

mr. sc. Goran Vojković

POMORSKO DOBRO I KONCESIJE

Recenzenti:

prof. dr. sc. Ivo Borković

prof. dr. sc. Ivo Grabovac

prof. dr. sc. Dragan Bolanča

Split, 2003.

Lektor:
Kristina Kunić, prof.

Dizajn ovitka:
Morana Zubak, dipl. dizajner

Prijevod Sažetka:
Tijana Čupić, dipl. oec., sudski tumač za engleski jezik

Izdavač:
Hrvatski hidrografski institut, Split

Grafička priprema i tisak:
Reprodukcijски odjel HHI

Naklada:
500 primjeraka

*CIP-Katalogizacija u publikaciji
Sveučilišna knjižnica u Splitu*

UDK 351.711 (497.5) : 341.223.3

VOJKOVIĆ, Goran

*Pomorsko dobro i koncesije / Goran Vojković ;
[prijevod sažetaka Tijana Čupić]. - Split : Hrvatski
hidrografski institut, 2003. - 234 str., 24 cm*

*Bibliografija: str. 215 - 229 i uz tekst. - Summary:
Maritime domain and concession.*

ISBN 953-6165-28-7

ISBN 953-6165-28-7

HRVATSKI HIDROGRAFSKI INSTITUT
Zrinsko-Frankopanska 161, Split, Hrvatska
Tel: 021/361 840, fax: 021/347 242
www.hhi.hr

SADRŽAJ

1. UVODNO RAZMATRANJE	11
2. POJAM POMORSKOG DOBRA	15
2.1. Pojam pomorskog dobra u teoriji	15
2.2. Pojam pomorskog dobra u zakonodavstvu	26
2.3. Opća uporaba pomorskog dobra	31
2.4. Termin pomorsko dobro	35
3. RAZVOJ PRAVNE REGULACIJE POMORSKOG DOBRA	37
3.1. Povijesni pregled	37
3.2. Razdoblje od početka 19. stoljeća do 1938. godine	38
3.3. Razdoblje od 1939. do 1941. godine	40
3.4. Razdoblje od 1945. do 1973. godine	45
3.5. Razdoblje od 1974. do 1993. godine	48
3.6. Razdoblje od 1994. godine - Pomorski zakonik	54
3.7. Procjene daljnjeg zakonodavnog djelovanja	57
4. GRANICE POMORSKOG DOBRA	61
4.1. Pojam granice pomorskog dobra	61
4.2. Vodena komponenta pomorskog dobra	63
4.3. Podmorska komponenta pomorskog dobra	70
4.4. Kopnena komponenta pomorskog dobra	71
4.4.1. Pojam kopnene komponente pomorskog dobra	71
4.4.2. Analiza članka 50. Pomorskog zakonika	72
4.4.2.1. Stavak 1. - morska obala.....	72
4.4.2.2. Stavak 2. - crta srednjih viših visokih voda	80
4.4.2.3. Stavak 3. - odnos širina pomorskog dobra iz stavka 1.	82
4.4.2.4. Stavak 4. - širenje i sužavanje granice pomorskog dobra	83
4.4.2.4.1. Širenje granice pomorskog dobra	84
4.4.2.4.2. Sužavanje granice pomorskog dobra ispod šest metara.....	87
4.4.2.4.3. Neke zaključne napomene u vezi sa stavkom 4.	88
4.4.2.4.4. Građenje objekata u općoj uporabi na pomorskom dobru	90
4.4.2.5. Stavak 5. - nasipi	94
4.4.2.6. Stavak 6. - odluka o granici pomorskog dobra	100
5. ODREĐIVANJE GRANICE I EVIDENCIJA POMORSKOG DOBRA	103
5.1. Stanje do stupanja na snagu Pomorskog zakonika	103
5.2. Stanje nakon stupanja na snagu Pomorskog zakonika	104
5.3. Podzakonski opći akti koji uređuju pitanja granice pomorskog dobra	112
5.3.1. Napatuk za rad Povjerenstva za granice pomorskog dobra	114
5.3.2. Pravilnik o evidenciji i obilježavanju pojasa pomorskog dobra.....	121
5.3.2.1. Temeljne odredbe	121
5.3.2.2. Postupak evidentiranja i obilježavanja pomorskog dobra.....	122
5.3.2.3. Završne odredbe	127
5.3.2.4. Potrebe za izmjenom Pravilnika o evidenciji i obilježavanju pojasa pomorskog dobra	127

