

Svjetionici - pravni status i upravljanje de lege lata i de lege ferenda

Tuhtan Grgić, Iva

Source / Izvornik: **Poredbeno pomorsko pravo, 2021, 60, 67 - 109**

Journal article, Published version

Rad u časopisu, Objavljena verzija rada (izdavačev PDF)

<https://doi.org/10.21857/y7v64t0e0y>

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:118:326835>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-28**

PRAVRI

Pravni fakultet Faculty of Law



Sveučilište u Rijeci
University of Rijeka

Repository / Repozitorij:

[Repository of the University of Rijeka, Faculty of Law](#)
[- Repository University of Rijeka, Faculty of Law](#)

uniri DIGITALNA
KNJIŽNICA


DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

SVJETIONICI – PRAVNI STATUS I UPRAVLJANJE DE LEGE LATA I DE LEGE FERENDA

Doc. dr. sc. IVA TUHTAN GRGIĆ*

UDK 347.799.1
627.715:347.12
627.715:347.19
DOI 10.21857/y7v64t0e0y
Izvorni znanstveni članak
Primljeno: 29. 3. 2021.
Prihvaćeno za tisak: 24. 6. 2021.

Uzdruž hrvatske obale u izvanlučkom području nalazi se 50 svjetionika kojima, u skladu s odredbama Pomorskog zakonika i Zakona o Plovputu, upravlja trgovačko društvo Plovput d.o.o. Pravni status svjetionika po važećoj je pravnoj regulativi dvojbene i u praksi otežava upravljanje ovim vrijednim objektima, važnima za sigurnost plovidbe Jadranom. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture oformilo je Radnu skupinu za izradu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Plovputu. Jedan od ciljeva koji se želi postići izmjenama Zakona (ili donošenjem novoga zakona) je osiguravanje kvalitetnijeg upravljanja svjetionicima s obzirom na njihov značaj za sigurnost plovidbe, ali i zbog njihove tradicijske i kulturološke vrijednosti. Pretpostavka za postizanje ovog cilja jasno je uređenje pravnog statusa svjetionika.

U radu se daje pregled postojećeg pravnog okvira pod koji bi se mogli podvesti svjetionici te se ukazuje na divergentnu praksu državnog odvjetništva, sudova i Povjerenstva za utvrđivanje granica pomorskog dobra kad je riječ o pravnom režimu područja svjetionika. Potom se daju prijedlozi mogućih rješenja za uređenje pravnog statusa područja svjetionika, utvrđivanja područja svjetionika i njihova evidentiranja u katastru i zemljišnim knjigama te se nude smjernice za izradu pravnog okvira za upravljanje svjetionicima. Nadalje, budući da je Plovput d.o.o. za 17 svjetionika zaključio ugovore o sanaciji i zakupu svjetionika ili ugovore o zakupu svjetionika, predlaže se model za reguliranje prava i obveza koje iz tih ugovora proizlaze.

Konačno, postavlja se pitanje adekvatnosti novog ili izmijenjenog Zakona o Plovputu kao propisa koji uređuje navedena pitanja.

Ključne riječi: *svjetionik; opće dobro; pomorsko dobro; javno dobro; javni interes; upravljanje svjetionicima; koncesija.*

* Doc. dr. sc. Iva Tuhtan Grgić, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, Hahlić 6, 51000 Rijeka, Hrvatska, e-mail: ituhtan@pravri.hr.

1. UVOD

Svjeticionici su najveći i najvažniji objekti vizualne pomorske signalizacije. Na hrvatskom dijelu Jadranskog mora u izvanlučkom području postoji 50 svjetionika, a svi su sagrađeni još u 19. stoljeću.¹ Svjetionici koji se nalaze unutar područja luka dio su lučke infrastrukture o kojoj brigu vode lučke uprave u lukama otvorenim za javni promet, odnosno koncesionari u lukama posebne namjene. Takvi svjetionici nisu predmet analize ovoga rada.

Pravni status svjetionika nikada nije bio predmet posebne pravne regulacije,² ali uvijek je bilo jasno da se radi o objektima od iznimne važnosti za sigurnost plovidbe pa postoji kontinuitet u upravljanju svjetionicima u dijelu u kojem oni pridonose sigurnosti plovidbe.³ Danas svjetionicima, prema izričitoj ovlasti iz

¹ Od svjetionika koji su još u funkciji najstariji je ujedno i najsjeverniji svjetionik – Rt Savudrija – sagrađen davne 1819. godine, dok je najmlađi od njih – Tri sestre – na otoku Rivnju, sagrađen 1899. godine. Podatke o godinama gradnje svjetionika vidjeti na <https://www.plovput.hr/pomorska-signalizacija/svjeticionici/svjeticionik> (mrežna stranica posjećena 20. ožujka 2021.).

² Svjetionici nisu nikada bili izrijekom uključeni u obuhvat pomorskog dobra. Ne spominju se ni u Zakonu o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima (NN, br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981, u daljnjem tekstu: ZPVDLP), ni u Pomorskom zakoniku iz 1994. (NN, br. 17/1994, 74/1994, 43/1996, 158/2003, 181/2004, u daljnjem tekstu: PZ/94), ni u danas važećem Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama (NN, 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019, u daljnjem tekstu: ZPDML). Pomorsko je dobro, prema ZPDML-u i PZ/94, opće dobro, dok je, prema ZPVDLP-u, bio dobro u društvenom vlasništvu u općoj upotrebi (čl. 4. st. 2.). Svjetionici se ne spominju ni u propisima koji su prethodili citiranim zakonima: Općem građanskom zakoniku (u daljnjem tekstu: OGZ), Zakonskom članu XLI.: 1881. zajedničkoga hrvatsko-ugarskoga sabora o izvlastbi (*Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 55/1881.), Naredbi kr.ug. ministra trgovine, kr.ug. ministra pravosuđa i – u obsegu autonomije kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije – bana o provedbi zakonskog članka XXV. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali od 14. svibnja 1914. br. 37000. (*Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 39/1915), ni u Uredbi sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru Kraljevine Jugoslavije (*Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, br. 104-XXXIII od 10. svibnja 1939.) koja se na izvanlučko područje primjenjuje do donošenja ZPVDLP-a. Za istaknuti je da je prema OGZ-u (§ 287.), a i kasnijim propisima do ZPVDLP-a, morska obala zapravo u režimu javnog (a ne općeg dobra). U svakom slučaju, odredba OGZ-a ostala je nerazrađena, “zapušteno područje u kojem se praksa vrlo teško snalazi” (v. Stanger, Ulis, *Das Meeresufer in Theorie und Praxis*, Wien, 1909., cit. prema Vojković, Goran; Štambuk-Šunjić, Marija, *Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu Općeg građanskog zakonika do 1914. godine*, ZPFSt, god. 44., br. 2/2007, str. 272).

³ Upravljanje i briga o objektima pomorske signalizacije započela je gradnjom prvog svjetionika – onoga u Savudriji 1818. godine. Nakon stogodišnjeg upravljanja svjetionicima iz Pomorske uprave u Trstu, 1918. godine obveza održavanja svjetionika prenesena je na

čl. 52. st. 2. Pomorskog zakonika⁴ i čl. 2. st. 2. toč. 3. Zakona o Plovputu, upravlja trgovačko društvo Plovput d.o.o. Split (u daljnjem tekstu: Plovput). Područje svjetionika u pravilu se sastoji od kule i objekta namijenjenog stanovanju svjetioničara, a ponekad je izgrađen i pomoćni objekt. Često se događa da zbog iznimno visokih troškova održavanja, ali i gubitka potrebe za takvim objektima koji su izgubili svoju izvornu funkciju (većina svjetionika više nema svjetioničarsku posadu – tek je desetak svjetionika naseljeno) postaju sve zapušteniji.⁵ Ovome pridonosi problem neuređenih imovinskopravnih odnosa koji usporavaju ili onemogućavaju ulaganja u te objekte.

U zemljišnim knjigama postoji, kad je riječ o ovim nekretninama, cijela lepeza različitih upisa. Kod velikog broja svjetionika nije uspostavljeno jedinstvo zemljišta i zgrade pa su svjetionici upisani kao čestica zasebna od okolnog zemljišta i pomoćnih zgrada. Nekretnine se nalaze u različitim pravnim režimima. Za jedan dio svjetionika u zemljišnim knjigama je učinjen vidljivim status pomorskog dobra (u odnosu na 12 nekretnina u cijelosti te samo u odnosu na svjetionik na 8 čestica), jedan dio nekretnina koje čine područje svjetionika upisan je kao vlasništvo Plovputa (9), neki su upisani kao vlasništvo Republike Hrvatske (11), dok su tri upisana kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave. Na ostalim područjima svjetionika nije uspostavljeno jedinstvo zemljišta i zgrade. Neke su

Pomorsku oblast u Bakru. Pet godina poslije ova se obveza prenosi na Direkciju pomorskog saobraćaja u Splitu. Od 1945. godine objektima sigurnosti plovidbe upravlja Uprava pomorstva koja se nalazi u Splitu, a djeluje pod Glavnom upravom pomorstva u Beogradu. Godine 1949. osnovana je Direkcija luka sjevernog, srednjeg i južnog Jadrana pri Ministarstvu pomorstva FNRJ. Od 1962. godine ovim objektima upravlja Ustanova za održavanje pomorskih plovnih putova (Zakon o ustanovi za održavanje pomorskih plovnih puteva, Sl. l. SFRJ broj 50/1974, 22/1977 i 17/1981), koja djeluje pod okriljem Saveznog sekretarijata za saobraćaj i veze. Poduzeće Plovput p.o., Split osnovano je Uredbom o osnivanju Poduzeća "Plovput", Split (NN, br. 3/1992). Odredbom čl. 3. navedene uredbe bilo je propisano da su sredstva za osnivanje i početak rada Poduzeća osigurana iz sredstava Ustanove za održavanje pomorskih plovnih putova, koja pripadaju plovnim putovima u obalnom moru Republike Hrvatske, a koja su postala vlasništvo Republike Hrvatske temeljem Uredbe o preuzimanju sredstava bivše SFRJ u vlasništvu Republike Hrvatske (NN, br. 68/1991). Poduzeće "Plovput" potom je, temeljem Zakona o Plovputu (NN, br. 73/1997), preoblikovano u trgovačko društvo Plovput s ograničenom odgovornošću u vlasništvu Republike Hrvatske. Kratka povijest svjetioničarske službe na istočnom dijelu Jadrana: <https://www.plovput.hr/plovput/o-nama> (mrežna stranica posjećena 21. ožujka 2021.).

⁴ NN, br. 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013, 26/2015, 17/2019 (u daljnjem tekstu: PZ).

⁵ O postupnom gubitku izvorne funkcije svjetionika, njihovu propadanju i potencijalnim modelima za sanaciju i revitalizaciju vidjeti: Perišić, Mate; Župarić, Josip; Andrijić, Goran, Sanacija svjetioničarskih zgrada i njihovo valoriziranje kroz komercijalne djelatnosti, *Ekonomski vjesnik*, Vol. XXIII, No. 1, 2010., str. 170-180.

čestice označene kao pomorsko dobro, dok su za druge kao vlasnici upisani Republika Hrvatska, jedinice lokalne samouprave, Plovput, a postoji i nekoliko starijih upisa gdje su svjetionici upisani kao *Regio Governo marittimo in Trieste*, državni erar Kraljevine Jugoslavije, općenarodna imovina, društveno vlasništvo i sl.

