, 96/99, 120/00, 94/01 i 78/02 – dalje: Zakon o prodaji stanova).

pomorskog dobra i njene granice u užem dijelu kopna i izvan nekretnina na kojima su stečena neka od navedenih prava temeljem postupanja same države i njenih tijela (čl. 4. st. 4. ZPDML-a). U ostalim slučajevima trebalo bi primijeniti odredbe o izvlaštenju, kod čega kao jedan od načina naknade može biti i besplatna koncesija ili koncesija na određeno razdoblje.

4.1. Pretvorba i privatizacija na nekretninama pomorskog dobra

ZPDP je osnovni pretvorbeni zakon koji je regulirao pretvorbu društvenih poduzeća, pa tako i njihovih nekretnina, ZPDP na koji se nadovezuje Zakon o privatizaciji.¹⁰³ Odredbama ZPDP-a koji je stupio na snagu 1. svibnja 1991. uređuje se pretvorba poduzeća s društvenim kapitalom u poduzeće kojem je određen vlasnik.¹⁰⁴ Pretvorbom društvenog poduzeća nastaje dioničko društvo ili društvo s ograničenom odgovornošću koje ima u cjelini poznatog vlasnika.¹⁰⁵ ZPDP se primjenjuje na sva poduzeća sa sjedištem u RH,¹⁰⁶ osim na banke i druge financijske organizacije i organizacije za osiguranja te druge pravne osobe koje su osnovane na temelju posebnih propisa.¹⁰⁷ Jedno od osnovnih pitanja prema ZPDP-u je utvrđenje društvenoga kapitala poduzeća, nad kojim kapitalom je izvršena pretvorba društvenog vlasništva. Kod toga su upravo nekretnine predstavljale najvrjedniji i najveći dio društvenoga kapitala nekog poduzeća.

Društveni kapital je, prema ZPDP-u, razlika između vrijednosti sredstava (ukupne aktive) poduzeća i vrijednosti obveza poduzeća uključujući obveze prema pravnim i fizičkim osobama na temelju njihovih trajnih uloga u poduzeću.¹⁰⁸ Društvena poduzeća bila su dužna dostaviti HFP-u, pri podnošenju zahtjeva za davanje suglasnosti na namjeravanu pretvorbu, određene isprave i dokumentaciju,¹⁰⁹ a za utvrđenje nekretnina

¹⁰³ Narodne novine, broj 21/96, 71/97, 16/98 i 73/00 – dalje ZP.

¹⁰⁴ V. čl. 1. ZPDP-a.

¹⁰⁵ V. čl. 4. ZPDP-a.

¹⁰⁶ V. članak 3. st. 1. ZPDP-a.

¹⁰⁷ V. članak 1. st. 3. ZPDP-a.

¹⁰⁸ V. članak 2. st. 1. ZPDP-a.

¹⁰⁹ V. članak 11. ZPDP-a.

koje čine društveni kapital poduzeća od posebnog značaja su bili elaborat o procjeni vrijednosti poduzeća koji sadrži knjigovodstvenu i procijenjenu vrijednost poduzeća kao i dokazi o pravu korištenja nekretnina. S obzirom na nesređeno zemljišnoknjižno stanje bilo je teško očekivati da bi se uvijek moglo dostaviti relevantni zk. izvadak kao dokaz prava korištenja određene nekretnine. Stoga su i donesene posebne upute¹¹⁰ kojima je određeno, između ostalog, da se kao dokaz prava korištenja u materijalno-pravnom smislu mogu koristiti zemljišnoknjižni izvadak, odluka suda, rješenje tijela uprave, ugovor i ostali valjani dokumenti o pravu korištenja nekretnina.

U praksi se kod procjene društvenoga kapitala često događalo da je HFP dao suglasnost na provođenje namjeravane pretvorbe, iako su procjenom bile obuhvaćene nekretnine koje nisu mogle biti predmetom procjene. S druge strane, bile su ispuštane iz procjene nekretnine koje su trebale biti procijenjene u društveni kapital. Kod utvrđenja i procjene društvenoga kapitala poseban problem predstavljala je procjena nekretnina koje su činile pomorsko dobro. Između društvenih poduzeća koja su bila u obvezi provesti pretvorbu prema ZPDP-u bilo je i onih koja su u cijelosti ili dijelom imali imovinu koja se nalazila na pomorskom dobru.¹¹¹ Društvena poduzeća su bila dužna u procjenu vrijednosti društvenog kapitala uključiti sve nekretnine koje su vodili u svojoj poslovnoj aktivnosti i na kojima su bili nositelji prava korištenja.