5.4. Neka sporna pitanja oko određivanja granice i evidentiranja pomorskog dobra	128
5.4.1. Odnos granice pomorskog dobra prema granici lučkog područja	128
5.4.2. Katastarska evidencija pomorskog dobra	132
5.4.2.1. Osnove pozitivnopravnog uređenja	132
5.4.2.2. Katastarsko određivanje kopnene komponente pomorskog dobra	133
5.4.2.3. Katastarsko određivanje vodene i podmorske komponente pomorskog dobra.....	135
5.4.2.3.1. Katastarsko područje na moru	135
5.4.2.3.2. Pomorski katastar	138
5.4.2.4. Prijedlozi de lege ferenda	140
6. POSEBNA UPORABA POMORSKOG DOBRA	143
7. KONCESIJE.....	151
7.1. Opći pojam koncesije	151
7.1.1. Jezično značenje riječi koncesija	151
7.1.2. Riječ koncesija kao pravni termin	152
7.2. Općenito o koncesijama u hrvatskom pravu	157
7.2.1. Pravni režim koncesija	157
7.2.1.1. Povijesni pregled	157
7.2.1.2. Zakon o koncesijama kao opći propis	158
7.2.2. Odluka o koncesiji i ugovor o koncesiji.....	160
7.3. Koncesije na pomorskom dobru Republike Hrvatske	166
7.3.1. Odnos općih i posebnih propisa	166
7.3.2. Regulacija pravnog režima koncesija na osnovi Pomorskog zakonika.....	167
7.3.2.1. Uvodno o koncesijama u Pomorskom zakoniku	167
7.3.2.2. Pojam, ovlaštenici, izdavanje i prijenos koncesije	168
7.3.2.3. Tijela ovlaštena za izdavanje koncesije	171
7.3.2.4. Odluka o koncesiji.....	173
7.3.2.5. Koncesijska naknada	175
7.3.2.6. Ugovor o koncesiji.....	176
7.3.2.7. Hipoteka na objektima izgrađenim na pomorskom dobru	177
7.3.2.8. Prestanak koncesije	178
7.3.2.8.1. Prestanak koncesije istekom vremena	179
7.3.2.8.2. Prestanak koncesije opozivom	179
7.3.2.8.3. Prestanak koncesije odreknućem.....	180
7.3.2.8.4. Prestanak koncesije zbog smrti ovlaštenika, odnosno prestanka pravne osobe	181
7.3.2.8.5. Prestanak koncesije zbog oduzimanje koncesije	181
7.3.2.8.6. Pravo na odštetu kod prestanka koncesije.....	182
7.3.2.9. Sporovi u vezi s koncesijama	183
7.3.2.9.1. Sporovi u vezi s odlukom o koncesiji.....	183
7.3.2.9.2. Sporovi u vezi s ugovorom o koncesiji	185
7.3.2.10. Posebno o članku 1038. Pomorskog zakonika	186
7.3.3. Koncesijsko odobrenje	190

8. VLASNIŠTVO I HIPOTEKA NA OBJEKTIMA IZGRAĐENIM NA POMORSKOM DOBRU NA OSNOVI KONCESIJE	197
8.1. Stanje do stupanja na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima	197
8.2. Stanje nakon stupanja na snagu Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ..	200
8.2.1. Pravno odvajanje općeg dobra od zgrada i drugih građevina izgrađenih na njemu	200
8.2.2. Primjena propisa o općem dobru na pomorsko dobro	202
8.2.3. Nesuglasje Pomorskog zakonika i Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima	203
8.2.4. O pravnom režimu infrastrukturnih objekata na pomorskom dobru	204
8.2.5. Hipoteka na objektima na pomorskom dobru.....	204
8.2.6. Upis u zemljišne knjige prava vlasništva i hipoteke na objektima na pomorskom dobru.....	205
8.2.7. Zaključno o pravnom režimu zgrada i drugih građevina na općem dobru	207
9. INSPEKCIJSKI NADZOR POMORSKOG DOBRA	209
10. ZAKLJUČAK	213
11. BIBLIOGRAFIJA	215
Zahvale	231
Summary	233