Složeni imovinskopravni odnosi posljedica su, s jedne strane, povijesnog (ne)uređenja statusa svjetionika i isto tako nesređenog stanja u zemljišnim knjigama (općenito, a posebice u odnosu na pomorsko dobro⁶) te, s druge strane, nepreciznih odredbi čl. 3. Uredbe o osnivanju Poduzeća “Plovput” i čl. 4. Zakona o Plovputu. Odredbom čl. 3. Uredbe bilo je propisano: “Sredstva za osnivanje i početak rada Poduzeća osiguravaju se iz sredstava Ustanove za održavanje pomorskih plovnih putova, koja pripadaju plovnim putovima u obalnom moru Republike Hrvatske, a koja su postala vlasništvo Republike Hrvatske temeljem Uredbe o preuzimanju sredstava bivše SFRJ u vlasništvu Republike Hrvatske”, dok čl. 4. Zakona o Plovputu propisuje: “Temeljni ulog s kojim Republika Hrvatska sudjeluje u temeljnom kapitalu Društva jest bilančni iznos pozicije ‘A Kapital i rezerve’, izražen u kunama, koji je iskazan u bilanci Poduzeća “Plovput” p.o. Split na dan 31. prosinca 1996. godine.” Svi svjetionici, kao i dio zemljišta na kojima su izgrađeni (neovisno o upisu u zemljišnim knjigama), vode se kao dio dugotrajne imovine trgovačkog društva Plovput. Spornim se pokazalo pitanje jesu li te nekretnine uopće mogle biti unesene u temeljni kapital društva s obzirom na njihov pravni režim (koji je dvojben).⁷

⁶ O povijesti i razlozima zbog kojih pomorsko dobro u Republici Hrvatskoj nikada nije bilo adekvatno evidentirano u javnim knjigama, iako status općeg ili javnog dobra ima u kontinuitetu više od stotinu godina, vidjeti: Nakić, Jakob, *Utvrđivanje i evidentiranje pomorskog dobra*, *Pomorsko dobro*, Inženjerski biro, Zagreb, 2005., str. 30-98; Frković, Snježana, *Raspolaganje objektima na pomorskom dobru, prije i sada*, *Godišnjak 9, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Organizator, Zagreb, 2002., str. 295-296; Stanković, Gordan; Tuhtan Grgić, Iva, *Posljedice uračunavanja vrijednosti ulaganja u objekte na pomorskom dobru u određenju iznosa temeljnog kapitala društva u postupku pretvorbe društvenog poduzeća u društvo kapitala*, *Pravni okvir za luke nautičkog turizma*, Barbić, Jakša (ur.), Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2018., str. 101-102. Za povijesni pregled složene problematike stvarnih prava na pomorskom dobru detaljno i uz brojnu literaturu vidjeti: Bolanča, Dragan, *Problem stvarnih prava na pomorskom dobru* (bitne novine hrvatskog pomorskog zakonodavstva), *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 54 (2015), 169, str. 327-358.

⁷ Na ovaj je problem, kao jedan od ključnih revizijskih pitanja, ukazano i u Revizorovu izvješću za 2018. godinu u kojem stoji kako “...nekretnine Društva (zemljišta, zgrade i svjetionici) iskazane u bilanci s kojima Društvo gospodari u materijalno značajnom dijelu nemaju riješeno pitanje upisa vlasništva jer se uglavnom nalaze na pomorskom dobru” te da rješenje ovog problema vide u novom pravnom okviru. “U 2018. godini od strane države pokrenut je postupak izmjene Zakona o Plovputu te se očekuje drugačiji vlasnički te računovodstveni i porezni status te imovine a što će imati značajni utjecaj na

U praksi se, naime, postavlja pitanje jesu li svjetionici pomorsko dobro ili javno dobro (u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinica lokalne samouprave) ili su u vlasništvu Ploputa ili pak ne postoji jedinstveni režim pa od slučaja do slučaja treba odrediti u kojem je od navedenih pravnih režima određeni svjetionik, odnosno područje svjetionika. Kako bismo odgovorili na ovo pitanje, potrebno je pronaći te potom analizirati pravne izvore koji se mogu primijeniti na nekretnine na kojima su izgrađeni svjetionici.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture oformilo je Radnu skupinu za izradu prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Plovputu, odnosno izradu prijedloga novog Zakona o Plovputu, pri čemu je jedan od ciljeva upravo uređenje pravnog statusa svjetionika i osiguravanje kvalitetnijeg upravljanja svjetionicima, poštujući njihove tradicijske i kulturološke vrijednosti. Namjeru da se ovo pitanje napokon uredi svakako treba pozdraviti, ali istodobno treba istaknuti kako se čini da Zakon o Plovputu nije propis u kojem bi se trebala rješavati ova pitanja. Ovisno o izabranom režimu, mjesto je tim odredbama u Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama ili u Pomorskom zakoniku te, eventualno, odgovarajućim podzakonskim aktima.

2. POSTOJEĆI PRAVNI OKVIR

Pomorski zakonik ne definira svjetionike. Njihovu definiciju nalazimo u čl. 2. st. 1. t. 15. Pravilnika o sustavu obilježavanja plovni putova i objektima sigurnosti plovidbe,⁸ prema kojoj su svjetionici najveći i najvažniji objekti vizualne pomorske signalizacije, izgrađeni na najistaknutijim točkama obale kopna i otoka ako zadovoljavaju najmanje dva od pet u Pravilniku određenih kriterija.⁹ Radi se o definiciji koja je zadovoljavajuća za potrebe Pravilnika, ali ne i za uređenje pravnog statusa ovih nekretnina (o mogućoj definiciji vidjeti *infra* 4.1.). Ni PZ ni Pravilnik ne uređuju pravni status svjetionika, odnosno nekretnine na kojoj je svjetionik izgrađen.

nekonsolidirane godišnje financijske izvještaje Društva.” Vidjeti: Revizorovo izvješće i nekonsolidirani godišnji financijski izvještaji za 2018. godinu subjekta od javnog interesa trgovačkog društva Plovput d.o.o. Split, Broj: 305-03/2018, izrađen od strane Bašrevizor d.o.o. Split, 24. svibnja 2019., str. 5 i 32.

⁸ NN, br. 39/2020.

⁹ Kriteriji su propisani u čl. 45. st. 5. Pravilnika: da je objekt izgrađen s namjenom da ima svjetioničarsku posadu, da se objekt sastoji ili se sastojao od najmanje dviju građevina, da visina kule iznosi najmanje 10 m od podnožja do vrha, da domet vidljivosti svjetla iznosi ili je iznosio najmanje 15 nautičkih milja u određenom trenutku od izgradnje objekta te da je objekt namijenjen općoj pomorskoj navigaciji danju i noću.

Budući da se svjetionici nerijetko nalaze u neposrednoj blizini mora, potrebno je analizirati i odgovarajuće odredbe ZPDML-a. Ovaj zakon izrijeком ne spominje svjetionike kao dijelove kopna koji su po samom zakonu pomorsko dobro¹⁰ Naime, po ZPDML-u (istu je odredbu sadržavao i PZ/94, a sličnu ZPVDLP u čl. 4. st. 1.), pomorsko dobro čini onaj dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje (čl. 3. st. 2. ZPDML-a) te se potom, u sljedećem stavku 3., nabraja što se smatra dijelom kopna u smislu st. 2.: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva. Ovdje je potrebno istaknuti da se dio definicije koji se odnosi na pomorsko dobro po prirodi i pomorsko dobro po namjeni odnosi na pomorsko dobro namijenjeno općoj upotrebi, a svjetionici nikako nisu namijenjeni općoj upotrebi nego javnoj. Štoviše, upravo zbog svoje uloge u osiguravanju sigurnosti plovidbe, radi se o objektima na koje je pravo na pristup ograničeno ili čak isključeno. U čl. 4. ZPDML-a se pak definira morska obala kao dio kopna koji se proteže od crte srednjih viših visokih voda mora i obuhvaća pojas kopna koji je ograničen crtom do koje dopiru najveći valovi za vrijeme nevremena, kao i onaj dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov te za druge svrhe koje su u vezi s korištenjem mora, a koji je širok najmanje šest metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda.¹¹ Treba istaknuti da se funkcionalni kriterij za određivanje područja pomorskog dobra nalazi unutar definicije morske obale, što isključuje mogućnost primjene ovog principa na nekretnine koje su udaljene od morske obale, odnosno na nekretnine koje od morske obale dijele druge nekretnine u vlasničkopravnom režimu. Uobičajeno korištenje mora pretpostavlja da se kopneni prostor morske obale na kojem se obavljaju određene djelatnosti ne bi mogao koristiti za obavljanje tih istih djelatnosti u drugom prostornom okruženju bez dodirnoga kontakta s morem. Međutim, radi se o vrlo neegzaktom, fleksibilnom kriteriju koji se u praksi različito tumači.¹² Konačno, treba spomenuti i odredbu čl. 4. st. 4. ZPDML-a koja ostavlja mogućnost da se

¹⁰ Objekti sigurnosti plovidbe spominju se samo kao jedan od primjera lučke podgradnje ili infrastrukture (čl. 2. st. toč. 7. ZPDML).

¹¹ Ista formulacija nalazila se u čl. 50. st. 1. PZ/94 i ZPVDLP, koji je bio na snazi do donošenja PZ/94, imao je istu definiciju morske obale s uključenim funkcionalnim kriterijem (čl. 3. st. 1. t. 4. ZPVDLP).

¹² Kundih, Branko, *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Hrvatski hidrografski institut – Split, Rijeka, 2005., str. 107; Vladušić, Julijana, *Određivanje granice pomorskog dobra u hrvatskom pravu*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 46, br. 1, 2009., str. 225-226.

kao granica pomorskog dobra odredi uži dio kopna ako to zahtijeva postojeće stanje na obali (potporni zidovi, zidovi kulturnih, vjerskih, povijesnih i sličnih građevina). Ovo je sužavanje područja pomorskog dobra iznimka koju Ministarstvu predlaže župan.

Granicu pomorskog dobra utvrđuje Povjerenstvo za granice Ministarstva, na prijedlog županijskog povjerenstva za granice (čl. 14. ZPDML-a).

Postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra reguliran je i podzakonskim aktom, Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra,¹³ koja detaljnije razrađuje kriterije za utvrđivanje granice pomorskog dobra (a time i za utvrđivanje statusa pomorskog dobra u odnosu na neku nekretninu). Tako je u čl. 3. st. 3. toč. 4. Uredbe propisano da se granica pomorskog dobra utvrđuje do postojećih prirodnih i legalno sagrađenih umjetnih prepreka kao što su: prirodni pokosi, vegetacija i raslinje, šume, kopneni rub šetnice, morski rub razvrstane ceste, potporni zidovi, građevine za stanovanje i odmaranje, kulturne, vjerske, povijesne građevine, suhozidi, betonski zidovi i slično, ako to nije u suprotnosti sa zakonskom definicijom pomorskog dobra.

Jedan je dio svjetionika po svom položaju nesporno u režimu pomorskog dobra, međutim, dio je svjetionika u većoj ili manjoj mjeri udaljen od mora i morske obale, brojni su svjetionici ograđeni suhozidom ili odvojeni od ostalih nekretnina prirodnim ili umjetnim preprekama, a u svakom su slučaju povijesne i kulturne građevine pa se nameće pitanje njihova pravnog statusa.

Područja svjetionika koja su u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne samouprave javna su dobra. Pravni režim javnih dobara uređen je u čl. 35. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.¹⁴ ZV razlikuje javna dobra u općoj uporabi i javna dobra u javnoj uporabi. Javna dobra u općoj uporabi stvari su namijenjene za uporabu svih u skladu s njihovom namjenom (čl. 35. st. 4. ZV-a). Budući da svjetionici nisu namijenjeni za uporabu svih, smatramo da se svjetionici ne mogu podvesti pod kategoriju javnih dobara u općoj uporabi. Međutim, mogli bi se podvesti pod kategoriju javnih dobara u javnoj uporabi. To su stvari koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova, a koje u skladu s tom namjenom rabe ona tijela i ustanove kojima ih je dalo na upravljanje tijelo nadležno za određivanje namjene, ako ih to tijelo nije zadržalo u svojoj neposrednoj uporabi (čl. 35. st. 5. ZV-a). Plovpup jest tijelo javne vlasti, koje je u skladu s odredbom čl. 52. st. 2. PZ-a dužno postavljati i održavati objekte sigurnosti plovidbe. Republika

¹³ NN, br. 8/2004, 82/2005.

¹⁴ NN, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 90/2010, 143/2012, 152/2014, u daljnjem tekstu: ZV.