Stoga je na početku pretvorbe društvenih poduzeća koja su imala imovinu na pomorskom dobru, HFP u vrijednost društvenoga kapitala procjenjivao zemljište i objekte koji su bili pomorsko dobro, da bi kasnije prestao s takvom praksom te je procjenjivao u vrijednost društvenoga kapitala samo ulaganja u objekte izgrađene na pomorskom dobru. ZPDP nije predviđao nikakav poseban postupak u odnosu na određena prava na nekretninama koja su nastala i postojala po tada važećim propisima na

¹¹⁰ V. Upute za provedbu članka 11. Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (Narodne novine, broj 26/91 i 99/03) koje je donio direktor Agencije za restrukturiranje i razvoj na temelju čl. 45. ZPDP-a.

¹¹¹ Prema procjenama HFP-a radilo se o više od 150 poduzeća koja su se našla u takvoj situaciji da su imala imovinu na pomorskom dobru. O nepravilnostima i nezakonitostima pretvorbe i privatizacije pomorskog dobra u morskim lukama v. Hlača, V.; Legalizacija nezakonite pretvorbe i privatizacije pomorskog dobra u morskim lukama, Vladavina prava, broj. 2. – 3., Zagreb, 1997.

pomorskom dobru, te su vođena u aktivni poduzeća i podlijegala pretvorbi.¹¹² Zbog podnormiranosti došlo je do situacije procjene objekata na pomorskom dobru u društveni kapital ili eventualno do procjene ulaganja u takve objekte, što je kasnije imalo za posljedicu nemogućnost stvarnopravnog reguliranja takve procjene i uknjižbe bilo kakvih stvarnih prava u zemljišne knjige.

HFP je opravdavao takvo svoje postupanje u odnosu na procjenu ulaganja u objekte izgrađene na pomorskom dobru odredbom čl. 2. ZPDP-a, odnosno da je bio dužan u masu društvenoga kapitala poduzeća u pretvorbi uvrstiti i vrijednost ulaganja u nekretnine na pomorskom dobru koje su na korištenju takvog poduzeća.¹¹³ S obzirom na takvo postupanje HFP kod pretvorbe društvenih poduzeća koja su imala objekte izgrađene na pomorskom dobru, dogodile su se dvije pravne situacije. U slučaju da je HFP kod pretvorbe u masu društvenoga kapitala uvrstio i procijenio zemljište i objekte koji su činili pomorsko dobro, dolazilo je nakon toga vrlo često do upisa prava vlasništva

¹¹² U početku primjene ZPDP-a na snazi je bio ZPVDLP, koji je u čl. 5. predviđao mogućnost davanja nekretnina koje su pomorsko dobro na korištenje, o čemu je odluku donosila nadležna općinska skupština, a temeljem odluke zaključivao se ugovor o korištenju pomorskog dobra. Korisnik pomorskog dobra koji je bio društveno poduzeće mogao je na pomorskom dobru izgraditi građevinski ili drugi objekt koji su postajali dio pomorskog dobra. Međutim, vrlo često je temeljem sklopljenih ugovora o korištenju pomorskog dobra dolazilo do uknjižbe prava korištenja u zemljišne knjige, a zatim kod pretvorbe do procjene takvih objekata u vrijednost društvenoga kapitala.