PREDGOVOR

Ova knjiga predstavlja nešto izmijenjenu i prilagođenu verziju mog magistarskog rada Pomorsko dobro Republike Hrvatske, obranjenog u veljači 2003. godine na Poslijediplomskom znanstvenom studiju Pomorsko pravo i pravo mora Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu.

Pomorsko dobro sam uzeo kao temu magistarskog rada jer sam se želio baviti problemom koji u našoj pravnoj teoriji i praksi nije dovoljno proučen, dakle problemom koji će mi omogućiti da dadem kvalitetan i vrijedan doprinos.

Moram priznati kako sam - nakon što mi je tema magistarskog rada bila odobrena - ubvativši se detaljnog proučavanja pomorskog dobra, bio nema- lo iznenađen s jedne strane opsežnošću i složenošću tog pravnog instituta, a s druge strane popriličnim neredom u pravnoj regulaciji i relativno oskud- nom stručnom literaturom. To je istraživanje učinilo teškim, ali i izuzetno zanimljivim.

Prilikom pisanja želja mi je bila ne samo objasniti postojeće stanje i ukazivati na pogreške, već i - koliko je god to bilo moguće - iznijeti nove prijedloge i nove ideje o kvalitetnijoj pravnoj regulaciji pomorskog dobra.

Pri tome prijedloge koje sam iznio na stranicama ove knjige ne smatram idealnim i konačnim, već jednom vizijom nove zakonske regulacije. Želim istaknuti kako kvalitetni pravni propisi jesu preduvjet uvođenja reda na pomorskom dobru, ali svakako nisu čarobni štapić koji bi na brzinu riješio sve probleme koji su se na pomorskom dobru nagomilali; problemi ne izvire samo iz loše pravne regulacije, već iz ukupnog lošeg ponašanja prema pomorskom dobru i, u konačnici, iz lošeg ponašanja prema prirodi i njenim bogatstvima uopće.

U tijeku je priprema nove zakonske regulacije pomorskog dobra u nas. Nadam se da će objava ove knjige barem malo pripomoći da se taj opsežan i odgovoran posao kvalitetno obavi.

Ono što nam je danas najpotrebnije jest svijest o potrebi očuvanja, unapređenja i zaštite (ekološke i svake druge) pomorskog dobra te njegove evolucije u skladu s pravilima održivog razvoja.

Goran Vojković

1. UVODNO RAZMATRANJE

Pomorsko dobro svakako je jedan od najvrednijih materijalnih resursa Republike Hrvatske. Prema odredbama *Pomorskog zakonika* ono obuhvaća: unutrašnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i morsko podzemlje te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen javnoj pomorskoj upotrebi ili je proglašen takvim.

Zbog zemljopisnog položaja Republike Hrvatske i razvedenosti njene obale, pomorsko dobro i prostorno zauzima velik dio državnog teritorija. Tako obalno more¹ Republike Hrvatske obuhvaća oko 33200 km², ukupna duljina obale kopna i hrvatskih otoka iznosi 5835,3 km (od toga je duljina obalne crte otoka 4085 km), dok koeficijent razvedenosti² iznosi 11. Hrvatska tako raspolaže sa 74% ukupne duljine obala Jadrana (7912 km) i obuhvaća čak 97,2% jadranskog arhipelaga.³ Podaci o broju otoka, otočića, hridi iznad morske razine i grebena na razini mora razlikuju se ovisno o izvoru, no svi su autori suglasni kako ih ukupno ima preko tisuću.⁴

Unatoč velikoj važnosti pomorskog dobra i politički proklamiranoj pomorskoj orijentaciji države, Republika Hrvatska još nema jasnu i konzistentnu politiku upravljanja, održavanja, zaštite i iskorištavanja pomorskog dobra. Osim inertnosti državnih tijela vidljiva je, nažalost, i slaba suradnja državne uprave, regionalne (područne) samouprave, znanosti i gospodarstva pri rješavanju otvorenih pitanja veoma složene i multidisciplinarnе problematike pomorskog dobara.