Hrvatska nije ograničena u mogućnosti raspolaganja ovim dobrima, osim za područja svjetionika (odnosno za sve nekretnine) koji su u vlasništvu Republike Hrvatske, a koji se nalaze na povremeno nastanjenim i nenastanjenim otocima i otočićima za koje je propisana zabrana otuđenja. Ova zabrana propisana je i za nekretnine u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (čl. 45. Zakona o otocima).¹⁵

Neovisno o tome utvrdi li se u konkretnom slučaju da je područje svjetionika pomorsko dobro ili javno dobro, nedostaje pravni okvir za upravljanje tim dobrom.

Konačno, dio je svjetionika upisan kao vlasništvo Plovputa. Koje su granice vlasničkih ovlaštenja u ovim slučajevima, vrlo je dvojbena. Jedina je obveza koja je propisana zakonom ona da je Plovput dužan održavati objekte sigurnosti plovidbe. Budući da nema propisane zabrane otuđenja ovih nekretnina (što je u prošlosti dovelo do prodaje svjetionika koji su sada izvan funkcije¹⁶), jedino je ograničenje pravo prvokupa. Ono postoji prema nekoliko zakona. U čl. 37. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara¹⁷ propisano je pravo prvokupa u korist Republike Hrvatske, županije i grada ili općine na čijem se području kulturno dobro nalazi. Za svjetionike koji se nalaze unutar nacionalnog parka, strogo ili posebnog rezervata također je propisano pravo prvokupa, u čl. 165. Zakona o zaštiti prirode.^{18,19} Za neka područja svjetionika pravo prvokupa postoji i po Zakonu o otocima, prema kojemu Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju pravo prvokupa nekretnina koje se

¹⁵ NN, br. 116/2018, 73/2020, 133/2020.

¹⁶ Primjer bivšeg svjetionika Blaca koji je još 1980. godine pravni prednik Plovput d.o.o – Ustanova za održavanje plovnih putova Split prodao, a Županijski sud u Dubrovniku, Gž-1157/13 od 11. studenog 2015. presudio je da je Plovput dužan trpjeti da se tužiteljica upiše kao vlasnica u zemljišnoj knjizi. Nekretnina na kojoj je izgrađen svjetionik koji je izvan uporabe može biti predmet prava vlasništva. Godine 1998. bila je prodana i nekretnina na otočiću S.K. koja se sastoji od bivšeg svjetionika, bunara i dvora. Vidjeti Županijski sud u Zadru, 19 Gž-189/14-2 od 9. lipnja 2015. i Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev 904/16-3 od 4. siječnja 2017. u kojima je vlasnik nekretnine tražio isplatu, odnosno povrat dijela kupoprodajne cijene zbog naknadnog utvrđivanja granice pomorskog dobra zbog čega je došlo do smanjenja površine kupljene nekretnine.

¹⁷ NN, br. 69/1999, 151/2003, 157/2003, 100/2004, 87/2009, 88/2010, 61/2011, 25/2012, 136/2012, 157/2013, 152/2014, 98/2015, 102/2015, 44/2017, 90/2018, 32/2020, 62/2020, u daljnjem tekstu: ZZOKD.

¹⁸ NN, br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019.

¹⁹ O problematici konkurencije prava prvokupa i sankcijama za njegovo nepoštivanje vidjeti: Tuhtan Grgić, Iva, Povrede prava prvokupa i sankcije za njegovo nepoštivanje, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 31, br. 1, Suppl., 2010., str. 256-260.

nalaze na malim, povremeno nastanjenim i nenastanjenim otocima definiranim u Državnom programu zaštite i korištenja povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka, otočića i okolnog mora koji donosi Vlada Republike Hrvatske (čl. 42. i 43. Zakona o otocima). Osim toga, istim je zakonom propisano da ne smije biti predmetom prodaje (ali ne i drugih pravnih poslova koji mogu biti temelj za prijenos prava vlasništva!) čestica koja je prva čestica do mora ili prva čestica do obalne čestice dok se ne utvrdi granica pomorskog dobra sukladno posebnom zakonu (čl. 44. Zakona o otocima).

Rasprava o tome je li u temeljni kapital trgovačkog društva Plovput uopće bilo moguće unijeti (sva) područja svjetionika, odnosno detaljna analiza odredbi čl. 3. Uredbe o osnivanju Poduzeća “Plovput” i čl. 4. Zakona o Plovputu prelazi okvire ovoga rada, a s obzirom da prijedlog *de lege ferenda* ide u smjeru isknjižavanja svih područja svjetionika iz temeljnog kapitala trgovačkog društva Plovput, ova rasprava nije nužna.

Konačno, svjetionici su i zaštićena kulturna dobra, bilo kao pojedinačne nekretnine, bilo kao dio kulturnoga krajolika, bilo kao kulturno-povijesne cjeline²⁰ pa je kao relevantan pravni izvor potrebno spomenuti i ZZOKD koji propisuje niz obveza za vlasnika kulturnog dobra. Prava i obveze propisani za vlasnika kulturnog dobra odnose se i na nositelja prava na kulturnom dobru, kao i na drugog imatelja kulturnog dobra (čl. 23. ZZOKD-a). Imatelj kulturnog dobra svaka je osoba koja na bilo koji način i po bilo kojoj osnovi drži kulturno dobro (čl. 6. st. 1. toč. 10. ZZOKD-a), dakle i Plovput kao osoba koja temeljem PZ-a i Zakona o Plovputu brine o područjima svjetionika i osigurava njihov pravilan rad.²¹

3. POSTUPANJA U PRAKSI

Uvodno je dan presjek postojećeg stanja – neujednačenog načina upisa u zemljišnim knjigama i razlozima koji su doveli do dvojbi u vezi s pravnim režimom nekretnina na kojima su izgrađeni svjetionici. Nepostojanje jasnog pravnog okvira imalo je za posljedicu da su različita tijela na različite načine tumačila

²⁰ Pretraživanje Registra kulturnih dobara dostupno je na mrežnoj stranici: <https://registar.kulturnadobra.hr/> (mrežna stranica posjećena 22. ožujka 2021.).

²¹ U tom smislu vidjeti presudu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, Us-6623/2011-7 od 10. listopada 2013. u kojoj je sud presudio da je Plovput kao imatelj svjetionika ne samo aktivno legitimiran tražiti izdavanje prethodnog odobrenja za rekonstrukciju svjetionika, već i da je ovlašten na rekonstrukciju predmetnog svjetionika, dok je za neriješene vlasničke odnose između tužitelja – jedinice lokalne samouprave – i Plovputa ocijenio da nisu od utjecaja na rješenje upravne stvari.

odredbe Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama i Zakona o Plovputu, ali i neke druge zakone na koje su se pozivala općinska državna odvjetništva, o čemu u nastavku.

Do trenutka predaje ovog rada na objavu, postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra proveden je samo kod šest svjetionika, bilo po postupku propisanom starim PZ/94,²² bilo u upravnom postupku propisanom ZPDML-om i Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.²³ Pet je područja svjetionika u cijelosti u obuhvatu pomorskog dobra, dok je svjetionik na otočiću Trsteniku po Rješenju Ministarstva izvan obuhvata pomorskog dobra.²⁴ Ovaj se svjetionik nalazi na 147 metara zračne linije od mora, a između čestice na kojoj je izgrađen nalaze se i druge čestice koje su u vlasničkom režimu. Ovo rješenje ukazuje na stav Povjerenstva za utvrđivanje granica pomorskog dobra da svjetionici nisu po funkcionalnom kriteriju pomorsko dobro. U tijeku je devet postupaka utvrđivanja granice pomorskog dobra i jedan postupak izmjene granice pomorskog dobra koji se odnose na svjetionike. Po prijedlozima županijskih povjerenstava, u pet bi slučajeva svjetionici bili u obuhvatu pomorskog dobra (najudaljenija je građevina 31 metar od mora, ali predlaže se obuhvaćanje čitava otočića u područje pomorskog dobra), a u pet slučajeva izvan obuhvata pomorskog dobra (najbliža je građevina na 6,6 metara).

Sedam je svjetionika izgrađeno na hridima,²⁵ koje su *ex lege* pomorsko dobro, zajedno sa svime što je na njima izgrađeno (čl. 3. st. 3. i čl. 5. st. 1. ZPDML-a). Od njih sedam samo su dva – Sv. Ivan na Pučini i Zaglav – u cijelosti upisani kao pomorsko dobro. Na hridi Porer zgrada svjetionika upisana je kao pomorsko

²² Čl. 50. st. 6. PZ/94 propisivao je da u slučaju dvojbe predstavlja li određeno dobro pomorsko dobro, odluku donosi Vlada Republike Hrvatske, uz prethodno pribavljeno mišljenje državnog pravobranitelja, pa su granice pomorskog dobra bile određivane uredbama Vlade.

²³ Uredbama su utvrđene granice za svjetionik Kraljevica (NN, br. 109/2002), svjetionik Vir (NN, br. 111/1999) i svjetionik Jadrija (NN, br. 116/2002), dok su pomorskim dobrom na temelju Rješenja Povjerenstva za utvrđivanje granica pomorskog dobra dijelom pomorskog dobra utvrđeni svjetionik Rt Zub (Rješenje, Klasa: UP/I-342-01/12-01/89 od 13. ožujka 2015. i Sv. Petar (Rješenje, Klasa: UP/I-342-01/08-01/146 od 29. prosinca 2008.). Za svjetionike Rt Zub i Jadrija, međutim, u zemljišnim knjigama i dalje nije učinjeno vidljivim da se radi o pomorskom dobru.

²⁴ Klasa: UP/I-342-01/08-01/193 od 2. siječnja 2009.

²⁵ Podaci dostupni u Registru otoka, na mrežnoj stranici: <https://registar-otoka.gov.hr/> (mrežna stranica posjećena 22. ožujka 2021.). Registar otoka uspostavljen je Zakonom o otocima, a sadrži jedinstveni registar otoka, otočića i hridi u kojem su oni klasificirani po vanjskim obilježjima i drugim parametrima bitnim za upravljanje, korištenje i čuvanje. Hrid je u čl. 5. st. 1. toč. 3. Zakona o otocima definirana kao prirodno nastali dio kopna okružen morem, površine manje od 0,01 km², vidljiv iznad površine mora.

dobro, a zemljište je upisano na Republiku Hrvatsku. Republika Hrvatska upisana je kao vlasnik cijelog područja svjetionika na hridima Mulo i Mrvica, dok je hrid Pločica upisana kao vlasništvo Plovputa. Svjetionik i zemljište na hridi Greben upisani su na grad Dubrovnik, iako postoji i pravomoćna presuda kojom se utvrđuje da se radi o pomorskom dobru.²⁶ Ove su nekretnine nesporno pomorsko dobro te bi nadležno državno odvjetništvo moglo i trebalo podnijeti zahtjev za upis “učiniti vidljivim” pomorsko dobro i brisanje prava upisanih osoba.

Ostali se svjetionici nalaze na većoj ili manjoj udaljenosti od mora te se za svaki od njih treba provesti postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra. Svjetionik koji je najudaljeniji od mora i nema dodirnoga kontakta s morem je svjetionik Susak, koji se nalazi na 370 metara zračne linije od mora. Kad je riječ o njemu, u zemljišnim je knjigama učinjen vidljivim status pomorskog dobra na temelju prijedloga Općinskog državnog odvjetništva u Rijeci,²⁷ a pozivom na odredbe čl. 3. st. 2. i 4. st. 1. ZPDML-a o funkcionalnom kriteriju određivanja pomorskog dobra. Na otoku Susku granica pomorskog dobra utvrđena je u dijelu gdje se nalazi samo naselje i dijelu koje se s obje strane nastavlja na taj dio, ali svjetionik nije obuhvaćen. Ovakav stav Povjerenstva pri utvrđivanju granice pomorskog dobra čini se ispravnim.

Postupanja državnog odvjetništva prema nekretninama koje su u naravi svjetionici išla su i u nekim drugim smjerovima.²⁸ Tako je državno odvjetništvo pokretalo postupke za utvrđivanje svjetionika pomorskim dobrom i brisanje prava vlasništva prethodno upisanog na ime Plovput, a sudska je praksa u nekoliko slučajeva zauzela stav da su svjetionici, odnosno područja svjetionika, pomorsko dobro po funkcionalnom kriteriju, odnosno da predstavljaju onaj dio kopna koji po svojoj namjeni služi korištenju mora za pomorski promet (čl. 3. st. 2. i čl. 4. st. 1. ZPDML-a).²⁹ U drugim je slučajevima općinsko državno odvjetništvo podnosilo tužbe radi prijenosa prava vlasništva na nekretninama – svjetionicima, s Plovputa na Republiku Hrvatsku, pozivajući se na odredbu čl.