¹¹³ Tako HFP u očitovanju Vladi RH od 16. rujna 1994. navodi: „*Zakonodavac je propisao da je društveni kapital razlika između vrijednosti sredstava poduzeća (ukupne aktive) i vrijednosti obveza poduzeća. Budući da se sva ulaganja u nekretnine na pomorskom dobru prema pozitivnim propisima iskazuju u ukupnoj aktivni poduzeća, ona obavezno čine sastavni dio društvenog kapitala poduzeća*“. U očitovanju Vladi RH od 22. veljače 1995. HFP dodatno objašnjava svoje postupanje: „*Društvena poduzeća su, na temelju odobrenja nadležne institucije, uložila značajni kapital u objekte na pomorskom dobru i pretvorili ih u aktivna poslovna sredstva za stvaranje dobiti, kao jedinog poduzetničkog cilja. Uloženi kapital registriran je u poslovnim knjigama poduzeća i potvrđen revizijom Službe društvenog knjigovodstva. Prema tome, uloženi kapital na pomorskom dobru se procjenjuje i predstavlja dio neto poslovne aktive poduzeća, vrijednost koja je osnovica za emisiju dionica. Tako definirana neto aktiva ima svoj puni poslovni sadržaj i može se dovesti u vezu s ciljem poslovanja – stvaranjem profita*.“ Cit. iz Frković, S. i Jug, J.; Još o spornim pitanjima i što bi mogla donijeti izmjena Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Pomorsko dobro, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2006., str. 6.

takvih nekretnina na novoosnovano trgovačko društvo, a nakon toga su slijedili sporovi u svezi utvrđenja takvih nekretnina kao pomorskog dobra koji su pokretani od strane RH kao pravne osobe koja skrbi o zaštiti pomorskog dobra. Ukoliko je od strane HFP-a došlo samo do procjene vrijednosti ulaganja u objekte izgrađene na pomorskom dobru, a što je bio češći slučaj, tada novoosnovana trgovačka društva nisu mogla u odnosu na procijenjena ulaganja u nekretnine na pomorskom dobru ostvarivati bilo kakva vlasnička prava ili druga stvarnopravna raspolaganja.

Posljedice pretvorbe društvenih poduzeća kojima su u masu društvenoga kapitala procijenjene nekretnine koje su dio pomorskog dobra, očitovale su se u tome da su trgovačka društva slijednici gubili sporove s RH, te su se takve nekretnine utvrđivale kao pomorsko dobro, a trgovačko društvo bi ostajalo bez imovine koja je bila predmet pretvorbe. Moglo se dogoditi da je na taj način trgovačko društvo izgubilo veći dio svoje imovine, a ponekad i cjelokupnu imovinu. Takvo trgovačko društvo bilo bi tada u još lošijem položaju u odnosu na ono gdje je došlo do procjene ulaganja u objekte izgrađene na pomorskom dobru. Ukoliko je u postupku privatizacije došlo do kupnje dionica od strane stranih investitora, postojala je opasnost od pokretanja međunarodnih sporova i arbitraža temeljem bilateralnih sporazuma o poticanju i zaštiti stranih ulaganja.¹¹⁴ Trgovačka društva koja su nastala pretvorbom društvenih poduzeća kod čije pretvorbe je došlo do procjene ulaganja u objekte izgrađene na pomorskom dobru, a koja se nalaze unutar luka, vrlo često odbijaju sklopiti ugovore o koncesiji s lučkim upravama, pozivajući se na prava stečena ulaganjem njihovih prednika i koja su im procijenjena kod pretvorbe.

¹¹⁴ RH ima sklopljena 52 ugovora o poticanju i zaštiti ulaganja (izvor [http:// www.mingorp.hr](http://www.mingorp.hr)), u kojima su odredbe da se jamči strano ulaganje i da će se država domaćin suzdržati od bilo kakvih radnji koje bi se mogle izjednačiti s oduzimanjem ili sličnim radnjama u odnosu na strana ulaganja. Naime, procjenu nekretnina koje su bile dio pomorskog dobra obavljala je pravna osoba kojoj je osnivač država, a s druge strane ta ista država je kasnije „oduzimala“ tako procijenjenu imovinu, što se prema praksi međunarodnih investicijskih arbitražnih sporova može izjednačiti s oduzimanjem prava vlasništva i povredom stranih ulaganja. Radi se o međunarodnim ugovorima koji su po snazi iznad zakona (čl. 140. Ustava RH).