Pitanje određivanja granice pomorskog dobra također nije na odgovarajući način riješeno. Granica pomorskog dobra u praksi se određuje sporo i parcijalno te gotovo samo na mjestima gdje je određivanje granice neophodno kako bi se uspostavio sustav koncesioniranja (luke i sportske lučice, turistički objek-

1 obalno more - zajednički naziv za unutarnje morske vode i teritorijalno more

2 koeficijent razvedenosti - (K) brojčani odnos između stvarne duljine i najkraće ili zračne udaljenosti mjeren izravno od početne do završne točke na obali

3 V. opširnije: Josip Ridanović - Zlatko Bičanić: *Hrvatski Jadran i novi teritorijalni ustroj*, "Acta Geographica Croatica", Zagreb, vol. 28, god. 1993., str. 85-97.

4 Kvalitetan kritički osvrt na različite podatke o broju hrvatskih otoka dao je 1997. godine Nikola Stražičić. On navodi kako se u novije vrijeme često spominje broj od 1185 naših "otoka, otočića, hridi i grebena", međutim argumentirano dokazuje kako ni taj broj nije u potpunosti ispravan.

U sklopu zaključnih razmatranja svog rada Stražičić piše: "Na temelju svega iznesenog očigledno je da naša sadašnja saznanja i podaci kojima raspolažemo, nisu dovoljni da bismo pouzdano i precizno mogli odgovoriti na pitanja: koliko stvarno otoka broji naš arhipelag i koliko zaista imamo naseljenih otoka?" - Nikola Stražičić: *Prilog poznavanju ukupnog broja hrvatskih jadranskih otoka i broja naseljenih otoka među njima*, "Pomorski zbornik", Rijeka, br. 35, 1997., str. 219-240.

Napomena: Što se tiče broja od 1185 otoka, otočića, hridi i grebena, prema Stražičiću taj broj se prvi put navodi u: A. Irić: *Razvedenost obale i otoka Jugoslavije*, Hidrografski institut, Split, 1955.

ti i sl.), što, u biti, predstavlja vatrogasno djelovanje kako bi se omogućilo gospodarsko korištenje, a nipošto sustavno uređenje granice pomorskog dobra cjelokupne obale.

Pomorsko dobro razmjerno je slabo obrađeno u stručnoj literaturi, kako u suvremenoj Hrvatskoj, tako i državama koje su joj prethodile. Veća pažnja mu se posvećuje tek od 1994. godine, kada je stupio na snagu *Pomorski zakonik*; od tada se relativno redovito organiziraju stručni skupovi na koji obrađuju različite teme vezane s pomorskim dobrom, tiskaju se zbornici referata s tih skupova, a postoji i niz članaka koji se povremeno objavljuju u fakultetskim zbornicima i specijaliziranim časopisima.

Veoma je malo radova koji se na sustavan, zaokružen način bave pomorskim dobrom. Kod nas je (ne računajući zbornike) u novije vrijeme izdana samo jedna knjiga koja se u cijelosti bavi pomorskim dobrom - Branko Kundih: *Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra*, objavljena 2000. godine. Od starijih radova svakako treba spomenuti *Pomorsko dobro u teoriji i praksi* Branka Sambraila iz 1968. godine te *Pomorsko javno dobro u teoriji i zakonodavstvu* Ive Borkovića, objavljeno 1979. godine.

Zbog svega navedenog u Hrvatskoj danas postoji velika potreba daljnjeg intenzivnog istraživanja pravne problematike pomorskog dobra, i to ne samo radi potreba znanstvene spoznaje, već i radi kvalitetnijeg praktičnog, životnog gospodarenja i zaštite pomorskog dobra kao neprocjenjivog prirodnog bogatstva.