²⁶ Županijski sud u Dubrovniku, Gž-228/11 od 28. travnja 2011.

²⁷ Upis je izvršen na temelju prijedloga Općinskog državnog odvjetništva, Ipg-DO-429/08 od 25. veljače 2008.

²⁸ Vidjeti: Perišić, Mate, *Pravne nelogičnosti u utvrđivanju statusa pomorskih svjetionika*, *Pravni vjesnik*, vol. 27, br. 1, 2011., str. 139-150, a posebice str. 141-142.

²⁹ Vidjeti, primjerice, presude Općinskog suda u Zadru, P-1959/07 od 5. studenog 2014. i Županijskog suda u Zadru Gž-3950/14-2 od 7. siječnja 2015. (svjetionik Gruica), Općinski sud u Zadru, P-1960/07 od 15. rujna 2011. (Veli Rat), Općinski sud u Zadru, P-1961/07 od 19. rujna 2016. i Županijski sud Split, Gž-3354/2016-2 od 19. listopada 2017. (svjetionik Rivanjske sestre), Županijski sud u Dubrovniku, Gž-228/11 od 28. travnja 2011. (svjetionik Greben).

3. st. 1. Zakona o poljoprivrednom zemljištu³⁰ i čl. 16. Zakona o šumama³¹ jer su sve sporne nekretnine na dan stupanja na snagu navedenih zakona bile u društvenom vlasništvu te nisu mogle biti predmet pretvorbe.³² Napokon, u nekim je slučajevima državno odvjetništvo nastupilo kao umješač na strani jedinica lokalne samouprave,³³ dok se u sporu fizičke osobe protiv Plovputa radi “predaje svjetionika u vlasništvo” državno odvjetništvo odbilo umiješati u spor.³⁴

Argumentacija korištena u presudama u kojima se svjetionici utvrđuju pomorskim dobrom vrlo je ujednačena i sve presude sadrže vrlo sličnu konstrukciju – konstatiraju da je objekt svjetionika objekt u funkciji sigurnosti plovidbe, zatim da nije sporno da je svjetionik po svojoj naravi ponajprije namijenjen javnoj pomorskoj upotrebi za orijentaciju u pomorskoj navigaciji te da slijedom toga predstavlja dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi i time udovoljava zakonskoj definiciji pomorskog dobra iz čl. 3. st. 2. ZPDML-a, neovisno o tome nalazi li se nekretnina u minimalnom pojasu pomorskog dobra.³⁵

Ovoj se argumentaciji može prigovoriti u dva smjera. Prvo, ako bi se i prihvatilo stav da se radi o pomorskom dobru, to se nikako ne može izvesti iz odredbe čl. 3. st. 2. i 3. ZPDML-a po kojima je dio pomorskog dobra onaj dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi. Zapravo, i sami sudovi navode da su svjetionici namijenjeni javnoj pomorskoj upotrebi i onda pogrešno izvode zaključak da se radi o dobru koje je namijenjeno općoj upotrebi. Točno je da se nikoga ne može isključiti iz pogodnosti koje pružaju svjetionici sigurnosti plovidbe, u tome i jest njihova javna funkcija, ali sami svjetionici, odnosno, preciznije područja svjetionika nikako ne mogu biti pomorsko dobro u općoj uporabi. Opća upotreba pomorskog dobra, sukladno čl. 6. st. 3. ZPDML-a, podrazumije-

³⁰ NN, br. 34/1991.

³¹ NN, br. 52/1990.

³² Na temelju Zakona o poljoprivrednom zemljištu zahtjev je postavljen za dva svjetionika: Općinski sud u Korčuli, IP-779/06 (svjetionik Sušac) i Općinski sud u Korčuli, Z-807/96 (svjetionik Dvije sestrice), a na temelju Zakona o šumama za jedan: Općinski sud u Labinu, P-439/06-17 od 13. veljače 2007. i Županijski sud u Puli, GŽ-3683/07-2 od 1. prosinca 2008. (svjetionik Crna Punta). Navedeno prema: Perišić, M., *op. cit.*, str. 142.

³³ Općinski sud Pula, P-561/00 i Županijski sud Pula, GŽ-183/01 (svjetionik Porer) i Općinski sud Pula, P-559/00 i Županijski sud Pula, GŽ-1316/01 (svjetionik Veruda). Navedeno prema: Perišić, M., *op. cit.*, str. 141.

³⁴ Spor koji se vodio pred općinskim sudom u Dubrovniku, P-1240/99, o svjetioniku Blaca. Navedeno prema: Perišić, M., *op. cit.*, str. 141.

³⁵ Tako u presudama Općinskog suda u Zadru, P-1959/07 od 5. studenoga 2014. i Županijskog suda u Zadru GŽ-3950/14-2 od 7. siječnja 2015. u odnosu na svjetionik Gruica. Općinski sud u Zadru, P-1961/07 od 19. rujna 2016. i Županijski sud Split, GŽ-3354/2016-2 od 19. listopada 2017. (svjetionik Rivanjske sestrice).

va da svatko ima pravo služiti se pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni. Kod svjetionika je situacija upravo obrnuta: upravo zbog njegove namjene i uloge u osiguranju sigurnosti plovidbe, postoji potreba isključiti, odnosno ograničiti pristup svjetioniku trećim osobama.

Drugi se prigovor argumentaciji sudova odnosi na primjenu funkcionalnoga kriterija. Naime, kao pravni temelj za utvrđivanje područja svjetionika pomorskim dobrom eventualno bi mogla poslužiti odredba čl. 4. st. 1. ZPDML-a u kojoj je detaljnije definirana morska obala, između ostaloga, i kao onaj dio kopna koji po svojoj prirodi ili namjeni služi korištenju mora za pomorski promet i morski ribolov. Međutim, treba voditi računa da je ova definicija morske obale pa je pozivanje na ovaj, funkcionalni kriterij, moguće samo ako se nekretnina nalazi neposredno uz obalnu česticu.

Valja istaknuti da se u navedenim presudama sudovi nisu pozivali na Uredbu o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra koja u čl. 3. dodatno razrađuje kriterije za utvrđivanje granice pomorskog dobra. Doduše, nepozivanje sudova na navedenu odredbu Uredbe u neku je ruku i logično, s obzirom na zaključak sudova da su svjetionici pomorsko dobro po samom zakonu, a što isključuje primjenu dodatnih kriterija.

4. PRIJEDLOZI DE LEGE FERENDA

Kako bi se sustavno riješili gore izloženi problemi te omogućilo kvalitetno upravljanje područjima svjetionika, jedan je od prijedloga koji se spominjao tijekom rada Radne skupine da Plovput provede postupak smanjenja temeljnoga kapitala tako da se temeljni kapital društva smanji za iznos sadašnje knjigovodstvene vrijednosti svjetionika. S obzirom na važnost svjetionika za sigurnost plovidbe, ovakav se smjer čini ispravnim. Ipak, pri provođenju postupka smanjivanja temeljnoga kapitala treba imati na umu vrijednost prava koje će Plovput imati na tim nekretninama, dakle, u vrijednosti temeljnoga kapitala trebalo bi ostaviti vrijednost samog prava upravljanja (o prijedlogu za uređenje prava upravljanja vidjeti *infra* 4.3. i dalje).

Ako se sporne nekretnine iskniže iz dugotrajne imovine trgovačkog društva Plovput, postavlja se pitanje uređenja njihova pravnog statusa, načina određivanja područja svjetionika i njihovo evidentiranje u katastru i zemljišnim knjigama. PZ-om je propisano samo da trgovačko društvo Plovput d.o.o. postavlja objekte sigurnosti plovidbe i održava njihov ispravan rad (čl. 52. st. 2. PZ-a), bez preciziranja prava i obveza Plovputa. Stoga se čini ispravnim ujedno dati jasan pravni okvir za upravljanje područjem svjetionika.

Konačno, postavlja se i pitanje na koji način razriješiti pravne odnose koje društvo Plovput ima sa zakupoprimcima svjetioničarskih zgrada. Gradnja svjetionika, a posebice njihova rekonstrukcija, financijski je iznimno zahtjevna. Radi se o nekretninama koje su, u pravilu, kulturna dobra na koja se primjenjuju pravila konzervatora, koje moraju biti građene posebnim materijalima s obzirom na izloženost moru i koje su nerijetko izgrađene na teško dostupnim mjestima gdje je dopremanje i izvođenje građevinskih radova iznimno skupo. Upravo iz navedenih razloga Plovput je za neke svjetionike zaključio ugovore o sanaciji i zakupu svjetionika. Osnov za ovakvo gospodarsko korištenje svjetionika Plovput je temeljio na Odluci Vlade Republike Hrvatske,³⁶ kojom se trgovačko društvo Plovput ovlašćuje, na temelju javnog natječaja, davati u zakup svjetioničarske zgrade, i to sklapanjem ugovora prema obrascima sadržanim u prilogu Odluke (čl. II. i III. Odluke). Budući da se po ZPDML-u pomorsko dobro može gospodarski koristiti isključivo na temelju koncesije, pitanje je kakav je status ovih ugovora i na koji način regulirati prava i obveze koje iz njih proizlaze.

4.1. Moguća rješenja za uređenje pravnog statusa područja svjetionika

Prije rasprave o mogućim rješenjima pravnog statusa područja svjetionika, kao prethodno pitanje nameće se pitanje definicije svjetionika i područja svjetionika. Definicija svjetionika postoji samo u kontekstu sigurnosti plovidbe (vidjeti *supra* 2.) i nije adekvatna za uređenje pravnog režima područja svjetionika. Za potrebe pravnog uređenja statusa područja svjetionika područje svjetionika moglo bi se definirati kao područje koje čini zemljište (katastarska čestica) zajedno sa svjetionikom i ostalim trajno spojenim građevinama koje povijesno i/ili funkcionalno čine jedinstvenu cjelinu sa svjetionikom.

Pravni status područja svjetionika moguće je regulirati na dva načina: oba se mogu valjano argumentirati, a da se pritom vodi briga o javnom interesu (sigurnosti plovidbe) i da se ne narušavaju ni uspostavljeni posebni pravni režim za pomorsko dobro, uspostavljen ZPDML-om, ni opće stvarnopravno uređenje regulirano ZV-om. Prva je opcija da se sva područja svjetionika, neovisno o njihovom geografskom položaju, proglaše pomorskim dobrom, odnosno da budu u statusu općih dobara. Druga je opcija uspostava dvojnog režima: režima općeg dobra za ona područja svjetionika koja su po svom položaju pomorsko dobro i režima javnih dobara u javnoj uporabi za svjetionike koji su izvan područja nespornog pomorskog dobra. Ova se opcija čini boljom. Opciju da se sva područja

³⁶ Odluka Vlade Republike Hrvatske o upravljanju i korištenju svjetioničarskih zgrada od 22. rujna 2009. godine (Klasa: 934-01/09-04/01, Urbroj: 5030116-09-1).

svjetionika proglase javnim dobrima u javnoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske smatramo neprihvatljivom. Naime, takvim bi se rješenjem nepotrebno narušio režim pomorskog dobra (u koji nesporno spadaju neki svjetionici).

U nastavku se razmatraju prednosti i nedostaci dviju opcija – jedinstvenog režima općeg dobra i dvojnog režima – kombinacije općeg i javnog dobra u javnoj uporabi.

4.1.1. Jedinstveni režim – područje svjetionika kao opće dobro

Prva je opcija uvođenje jedinstvenog pravnog režima (režima općeg dobra) za sve svjetionike, neovisno o njihovu prostornom smještaju.