Takvo stanje u svezi pretvorbe i privatizacije na nekretninama pomorskog dobra, ima kao izravnu posljedicu nemogućnost gospodarskog razvoja trgovačkih društava koja su nastala temeljem tako provedene pretvorbe. Mišljenja smo da nije upitno da nekretnine pomorskog dobra nisu mogle biti procijenjene u masu društvenoga kapitala kod pretvorbe te da se nije temeljem takve pretvorbe moglo steći pravo vlasništva tih nekretnina.¹¹⁵ Međutim, smatramo da u tom slučaju treba ovim trgovačkim društvima priznati ulaganja u objekte na pomorskom dobru koje je izvršilo društveno poduzeće prednik, i to na isti način kao da je izvršena procjena ulaganja prilikom same pretvorbe. Ukupno svakako treba valorizirati i priznati procijenjena ulaganja u nekretnine na pomorskom dobru jer i Ustav RH u čl. 49. st. 4. jamči da se prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu umanjiti zakonom ili drugim pravnim aktom. Kao način ostvarenja prava iz procijenjenih ulaganja u nekretnine na pomorskom dobru najpogodnija je prvenstvena i besplatna koncesija u trajanju razmjerno vrijednosti procijenjenih ulaganja.

5. Zaključak

Dvojba oko mogućnosti postojanja stvarnih prava na nekretninama pomorskog dobra direktno je povezana s pravnim statusom općeg dobra te vrste nekretnina. Svi pravni propisi u RH koji su regulirali pomorsko dobro sadržavali su kontradiktorno rješenje u svezi mogućnosti stjecanja stvarnih prava na nekretninama pomorskog dobra. S jedne strane je pravni status općeg dobra isključivao mogućnost stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava, a s druge strane svi dosadašnji propisi priznavali su stečena prava vlasništva ili druga stvarna prava na pomorskom dobru, ako su stečena po valjanom pravnom osnovu i načinu stjecanja. Osnovni problem svih propisa od Uredbe/39 do ZPDML-a je da niti jedan propis nije naveo barem primjerice kriterije po kojima bi se moglo utvrditi je li pravo vlasništva ili neko drugo stvarno pravo na nekretninama pomorskog dobra stečeno na valjan način i temeljem valjane pravne

¹¹⁵ To iz razloga što na pomorskom dobru nije moguće stjecanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava.

osnove. Samo PZ i ZPVDLP su odredili vremensku granicu za mogućnost stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru na valjani način, dok ZPDML više ne spominje vremensku granicu.

U cijelom razdoblju postojanja odredbi o mogućnosti stjecanja stvarnih prava stečenih na valjan način na pomorskom dobru, dolazilo je do postupanja osoba javnog prava u odnosu na nekretnine koje su činile pomorsko dobro, pa se opravdano postavlja pitanje jesu li izdavanja građevnih dozvola za izgradnju zgrada na dijelovima obale, nastalim nasipavanjem mora ili prodaja stanova po Zakonu o prodaji stanova u zgradama na pomorskom dobru, valjani načini stjecanja prava vlasništva. Pravni status općeg dobra u svim tim situacijama bio je nepremostivi problem koji nije riješila niti sudska praksa.

Problem stečenog prava vlasništva i drugih stvarnih prava na valjan način na nekretninama pomorskog dobra potrebno je razriješiti postupkom određivanja pomorskog dobra na način da se takve nekretnine izuzimaju iz pomorskog dobra kao u slučaju vjerskih, povijesnih i drugih građevina, a iznimno ako to nije moguće da se provede postupak izvlaštenja sukladno posebnom zakonu koji regulira postupak izvlaštenja. Kod toga se kao valjani način stjecanja stvarnih prava treba uzeti svaka ona izgradnja izvršena do stupanja na snagu novog zakona i koja je izvršena u skladu s važećim dozvolama nadležnih tijela te koja se može zadržati u prostoru sukladno prostornim planovima. U spornim slučajevima treba propisati da se samo u parnici može utvrditi da je neka nekretnina pomorsko dobro i da se samo na taj način može brisati nečije pravo vlasništva upisano u zemljišne knjige. Nekretnine ili ulaganja u te nekretnine koje su prednicima današnjih trgovačkih društava procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća od strane HFP-a, ukoliko se ne mogu izuzeti iz pomorskog dobra, treba priznati trgovačkim društvima putem prvenstvene koncesije na nekretninama pomorskog dobra u trajanju razmjerno vrijednosti nekretnine ili ulaganja.