U tom istraživanju kao dobar svjetionik mogu poslužiti navodi iz prijedloga *Strategije razvoja pomorstva*, sastavljene u sklopu projekta *Strategija razvika Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću"*:

Razviti Hrvatsku iz primorske u suvremenu pomorsku državu znači selektivno i osmišljeno, koristeći raspoložive potencijale, unapređivati i osuvremenjivati djelatnosti pomorskog gospodarstva. Sukladno Ustavu Republike Hrvatske more, morska obala i otoci, kao prostori izrazitog gospodarskog i ekološkog značaja, od posebnog su interesa i imaju osobitu nacionalnu zaštitu i čine prema Pomorskom zakoniku pomorsko dobro. Republika Hrvatska, u cilju oživljavanja i vrednovanja mora i priobalja, treba pokrenuti i uspostaviti cjeloviti model integralnog upravljanja pomorskim dobrom uz osiguranje maksimalne gospodarske dobiti te zaštitu i očuvanje prirodnih resursa. Koncesijski sustav na pomorskom dobru mora biti jasan i transparentan i to na način da se odredi kako vrednovati pomorsko dobro i određivati koncesijske naknade ali uz jačanje ekonomske i pravne sigurnosti koncesionara.⁵

⁵ Do dana zaključenja ove knjige *Strategija razvika pomorstva* nije usvojena od strane Hrvatskog sabora, tako da ovdje naveden tekst ne možemo smatrati konačnim.

2. POJAM POMORSKOG DOBRA

2.1. Pojam pomorskog dobra u teoriji

More i morska obala još su u rimsko doba ulazili u kategoriju *res extra commercium*, dakle stvari koje su izuzete iz pravnog prometa.

Općenito, razlozi zbog kojih su pojedine stvari izuzete iz pravnog prometa mogu biti u vezi s njihovim svojstvima ili osobinama, pravnim propisima, ali i s određenim moralnim ili religijskim shvaćanjima. Tako se razlikuju *res extra commercium humani iuris* i *res extra commercium divini iuris*. U *res extra commercium humani iuris* ulazila su *res communes omnium* te *res publicae*.

More i morska obala - znači ono što bi danas nazvali pomorskim dobrom - ulazili su u *res communes omnium*; stvari koje po svojoj prirodi ne mogu biti predmet vlasništva pojedinca, nego služe potrebama svih ljudi. U tu skupinu pripadali su: zrak, tekuća voda javnih rijeka, more i morski žal, tj. dio morske obale dokud dopire plima.⁶

Rimsko pravo doživjelo je svoj zenit u čuvenoj Justinijanovoj kodifikaciji. O tome Borković piše:

Povijesno gledano, cjelovitija pravna regulacija stvari, posebno onih u općoj upotrebi, počinje već Justinijanovom kodifikacijom (527. - 565. A.D.). Tako je *Corpus iuris civilis*,⁷ između ostaloga, razlikovao: ničije stvari (*res nullius*) kao stvari nad kojima se mogao steći posjed efektivnom okupacijom i namjerom, zatim stvari koje su po svojoj naravi u općoj upotrebi (*in usu comunis*) i koje su stoga izvan pravnog prometa (*extra commercium*), kao npr. zrak, voda koja teče, more, morska obala i sl., i konačno, javne stvari koje su služile općoj upotrebi, a smatrale su se dobrom naroda (*res publicae*), kao npr. javne ceste, trgovi, luke, mostovi i dr.⁸

U Justinijanovim *Institucijama* se navodi:

Et quidem naturali iure communia sunt omnium haec: aer et aqua profluens et mare et per hoc litora maris, nemo igitur ad litus maris

⁶ V. Šire u: Marijan Horvat, *Rimsko pravo*, Zagreb, Pravni fakultet, 1998., str. 98-99.; Ante Romac, *Rimsko pravo*, Zagreb, Pravni fakultet, 1998., str. 149-151.; Nikola Gavella - Tatjana Josipović - Igor Gliha - Vlado Belaj - Zlatan Stipković, Redaktor: Nikola Gavella: *Stvarno pravo*, Zagreb, Informator, 1998., str. 54.