Pravni režim za pomorsko dobro uređen je ZPDML-om, ono je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku koje se upotrebljava ili koristi u skladu s odredbama ZPDML-a (čl. 6. st. 1. ZPDML-a). Na njemu se ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi (čl. 5. st. 2. ZPDML-a). Pomorskim dobrom upravlja, vodi brigu o zaštiti i odgovara Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave u skladu s odredbama ZPDML-a (čl. 10. st. 1. ZPDML-a). Pod upravljanjem pomorskim dobrom podrazumijeva se održavanje, unapređenje, briga o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi te posebna upotreba ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja (čl. 10. st. 2. ZPDML-a).

Najjednostavniji i, zapravo, jedini prihvatljiv način za uvođenje jedinstvenog režima općeg dobra nadopuna je čl. 3. st. 3. ZPDML-a, s time da se iza riječi luke umetnu riječi “područja svjetionika”. Propisivanjem režima općeg dobra za sva područja svjetionika takve bi nekretnine postale stvari kojima “zakonske odredbe priječe da pripadaju pojedincu (čl. 3. st. 1. ZV-a)” i ne bi ostavljale prostora za utvrđivanje statusa pomorskog dobra po funkcionalnom kriteriju. Takvo bi rješenje bilo u skladu sa stavom zauzetim u sudskoj praksi o tome da su područja svjetionika pomorsko dobro po funkcionalnom kriteriju, neovisno o tome gdje se nalaze.

Prihvaćanjem jedinstvenog režima riješile bi se dvojbe oko pravnog statusa svjetionika koji se nalaze izvan nespornog područja pomorskog dobra, a s kojima su povezana brojna neriješena imovinskopravna pitanja i sporovi, a postigla bi se (zasigurno brže) pravna sigurnost i omogućilo upravljanje područjem svjetionika, posebice u smislu infrastrukturnih ulaganja.

Prihvaćanje ovog jedinstvenog modela, koje je primamljivo zbog pragmatičnih razloga, dovelo bi, međutim, do nekih apsurdnih rješenja (primjer svjetioni-

ka Susak, gdje je na nekretnini izvršen upis kojim je “učinjeno vidljivim” da je nekretnina pomorsko dobro – što je u usmenim, stručnim raspravama kritizirano i isticano kao primjer loše prakse). Dakle, snažan argument protiv uspostave jedinstvenog pravnog režima je taj da se ne čini ispravnim nekretninu koja je udaljena od mora (ponekad i više od stotinu metara) proglasiti pomorskim dobrom samo zato što joj je (jedna od funkcija) sigurnost plovidbe.

Proglasenjem područja svjetionika pomorskim dobrom, status pomorskog dobra stekli bi zemljište, zgrada svjetionika, ali i ostali pomoćni objekti. Na te objekte primjenjivala bi se odredba ZPDML-a prema kojoj su takvi objekti pripadnost pomorskog dobra (čl. 5. ZPDML-a) u skladu s načelom *superficies solo cedit*, a koje beziznimno djeluje na pomorskom dobru.³⁷ Zbog sadašnjeg stanja u zemljišnim knjigama u kojima je često svjetionik jedno zemljišno knjižno tijelo, a zemljište drugo, važno je pomorskim dobrom proglasiti cijelo područje svjetionika, a ne samo “svjetionik”.

Na nekretninama koje u naravi predstavljaju područje svjetionika po samom zakonu prestaje pravo vlasništva i druga stvarna prava (ako su uopće postojali), a bivši nositelj tih prava imat će pravo na naknadu kao da je provedeno izvlaštenje u skladu s odredbama čl. 170. ZV-a, vezano za čl. 118. ZPDML-a.

Budući da bi se u takvom slučaju radilo o naknadi za nekretnine za koje se, po posebnom propisu, smatra da su izvlaštene, naknada se određuje na zahtjev prijašnjeg vlasnika, u postupku i na način propisan Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade³⁸ (čl. 58. ZI-ja). Obveznik je isplate naknade Republika Hrvatska (čl. 58. st. 1. i 2. ZI-ja). Osim toga, budući da se radi o nekretninama za koje se moglo pretpostaviti ili posumnjati da predstavljaju pomorsko dobro (a na što upućuje sudska praksa), i ovdje bi se mogla primijeniti odredba čl. 118. ZPDML-a o prebacivanju tereta dokaza o valjanom temelju i načinu stjecanja stvarnog prava na onoga koji tvrdi da je njegovo pravo upisano u zemljišnoj knjizi valjano stečeno. S obzirom na to da pravni status nikada nije bio utvrđen zakonom, ali su svi zakoni koji su uređivali materiju pomorskog dobra imali odredbu o utvrđivanju pomorskog dobra po funkcionalnom kriteriju, upitno je u kojoj bi mjeri prijašnji upisani vlasnici uspjeli dokazati valjani pravni način stjecanja prava vlasništva.

³⁷ Vrhovni je sud Republike Hrvatske u presudi broj Gzz-131/03-2 od 2. srpnja 2003. iznio jasan stav da se na pomorsko dobro ne može primijeniti odredba čl. 9. st. 4. ZVDSP-a kojom je propisano da zgrada izgrađena na općem dobru može pravno biti odvojena od zemljišta na temelju na zakonu osnovane koncesije koja svojeg nositelja ovlašćuje da na njemu ima zgradu ili drugu građevinu u svom vlasništvu, odnosno time je utvrdio beziznimnu primjenu načela *superficies solo cedit*.

³⁸ NN, br. 74/2014, 69/2017, 98/2019, dalje: ZI.

Ovdje treba, s obzirom na nositelja prava vlasništva, razlikovati tri grupe nekretnina: nekretnine koje su u vlasništvu Republike Hrvatske, nekretnine u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i nekretnine u vlasništvu Plovputa. Kad je riječ o nekretninama koje su u vlasništvu Republike Hrvatske, jasno je da Republika Hrvatska ne bi mogla sama od sebe tražiti isplatu naknade za izvlaštenje. Međutim, jedinice lokalne samouprave mogle bi to učiniti.³⁹ Naposljetku, dio je svjetionika i zemljišta na kojem su svjetionici izgrađeni u vlasništvu trgovačkog društva Plovput. Budući da je Republika Hrvatska osnivač i jedini udioničar u Plovputu, može se očekivati da Plovput ne bi postavljao zahtjeve za isplatu naknade za izvlaštenje. Kad bi uspio dokazati pravno valjan način stjecanja prava vlasništva, postavlja se i drugo pitanje – pitanje iznosa naknade. Naime, to bi mogla biti samo razlika u vrijednosti prava vlasništva i prava upravljanja koje bi Plovput svakako imao i nadalje (više *infra* 4.3.2.), odnosno vrijednost za koju bi njihova imovina bila umanjena. Stoga bi eventualna naknada mogla biti samo u simboličnom iznosu.

U svakom slučaju, odredba kojom bi se pravo na naknadu zakonom isključilo (a o čemu se raspravljalo) bila bi protivna Ustavu Republike Hrvatske,⁴⁰ odnosno ustavnom načelu nepovredivosti vlasništva iz čl. 3. Ustava i jamstvu prava vlasništva iz čl. 48. st. 1. vezano za čl. 50. st. 1. Ustava.

Stavljanjem svjetionika izvan upotrebe prestaje i obveza društva Plovput da se o njima brine. Za takve objekte, a koji se nalaze izvan područja koje je po samom zakonu pomorsko dobro, prestaje potreba da budu u režimu općeg dobra i izmjenom granica pomorskog dobra trebala bi biti izuzeta iz tog pravnog režima. Republika Hrvatska postala bi vlasnik takve čestice i onoga što je s njome trajno spojeno. Zahtjev za izuzimanje područja svjetionika iz pomorskog dobra i ponovno utvrđivanje granice pomorskog dobra trebali bi biti ovlašteni podnijeti Plovput, nadležno državno odvjetništvo, ali i svaka treća osoba koja ima pravni interes.

³⁹ Tri su svjetionika u cijelosti upisana kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave, dok je na svjetioniku Veruda (koji je upisan kao pomorsko dobro) u vlasništvu Grada Pule samo zemljište (pašnjak i dvorište). Jedan od navedenih svjetionika (svjetionik Grebeni) pravomoćnom je presudom utvrđen pomorskim dobrom, a takav je i po samom zakonu jer je izgrađen na hridi. Stoga je nesporno da upisana jedinica lokalne samouprave ovdje ne bi imala pravo na naknadu.

⁴⁰ NN, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014 (dalje: Ustav).

4.1.2. Dvojni režim – opće dobro i javno dobro u javnoj uporabi

Druga je opcija uspostava dvojnog režima koji bi bio kombinacija statusa općeg dobra i statusa javnog dobra u javnoj uporabi.

Prvu skupinu područja svjetionika činila bi ona područja koja se dijelom ili u cijelosti nalaze na dijelu kopna unutar 6 metara od crte koja je vodoravno udaljena od crte srednjih viših visokih voda (dalje: SVVV), odnosno koji su izgrađeni na hridi, kad je područje svjetionika *ex lege* pomorsko dobro (čl. 3. st. 3. i čl. 4. ZPDML-a, vidjeti *supra* 4.1.1.). Ta bi područja svjetionika svakako trebala ostati u režimu pomorskog dobra. Drugu skupinu činila bi ona područja svjetionika koja se nalaze na području kopna koje je izvan zakonskog minimuma pomorskog dobra od 6 metara (bilo da se nalaze na dijelu kopna neposredno iznad tog minimalnog pojasa, odnosno čije bi ograde suhozida ili drugih vrsta ograde mogle biti delimitacijska linija za utvrđivanje granice pomorskog dobra, bilo da su znatnije udaljena od mora). Potonji bi bili u vlasništvu Republike Hrvatske, u režimu javnog dobra u javnoj uporabi. U tom slučaju područja svjetionika ne bi ulazila u obuhvat pomorskog dobra po funkcionalnom kriteriju, čime bi se napravio otklon od sudske prakse, ali potvrdio stav Povjerenstva za utvrđivanje granica pomorskog dobra (vidjeti *supra* 3.).

Javna dobra u javnoj uporabi stvari su u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova, a rabe ih u skladu s tom namjenom ona tijela i ustanove kojima ih je dalo na upravljanje tijelo nadležno za određivanje namjene (čl. 35. st. 5. ZV-a). Budući da je Plovput tijelo javne vlasti, davanje područja svjetionika na upravljanje trgovačkom društvu Plovput bilo bi u skladu s općim stvarno-pravnim režimom, a i u skladu s odredbom PZ-a kojom je Plovput već dužan postavljati i održavati objekte sigurnosti plovidbe.

Nesporno je da su svjetionici objekti pomoću kojih se izvršavaju obveze Republike Hrvatske vezane uz zaštitu ljudskih života i sigurnost plovidbe, što je argument za podvođenje područja svjetionika pod pravni režim javnih dobara u javnoj uporabi (kad su izvan područja nespornog pomorskog dobra). Budući da su za četiri svjetionika (tri u cijelosti i jedan u odnosu na zemljište) u zemljišne knjige upisane jedinice lokalne samouprave, može se propisati i samo režim javnog dobra u javnoj uporabi (bez navođenja Republike Hrvatske kao vlasnika, jer vlasnik javnog dobra mogu biti i jedinice lokalne samouprave). U tom bi slučaju navedena područja svjetionika mogla ostati u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, ali bi na njima (kao i na svim ostalim svjetionicima) pravo upravljanja imao Plovput (vidjeti *infra* 4.3.2.). Ostali bi svjetionici, koji su sada upisani na ime Plovputa trebali postati javna dobra u vlasništvu Republike Hrvatske.

Svakako bi kad je riječ o ovim nekretninama trebalo propisati zabranu njihova otuđenja.

Posebno je snažan argument za uvođenje dvojnog režima postojanje određenog (manjeg) broja svjetionika koji su dislocirani od morske obale, u mjeri da između utvrđene ili pretpostavljene granice pomorskog dobra i područja svjetionika postoje druge nekretnine koje su u vlasničkopravnom režimu, pa bi takav svjetionik predstavljao enklavu pomorskog dobra. Naravno, temeljni argument za uvođenje režima javnog dobra u javnoj upotrebi jest taj da se neki svjetionici nalaze izvan već utvrđene granice pomorskog dobra.

Dva su argumenta protiv uvođenja dvojnog režima za područja svjetionika, odnosno kombinacije režima općeg dobra i javnog dobra u javnoj uporabi.

Kao prvo, uspostava dvojnog režima nametnula bi novo pitanje – pitanje delimitacije ovih režima – odnosno pitanje utvrđivanja režima koji bi se trebao primijeniti na svako pojedino područje svjetionika, a što bi dodatno produljilo konačno sređivanje pitanja njihova pravnog statusa. Ovo bi vjerojatno zahtijevalo i preispitivanje pravnog statusa onih svjetionika koji su već upisani kao pomorsko dobro (dakle, onih koji su proglašeni pomorskim dobrom po funkcionalnom kriteriju, a bez provođenja postupka utvrđivanja granica pomorskog dobra).

Drugi je razlog protiv uvođenja režima javnog dobra u javnoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, koji smatramo važnim istaknuti, onaj financijske prirode. Naime, propisivanjem vlasničkog režima (jer javna su dobra u vlasništvu Republike Hrvatske) za područja svjetionika koji nisu na nespornom području pomorskog dobra otvara se pitanje provođenja postupka izvlaštenja i naknade za izvlaštenje. Pritom treba voditi računa da je oduzimanje prava vlasništva moguće jedino (i) zakonom (ii) u interesu Republike Hrvatske te (iii) uz naknadu tržišne vrijednosti (čl. 50. st. 1. Ustava). Konačno, treba poštovati i načelo razmjernosti iz čl. 16. Ustava, kojim je propisano da svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Smatramo da ne bi bilo dopušteno zakonom propisati da su područja svjetionika u statusu javnih dobara u javnoj uporabi *ex lege*, bez isplate naknade za oduzeto vlasništvo. Naime, u tom bi slučaju trebalo provesti ili postupak izvlaštenja po ZI-ju ili propisati poseban postupak po ovom, posebnom zakonu. Osim toga, u slučaju da vlasnik nekretnine postane Republika Hrvatska, više se ne bi mogla koristiti odredba o prebacivanju tereta dokaza o valjanosti upisa prava vlasništva (i drugih knjižnih prava) u zemljišnim knjigama na osobu koja je u zemljišnim knjigama bila upisana kao nositelj prava, kao što je to učinjeno u ZPDML-u. Ipak, ako bi jedinice lokalne samouprave ostale

vlasnici javnih dobara u javnoj uporabi, pitanje izvlaštenja uopće ne bi bilo aktualno. Plovput, kojemu se ovlasti kad je riječ o području svjetionika neće sadržajno bitno promijeniti jer će postati nositelj prava upravljanja (o sadržaju prava upravljanja vidjeti *infra* 4.3.2.), ne bi trebao imati pravo na naknadu ili bi mu ta naknada trebala biti simbolična.

Stavljanjem izvan uporabe svjetionika koji su opće dobro oni ostaju u tom režimu, ali bi se trebalo brisati pravo upravljanja Plovputa. Područjima svjetionika koji su trajno izvan uporabe, a u režimu su javnih dobara u javnoj uporabi, trebala bi se promijeniti namjena – čime bi prestalo i pravo upravljanja Plovputa.

Ovo se rješenje s dvojnim režimom čini boljim od jedinstvenog režima po kojem bi sva područja svjetionika bila pomorsko dobro. Ono uvažava postojeći pravni režim uspostavljen za pomorsko dobro, a svjetionike koji su izvan toga područja adekvatno štiti njihovim podvođenjem pod režim javnih dobara u javnoj uporabi i zabranom njihova otuđenja. Javni interes bio bi zaštićen, a izbjeglo bi se stvaranje enklava pomorskog dobra za svjetionike koji su udaljeni od mora i koje od morske obale dijele druge nekretnine.

4.2. Utvrđivanje područja svjetionika, granice pomorskog dobra i evidentiranje područja svjetionika u katastru i zemljišnoj knjizi

4.2.1. Područje svjetionika

Svjetionik je objekt sigurnosti plovidbe, koji je klasificiran i kategoriziran u skladu s propisom kojim se uređuju odnosi u pomorstvu kao svjetionik od državnog značaja, a sastoji se od zgrade svjetionika s uočljivom kulom.

Područje svjetionika potrebno je utvrditi neovisno o tome prihvatiti li se jedinstveni ili dvojni pravni režim za područja svjetionika. Njegovo je utvrđivanje osnovna pretpostavka za upravljanje područjem svjetionika. Ovaj bi postupak trebao rezultirati formiranjem građevne čestice, odnosno zemljišta nužnog za redovitu uporabu građevine, i potom provedbom upisa u katastru i zemljišnim knjigama. Odredbom čl. 157. st. 1. Zakona o prostornom uređenju⁴¹ predviđeno je da obveza utvrđivanja građevne čestice može biti propisana posebnim zakonom pa bi se novim zakonom to svakako trebalo propisati za područja svjetionika.

Područje svjetionika potrebno je definirati vodeći računa o definiciji nekretnine iz čl. 2. st. 3. ZV-a (nekretnine su čestice zemljine površine, zajedno sa svi-

⁴¹ NN, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019 (dalje: ZPU).

me što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje, ako zakonom nije drukčije određeno), odnosno iz odredbe čl. 4. st. 2. Zakona o zemljišnim knjigama⁴² kojom je propisano da je sve što je sa zemljištem trajno povezano na površini ili ispod nje, u pravnom smislu, sastavni dio zemljišta i dijeli njegovu pravnu sudbinu. Zemljište je, pak ZZK-om definirano kao dio zemljine površine koji je u katastru označen posebnim brojem i imenom katastarske općine u kojoj leži (katastarska čestica). Vodeći računa o načelu *superficies solo cedit*, izraženom u navedenim odredbama, i područje svjetionika treba definirati polazeći od zemljišta na kojem je svjetionik izgrađen.

Tako se čini pogodnom definicija da područje svjetionika čini zemljište (katastarska čestica) zajedno sa svjetionikom i ostalim trajno spojenim građevinama koje povijesno i/ili funkcionalno čine jedinstvenu cjelinu sa zgradom svjetionika. Naime, iz odredbe čl. 157. st. 2. t. 1. ZPU-a proizlazi da na jednoj građevnoj čestici može biti izgrađeno više građevina koje građevinski, funkcionalno ili tehničko-tehnološki tvore cjelinu.

Ako postoji ograda, suhozid ili prepreka (prirodna ili umjetna), iz samog pojma “povijesne i/ili funkcionalne cjeline” proizlazi da će granica područja svjetionika biti upravo takva prepreka. Ako takvih prirodnih ili umjetnih granica nema, granica područja svjetionika utvrdit će se u za to predviđenom postupku, vodeći računa da područje svjetionika obuhvati zemljište koje služi za redovnu uporabu svjetionika i ostalih građevina.

Inicijativu za određivanje područja svjetionika svakako bi trebao dati Plovput, kao pravna osoba kojoj je zakonom povjereno upravljanje svjetionicima i koje za to ima pravni interes. Tako bi Plovput mogao odrediti prioritete i dinamiku utvrđivanja područja svjetionika (a nakon koje slijede postupci utvrđivanja granice pomorskog dobra i upisa područja svjetionika u katastar i zemljišne knjige). Budući da se radi o općem dobru (ili, u slučaju prihvaćanja dvojnog režima, javnom dobru u vlasništvu Republike Hrvatske), zahtjev bi svakako bilo ovlašteno podnijeti i nadležno državno odvjetništvo, kao zakonski zastupnik Republike Hrvatske.

Rješenje prema kojem bi područje svjetionika određivala Uprava nadležna za sigurnost plovidbe Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (što je bio jedan od prijedloga), iako ima logike u funkcionalnom smislu, nije u skladu s odredbama ZPU-a, koji sadrži posebne odredbe o postupku utvrđivanja građevne čestice (čl. 157-159 ZPU-a). Izdavanje svih akata za provedbu prostornih planova, a time i izdavanje rješenja o utvrđivanju građevne čestice u nadležno-

⁴² NN, br. 63/2019 (dalje: ZZK).

sti je ministarstva nadležnog za poslove prostornog uređenja te upravnog tijela nadležnog za obavljanje upravnih poslova prostornog uređenja u velikom gradu i županiji (čl. 115. ZPU-a). Ipak, s obzirom na to da je riječ o objektima sigurnosti plovidbe, čini se opravdanim zahtjevu za određivanje područja svjetionika priložiti mišljenje uprave Ministarstva mora, prometa i infrastrukture nadležne za poslove sigurnosti plovidbe o području potrebnom za sigurno funkcioniranje svjetionika.

Uz određivanje područja svjetionika, u nekim je slučajevima pretpostavka za redovnu upotrebu svjetionika gradnja, odnosno rekonstrukcija, i održavanje mulića koji služe pristajanju plovnih objekata Plovputa, kao i održavanje kopnenog dijela prilaza svjetioniku. Ova područja, u pravilu, ne bi trebala biti dijelom područja svjetionika, ali bi se Plovputu trebalo dati pravo (i dužnost) njihova održavanja. Ove prilaze i dio obale namijenjen pristajanju u pravilu i sada održava Plovput.

Budući da će u slučajevima kad je u zemljišnim knjigama upisana treća osoba ovaj postupak u konačnici imati utjecaj na prestanak njihovih prava, u postupku utvrđivanja građevne čestice obvezno je sudjelovanje osoba koje su u zemljišnim knjigama upisane kao nositelji stvarnih prava.

Svi svjetionici koji su trenutačno u funkciji u izvanlučkom području sagrađeni su još u 19. stoljeću. S obzirom na automatizaciju sustava, ne može se očekivati da će se graditi novi svjetionici. Ako bi se ipak takva odluka donijela, to bi iziskivalo provođenje postupka utvrđivanja građevne čestice područja svjetionika i, eventualno, postupka izvlaštenja i upisa prava upravljanja u korist Plovputa.

4.2.2. Granice pomorskog dobra i evidentiranje područja svjetionika u katastru i zemljišnim knjigama

Postupak utvrđivanja područja svjetionika usko je povezan s postupkom utvrđivanja granice pomorskog dobra. Složenost postupka utvrđivanja granice pomorskog dobra i evidentiranja pomorskog dobra u katastru i zemljišnim knjigama ovisit će o tome prihvati li se jedinstveni ili dvojni pravni režim područja svjetionika.

Ako bi se prihvatio jedinstveni režim (pomorskog dobra) za sva područja svjetionika, tad bi rješenje o utvrđivanju područja svjetionika istodobno trebalo imati učinak određivanja granica i površine pomorskog dobra, odnosno konačnošću rješenja o utvrđivanju građevne čestice područja svjetionika, smatralo bi se utvrđenima granice i površina pomorskog dobra. Iako rješenje o utvrđivanju područja svjetionika ne bi isključivalo kasnije donošenje rješenja o utvrđenju

granice pomorskog dobra, ta granica nikada ne bi mogla biti utvrđena na način da ne obuhvaća čitavo područje svjetionika. Stoga bi i rješenje o utvrđivanju područja svjetionika trebalo tretirati kao akt na temelju kojeg se može izraditi geodetski elaborat za evidentiranje pomorskog dobra u katastru i zemljišnim knjigama.

Postupak evidentiranja i obilježavanja pomorskog dobra detaljno je propisan Pravilnikom o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra.^{43,44} Geodetski elaborat za potrebe evidentiranja pomorskog dobra izrađuje se na temelju konačnog akta kojim je utvrđena granica pomorskog dobra (čl. 2. Pravilnika), dakle, on bi se (ako se prihvati da su sva područja svjetionika pomorsko dobro) mogao izraditi na temelju konačnog rješenja o utvrđivanju područja svjetionika. Pravilnik precizno određuje način obilježavanja pomorskog dobra, izrade, potvrde i potvrđivanja geodetskog elaborata za potrebe evidentiranja pomorskog dobra te provedbu tog elaborata u katastru i zemljišnim knjigama. Stoga je za evidentiranje i obilježavanje područja svjetionika dovoljno uputiti na primjenu navedenog propisa, a propisati samo one odredbe kojima se odstupa od rješenja predviđenih Pravilnikom. U slučaju kad je radi provedbe rješenja o utvrđivanju građevne čestice područja svjetionika potrebno izvršiti diobu ili osnivanje jedinstvene katastarske čestice za područje svjetionika, ta bi se dioba, odnosno osnivanje, trebalo prikazati u okviru geodetskog elaborata koji se izrađuje za potrebe evidentiranja pomorskog dobra. Potvrdu o usklađenosti geodetskog elaborata s izrađenim rješenjem o utvrđivanju građevne čestice područja svjetionika trebalo bi, na zahtjev ovlaštene geodetske tvrtke koja je izradila elaborat, davati upravno tijelo koje je donijelo rješenje.