⁷ *Corpus iuris civilis* zajedničko je ime za sva četiri dijela Justinijanove kodifikacije: *Codex*, *Digesta*, *Institutiones* i *Novellae*.

⁸ Ivo Borković, *Koncesija i izvlaštenje na pomorskom dobru i zaštita prava*, referat sa Savjetovanja "Pomorsko dobro - društveni aspekti upotrebe i korištenja", priredio: Vinko Hlača, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 1996., str. 16.

*accedere prohibetur; dum tamen villis et monumentis et aedificiis absteineat, quia non sunt iuris gentium, sicut et mare.*⁹

Osnove koje nam je ostavila rimska doktrina bitno su utjecale na razvoj instituta općeg, odnosno javnog dobra u suvremenom razdoblju, koje započinje prvim kodifikacijama građanskog prava.¹⁰

Početak 19. stoljeća označava razdoblje moderne kodifikacije građanskog prava osobito u Francuskoj (1803.) i Austriji (1811.) Građanski zakonici tih zemalja, rađeni prema tradiciji rimskog prava, u mnogočemu su utjecali na kasnije stvaranje sličnih kodifikacija u drugim zemljama na europskom kontinentu (npr. španjolski Građanski zakonik iz 1888., švicarski Građanski zakonik iz 1907. godine, talijanski Građanski zakonik iz 1938. godine i dr.).

Usputno napominjem kako je austrijski *Opći građanski zakonik* iz 1811. umnogome utjecao i na *Zakon o obveznim odnosima* kojim je regulirana materija obveznih odnosa u Republici Hrvatskoj.¹¹

Iako su veliki građanski zakonici s početka 19. stoljeća poštivali zajedničke osnove rimskog prava (koje i danas iznenađujuće jasno predočava osnove instituta općeg i javnog dobra, u što se može uvjeriti svatko proučavanjem Justinijanovih *Institucija*), pravna regulacija pomorskog dobra u različitim zemljama se s vremenom udaljavala od osnova koje je uspostavilo rimsko pravo.

Branko Sambrailo piše:

U većinu zakonodavstava i doktrinu onih država koje poznaju i priznaju pravni institut javnog dobra, kao skupa dobara države na kojima svi stanovnici uživaju pravo opće upotrebe, spada i pomorsko dobro kao jedno od posebne kategorije javnog dobra.

No, potrebno je uz to istaći da je pored spomenutog jedinstvenog gledanja građanskih država na zajedničke karakteristike javnih dobara, a među njima i pomorskog dobra, sistematika predmeta javnog značaja tako neujednačena da su u pojedinim pravnim sistemima pod pojmom javnih dobara obuhvaćeni razni predmeti.¹²

9 "Po prirodnom pravu pripadaju svim (ljudima) ove stvari: zrak i tekuća voda te more, pa stoga i morska obala: nikome, naime nije zabranjeno stupiti na morsku obalu, razumljivo, ako ne dira u kuće, spomenike i građevine koje ne potpadaju pod načela općeg prava." - Institutiones Iustiniani, II.1.1.

Citirano prema izdanju: Justinijan, *Institucije*, prijevod: Ante Romac, Zagreb, Biblioteka Latina et Graeca, 1994., str. 108-109. Izdanje je s usporednim latinskim i hrvatskim tekstom.

10 Ivo Borković, *Koncesija i izvlaštenje na pomorskom dobru i zaštita prava*, op.cit., str. 16.

11 *Zakon o obveznim odnosima* stupio je na snagu 1. listopada 1978., kao savezni zakon. Prvobitno je objavljen u "Službenom listu SFRJ" br. 29/78, a preuzet je u zakonodavstvo Republike Hrvatske *Zakonom o preuzimanju Zakona o obveznim odnosima*, "Narodne novine" br. 53/91. V. šire: Vilim Gorenc, *Zakon o obveznim odnosima s komentarom*, RRiF-plus d.o.o. za nakladništvo i poslovne usluge, Zagreb, 1998., str. V-VI.

12 Branko Sambrailo, *Pomorsko dobro u teoriji i praksi*, "Anali Jadranskog instituta", Zagreb, 1968., str. 294.