Zahtjeve za izradu elaborata trebali bi biti ovlaštene podnijeti trgovačko društvo Plovput i nadležno državno odvjetništvo.

Pravilnikom je propisano i da će katastarski ured po provedenom geodetskom elaboratu po službenoj dužnosti obavijestiti nadležni zemljišnoknjižni odjel općinskog suda, koji pak, opet po službenoj dužnosti, provodi prijavni list u zemljišnim knjigama (čl. 16. i 17. Pravilnika).

Pomorsko se dobro, kao opće dobro upisuje u zemljišne knjige ako to zatraži osoba koja na tome ima pravni interes (čl. 17. st. 4. ZZK-a). ZZK-om je propisano

⁴³ NN, br. 29/2005. (dalje: Pravilnik).

⁴⁴ Odredbom čl. 10. st. 2. Pravilnika o geodetskim elaboratima (NN, br. 59/2018, 112/2018) propisano je da se geodetski elaborat za evidentiranje pomorskog dobra izrađuje na temelju rješenja o utvrđivanju granice pomorskog dobra ili drugog odgovarajućeg akta kojim je granica pomorskog dobra utvrđena i obavezno sadrži potvrdu nadležnog tijela o njegovoj usklađenosti s rješenjem, odnosno aktom o utvrđivanju granice pomorskog dobra.

da će se, u slučaju kad je u zemljišnoj knjizi upisano opće dobro, u vlastovnici učiniti vidljivim to njegovo svojstvo te tko vodi brigu, upravlja i odgovara za to dobro (čl. 22. st. 4. ZZK-a). Dakle, u zemljišnim se knjigama, u vlasničkom listu uložka u koji je upisano područje svjetionika koje je opće dobro, treba učiniti vidljivim svojstvo pomorskog dobra, dok se kao osoba koja vodi brigu o području svjetionika, njime upravlja i za to odgovara treba upisati trgovačko društvo Plovput.

Budući da je pomorsko dobro opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, pravni interes za podnošenje prijedloga za upis nesporno ima Republika Hrvatska u čije bi ime prijedlog moglo postaviti nadležno državno odvjetništvo. Osim toga, pravni interes za pokretanje postupka upisa statusa općeg dobra za područje svjetionika, a naravno, i za upis svog prava upravljanja, ima i Plovput kao pravna osoba koja je ovlaštena i dužna upravljati svjetionicima. U tom smislu propisano je u čl. 103. st. 1. ZZK-a da je prijedlog za upis koji bi imao značenje uknjižbe ili predbilježbe ovlaštena staviti osoba koja predloženim upisom stječe, mijenja ili gubi knjižno pravo. Budući da je pravo upravljanja općim dobrom knjižno pravo, nesporno je da bi Plovput bio ovlašten podnijeti prijedlog za brisanje upisanih knjižnih prava i upis prava upravljanja u svoju korist. Upisom statusa pomorskog dobra i prava upravljanja u korist trgovačkog društva Plovput ne utječe se na pravo bivšeg vlasnika ili nositelja drugog stvarnog prava na podnošenje zahtjeva za naknadu za izvlaštenje u skladu s posebnim propisima.

S druge strane, ako se prihvati dvojni režim, utvrđivanje područja svjetionika i utvrđivanje granice pomorskog dobra trebali bi biti koordinirani postupci. Naime, utvrđivanje područja svjetionika koje bi trebalo završiti provedbom geodetskog elaborata o utvrđivanju građevne čestice, trebalo bi biti doneseno prije utvrđivanja granice pomorskog dobra kako se ne bi dogodilo da u obuhvat pomorskog dobra uđe samo dio područja svjetionika. Stoga bi ovo rješenje trebalo biti jedan od priloga uz zahtjev za utvrđivanje granice pomorskog dobra kako bi se područje u cijelosti uključilo ili isključilo iz obuhvata pomorskog dobra.

Postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra za područja svjetionika moguće je riješiti na dva načina. Prvi je primjena postojećih pravila propisanih u čl. 14. st. 1. ZPDML-a i Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra (uz dodatnu obvezu prilaganja rješenja o utvrđivanju područja svjetionika). Podnositelj zahtjeva morao bi priložiti rješenje o utvrđivanju građevne čestice područja svjetionika jer se granica pomorskog dobra ne bi smjela utvrditi na način koji bi imao za posljedicu potrebu diobe građevne čestice područja svjetionika. Nedostatak je ovog postupka njegovo trajanje, što će do daljnjega onemogućiti sređivanje imovinskopravnih odnosa i ulaganja u objekte. Taj bi se postupak mogao ubrzati izričitom odredbom kojom bi se utvrđivanje granica pomorskog

dobra na ovim područjima proglasilo prioriteto m te se obvezalo županije da određivanje granica pomorskog dobra na ovim područjima uvrste u godišnji plan upravljanja pomorskim dobrom za sljedeću godinu, uz propisivanje roka unutar kojega su dužne pokrenuti postupak utvrđivanja granice.

Druga je opcija, temeljena na načelu ekonomičnosti, da se zahtjev za utvrđivanje granica pomorskog dobra podnosi izravno Povjerenstvu za granice Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (koje i inače donosi rješenje). Takvo odstupanje od propisane procedure do sada nije predviđeno ni jednim zakonom i narušilo bi uspostavljeni sustav. Ipak, ono se može opravdati, s jedne strane, činjenicom da svjetionici jesu objekti sigurnosti plovidbe te da je njihovo održavanje od interesa za Republiku Hrvatsku (većeg nego li je pomorsko dobro kao takvo, koje je također dobro od interesa za Republiku Hrvatsku). Osim toga, u situaciji kad je već utvrđeno područje svjetionika (a to je postupak koji prethodi postupku utvrđivanja ili izmjene granice pomorskog dobra), donošenje rješenja o granici pomorskog dobra osjetno je olakšano i svodi se, *de facto*, samo na utvrđivanje obuhvaća li područje svjetionika, kako je utvrđeno rješenjem, kopno koje je po samom zakonu pomorsko dobro, tj. radi li se o hridi ili području kopna koje je od crte srednjih viših visokih voda udaljeno do 6 metara. Ako područje svjetionika obuhvaća takvo kopno, onda je ono u cijelosti pomorsko dobro jer jedna nekretnina ne može biti podvrgnuta dvama različitim pravnim režimima. S druge strane, ako se ne nalazi na kopnu koje je po samom zakonu pomorsko dobro, ono čini zasebnu funkcionalnu cjelinu koja po funkcionalnom kriteriju nije pomorsko dobro. Dakle, na temelju podnesene dokumentacije Povjerenstvo za granice Ministarstva mora, prometa i infrastrukture donijelo bi rješenje kojim se utvrđuje je li područje svjetionika, kako je utvrđeno rješenjem, pomorsko dobro ili nije. Konačnošću takvog rješenja, kojim je područje svjetionika utvrđeno pomorskim dobrom, smatrale bi se utvrđenima granice i površina pomorskog dobra.

Prihvati li se dvojni režim statusa područja svjetionika, za upis područja svjetionika u katastar i zemljišne knjige potrebno je razraditi dva postupka. Za područja svjetionika koja su utvrđena pomorskim dobrom može se primijeniti postupak koji je prethodno opisan (za slučaj jedinstvenog pravnog režima) uz minimalne izmjene. Naime, geodetski bi se elaborat izrađivao i na temelju rješenja kojim je za građevnu česticu područja svjetionika utvrđen pravni status pomorskog dobra. Potrebna je i posebna odredba za slučaj kada je granica pomorskog dobra od ranije utvrđena i geodetski elaborat za potrebe evidentiranja pomorskog dobra već proveden u katastru i zemljišnim knjigama, a građevna čestica područja svjetionika ne čini zasebnu katastarsku česticu. Tada bi trgovačko društvo Plovput bilo dužno naručiti izradu geodetskog elaborata radi diobe

ili osnivanja jedinstvene katastarske čestice za područje svjetionika i njegove provede u katastru i zemljišnim knjigama.

S druge strane, za područja svjetionika za koja je rješenjem o utvrđivanju pravnog statusa područja svjetionika utvrđeno da nisu pomorsko dobro, parcelacija zemljišta provodila bi se na temelju rješenja o utvrđivanju građevne čestice područja svjetionika, u skladu s odredbama propisa o prostornom uređenju. Zahtjev za izradu parcelacijskog elaborata i njegovu provedbu u katastru i zemljišnim knjigama ovlaštenu bi bili postaviti nadležno državno odvjetništvo i Plovput u skladu s odredbama propisa o prostornom uređenju.

Ako se prihvati dvojni režim za područja svjetionika za ona područja koja budu javna dobra u javnoj upotrebi, u vlastovnicu će se upisati kao vlasnik Republika Hrvatska te će se naznačiti Plovput kao tijelo koje njima neposredno upravlja (čl. 22. st. 5. ZZK-a). Zahtjev za upis prava upravljanja dužan je podnijeti Plovput kao nositelj tog prava.

Vezano uz upis područja svjetionika u zemljišne knjige važne su i odredbe o brisanju postojećih upisa prava vlasništva na nekretninama koje su područje svjetionika (najveći je dio upisa u korist trgovačkog društva Plovput i Republike Hrvatske, tri u korist jedinica lokalne samouprave) i odredbe o upisu pomorskog dobra (odnosno javnog dobra u javnoj uporabi u slučaju prihvaćanja dvojnog režima) te upisu prava upravljanja područjem svjetionika u korist trgovačkog društva Plovput (neovisno o tome o kojem se pravnom režimu radi). Što se tiče ovih pitanja, valja uputiti na opće odredbe ZV-a i ZZK-a.

4.3. Upravljanje područjem svjetionika

PZ-om je propisano da je Plovput dužan obavljati poslove postavljanja i održavanja objekata sigurnosti plovidbe (čl. 50. st. 1.b i čl. 52. st. 2. PZ-a) kao javnu ovlast. Dakle, pravo (i obveza) trgovačkog društva Plovput da upravlja područjima svjetionika izvire iz PZ-a. Budući da PZ ne sadrži odredbe kojima bi detaljnije bilo razrađeno ovo pravo i obveza, a ne sadrži ih ni ZPDML, nameće se potreba reguliranja pravnog okvira za upravljanje područjem svjetionika.

Postavlja se, naravno, pitanje koji je model upravljanja optimalan. Može li se na upravljanje područjem svjetionika primijeniti neki već postojeći model upravljanja (iz ZPDML-a ili Zakona o koncesijama⁴⁵) ili je potrebno ovu materiju regulirati posebnim pravilima? Pritom svakako treba voditi računa da se omogućući, s jedne strane, trgovačkom društvu Plovput da svoje obveze iz PZ-a (i Zakona o Plovputu) uredno izvršava, a s druge strane, državi da obavlja nadzor

⁴⁵ NN, br. 69/2017, 107/2020 (u daljnjem tekstu: ZOK).

nad upravljanjem jer se radi ne samo o objektima važnim za sigurnost plovidbe, nego i o građevinama koje su, u pravilu, kulturna dobra. Neovisno o tome koji se pravni režim primijeni (opće dobro ili dvojni režim općeg i javnog dobra u javnoj uporabi), država je ta koja, bilo kao nositelj vlasti *iure imperii*, bilo kao vlasnik, ima pravo (i dužnost) nadzora nad upravljanjem takvim dobrom.

Odredbama o upravljanju područjima svjetionika trebalo bi precizno utvrditi opseg prava i obveza trgovačkog društva Plovput za područje svjetionika čime bi se osigurale zakonske pretpostavke za održavanje postojećih svjetionika.

Pri odabiru modela upravljanja treba voditi računa o pravnom režimu dobara – je li ono pomorsko dobro ili javno dobro u javnoj uporabi.

4.3.1. Primjenjivost općih odredbi o upravljanju pomorskim dobrom na područja svjetionika

Neovisno o tome prihvati li se jedinstveni ili dvojni pravni režim za područja svjetionika, određeni će broj takvih nekretnina biti u statusu općeg dobra, odnosno pomorskog dobra. Stoga treba ispitati primjenjivost postojećih modela upravljanja pomorskim dobrom na upravljanje područjem svjetionika. Opća odredba o upravljanju općim dobrima nalazi se u ZV-u, a posebne se odredbe o upravljanju pomorskim dobrom nalaze u ZPDML-u i ZOK-u.

ZV-om je propisano da o općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska ako posebnim zakonom nije drugačije određeno (čl. 3. st. 3. ZV-a). ZPDML-om, kao posebnim zakonom, dodano je da Republika Hrvatska može pomorskim dobrom upravljati i posredno, putem jedinica područne (regionalne) samouprave, odnosno jedinica lokalne samouprave (čl. 10. ZPDML-a). Pored opće upotrebe, koja podrazumijeva da svatko ima pravo služiti se pomorskim dobrom sukladno njegovoj prirodi i namjeni, dio pomorskog dobra može se djelomično ili potpuno isključiti iz opće upotrebe i dati na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje putem koncesije. Osim toga, poseban model upravljanja propisan je za upravljanje, gradnju i korištenje luka otvorenih za javni promet za čije se upravljanje osnivaju lučke uprave (čl. 48. st. 1. i čl. 75. st. 1 ZPDML-a). ZPDML ne sadrži posebne odredbe o upravljanju objektima sigurnosti plovidbe općenito, ni o svjetionicima kao jednoj vrsti objekata sigurnosti plovidbe.

Ni jedan od navedenih modela nije odgovarajući za reguliranje odnosa Republike Hrvatske i Plovputa za područja svjetionika koji su pomorsko dobro. Plovput je kao moguće rješenje predlagao nadležnom ministarstvu uspostavljanje režima posebne upotrebe, u skladu s čl. 19. st. 1. ZPDML-a, uz plaćanje na-

knade u skladu s odredbom čl. 28. st. 3. istoga zakona, u simboličnom iznosu.⁴⁶ Naime, koncesija za posebnu upotrebu, koja je u ZPDML-u definirana negativno (kao ona koja nije opća upotreba i nije gospodarsko korištenje pomorskog dobra, čl. 6. st. 4. ZPDML-a) daje se za gradnju građevina potrebnih za obavljanje djelatnosti koje se ne obavljaju za stjecanje dobiti, odnosno za gradnju raznih infrastrukturnih objekata (čl. 19. st. 1. ZPDML-a). Budući da Plovput naplaćuje naknadu za sigurnost plovidbe i zaštitu mora od onečišćenja kao cijenu za uslugu koju pruža, radi se o djelatnosti koja služi stjecanju dobiti pa posebna uporaba kao model upravljanja nije primjenjiva.⁴⁷ Osim toga, zakonsko stjecanje statusa posebne upotrebe bilo bi suprotno samom ZPDML-u, sukladno kojemu se za posebnu uporabu daje koncesija na zahtjev (a ne na temelju zakona) te se uvijek daje na određeno razdoblje, a najdulje 99 godina (čl. 20. ZPDML-a). Zbog svega navedenog, primjena instituta koncesije putem posebne upotrebe iz ZPDML-a za upravljanje područjem svjetionika nije odgovarajuća.

Drugi koncesijski model upravljanja predviđen ZPDML-om za pomorsko dobro dodjela je koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra. Kako je prije objašnjeno, Plovput doista obavlja gospodarsku djelatnost, međutim, ta je djelatnost u interesu Republike Hrvatske i Plovput ju obavlja temeljem zakona, kao javnu ovlast (čl. 50. st. 3. PZ-a). Koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra daje se na temelju provedenog postupka javnog prikupljanja ponuda, a prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji (čl. 16. st. 2. i čl. 17. st. 1. ZPDML-a). Koncesija po ZPDML-u ima vremensko ograničenje od maksimalno 99 godina (čl. 20. st. 1. ZPDML-a), a bitno je obilježje koncesijskog odnosa i obveza plaćanja naknade za koncesiju (čl. 28. st. 1. ZPDML-a). Zbog svih navedenih razloga smatramo da koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra iz ZPDML-a također nije adekvatan model za uređenje odnosa Republike Hrvatske i Plovputa.

Poseban model upravljanja propisan je za upravljanje, gradnju i korištenje luka otvorenih za javni promet za čije se upravljanje osnivaju lučke uprave. Lučka uprava neprofitna je pravna osoba (čl. 48. st. 3 ZPDML-a), na koju se, ako samim ZPDML-om nije drugačije propisano, primjenjuju propisi o ustanovama (čl. 48. st.

⁴⁶ Tako: Perišić, M., *op. cit.*, str. 145-146.

⁴⁷ Posebno je pitanje, koje prelazi okvire ovoga rada, je li oblik trgovačkog društava (d.o.o.-a) doista prikladan za obavljanje djelatnosti Plovputa ili bi prikladnije bilo njegovo preoblikovanje u javnu ustanovu. Da je Plovput javna ustanova, tada bi mu bilo moguće dodijeliti koncesiju za posebnu upotrebu po ZPDML-u za one svjetionike koji su u režimu pomorskog dobra. Rješenje koje bi u tom slučaju bilo možda i bolje od dodjele koncesije za posebnu upotrebu uspostava je posebnog režima upravljanja, slično kao što je učinjeno za luke otvorene za javni promet kojima upravljaju lučke uprave.

5. ZPDML-a). Budući da je Plovput trgovačko društvo, model upravljanja lukama otvorenim za javni promet također nije primjenjiv na područja svjetionika.

Temeljna obilježja koncesije po ZPDML-u ujedno su i temeljna obilježja koncesije po ZOK-u (uz dodatno važno obilježje prijenosa operativnog rizika) pa je iz istih razloga primjena instituta koncesije po ZOK-u neadekvatna za uređenje odnosa Republike Hrvatske, kao nositelja vlasti na pomorskom dobru, i trgovačkog društva Plovput, kao pravne osobe koja je na temelju PZ-a i Zakona o Plovputu ovlaštena i dužna upravljati svjetionicima.

Zaključno, upotrebu termina “koncesija” trebalo bi u ovom odnosu izbjeći jer sadržajno odnos između države i trgovačkog društva Plovput nije koncesijski odnos. Naime, pravo upravljanja postojalo bi na temelju samog zakona, nije mu ograničeno vremensko trajanje niti država ubire naknadu od Plovputa za upravljanje svjetionicima.

Budući da se na pomorskom dobru ne mogu stjecati stvarna prava (pravo građenja ili pravo stvarne služnosti koji bi inače mogli biti osnova za upravljanje svjetionikom), a odnos države i Plovputa sadržajno nije koncesijski odnos, povjeravanje upravljanja područjem svjetionika trgovačkom društvu Plovput na temelju zakona čini se ispravnim rješenjem. Dakle, svoju vlast na pomorskom dobru – *iure imperii* – država bi ostvarivala posredno, preko trgovačkog društva Plovput, kao tijela javne vlasti. Temelj za upravljanje područjem svjetionika ne bi bila koncesija, nego na zakonu utemeljeno pravo upravljanja, sa zakonski reguliranim sadržajem toga prava.

4.3.2. Sadržaj prava upravljanja područjem svjetionika

Plovput bi trebao imati za sva područja svjetionika, neovisno o njihovu pravnom režimu, zakonsko pravo upravljanja – pravo čiji bi opseg prava i dužnosti trebao biti reguliran posebnom odredbom. Sadržaj i opseg prava i dužnosti ne bi se trebao razlikovati s obzirom na pravni režim područja svjetionika, osim, eventualno, u mogućnosti davanja dijela područja svjetionika u koncesiju, odnosno u zakup.

Za određivanje sadržaja i opsega prava i obveza treba, za područje koje je pomorsko dobro, krenuti od pojma “upravljanja pomorskim dobrom” kako je definiran ZPDML-om. On podrazumijeva održavanje, unapređenje, brigu o zaštiti pomorskog dobra u općoj upotrebi te posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pomorskog dobra na temelju koncesije ili koncesijskog odobrenja (čl. 10. st. 2. ZPDML-a). Dakle, radi se o pravu uporabe i korištenja, a time i posjedovanja. Budući da sadržaj prava upravljanja područjem svjetionika proizlazi iz vlasti države na pomorskom dobru, sadržaj prava upravljanja područjem svjetionika koje se prenosi na Plovput može biti samo jednak ili uži od prava čiji je

nositelj Republika Hrvatska. Zakonom je potrebno precizno odrediti značenje pojma “upravljanje područjem svjetionika”, odnosno sadržaj tog prava.

S druge strane, ako je područje svjetionika javno dobro u javnoj uporabi, treba krenuti od odredbe ZV-a, kojom je propisano da stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske (javnim dobrima) raspolaže, upravlja i koristi se Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno tijelo ako posebnim zakonom nije drukčije određeno (čl. 35. st. 2. ZV-a). U slučaju prihvaćanja režima javnog dobra, za dio područja svjetionika zakonom bi trebalo prenijeti određene ovlasti na Plovput, odnosno precizno urediti opseg prava koje bi Plovput imao u odnosu na nekretninu koja čini područje svjetionika. Budući da bi se pravo raspolaganja područjem svjetionika zakonom trebalo zabraniti i samoj Republici Hrvatskoj (vidjeti *supra* 4.1.2.), ostaju pravo posjedovanja, pravo uporabe i pravo korištenja.

Pravo korištenja (koje obuhvaća i pravo posjedovanja i pravo uporabe) nužno je za obavljanje djelatnosti Plovputa, koje ovaj obavlja kao javnu ovlast (čl. 50. st. 3. PZ-a), neovisno o tome u kojem se pravnom režimu nalazi područje svjetionika. Pravo je korištenja potrebno jer Plovput, u skladu s PZ-om i Zakonom o Plovputu, naplaćuje naknadu za sigurnost plovidbe kao naknadu za pruženu uslugu, dakle, gospodarsku djelatnost.

Sadržajno bi pravo upravljanja područjem svjetionika trebalo obuhvatiti gradnju, održavanje, korištenje, davanje u koncesiju, dodjelu dozvola i brigu o zaštiti područja svjetionika.

Upravljanje područjem svjetionika mora se provoditi u skladu s propisima o zaštiti okoliša i prirode, a onima koji su kulturno dobro, i u skladu s uvjetima zaštite kulturne baštine. Ova posljednja obveza proizlazi i iz Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (dalje: ZZOKD) kojim je propisano da se prava i obveze propisani za vlasnika kulturnog dobra odnose i na nositelja prava na kulturnom dobru, kao i na drugog imatelja kulturnog dobra (čl. 23. ZZOKD-a). Dakle, Plovput, kao nositelj prava upravljanja na području svjetionika koji su kulturno dobro (i danas), dužan je postupati u skladu s odredbama ZZOKD-a.

Budući da bi pravo upravljanja proizlazilo ili iz prava vlasti države ili iz prava vlasništva Republike Hrvatske, Plovput bi, kao ovlaštenik tog prava, trebao Vladi Republike Hrvatske (ili Ministarstvu) podnositi jednom godišnje plan upravljanja područjima svjetionika te podnositi izvješća o upravljanju područjem svjetionika, odnosno o ostvarenju godišnjeg plana za proteklu godinu.

4.3.2.1. *Gradnja i održavanje*

Gradnja objekata sigurnosti plovidbe i održavanja područja svjetionika obveza su Plovputa po PZ-u. Njihova je gradnja (kao i održavanje) u interesu Re-

publike Hrvatske. Budući da je klasičnih svjetionika s posadom sve manje, malo je vjerojatno da će se u budućnosti u izvanlučkom području graditi novi objekti sigurnosti plovidbe koji bi, po definiciji, bili klasificirani kao svjetionici (vidjeti bilješku br. 9). U praksi su, međutim, relativno česti radovi na rekonstrukciji i obnovi postojećih objekata sigurnosti plovidbe.

Kad procijeni da gradnju, odnosno investicije i rekonstrukciju građevina na području svjetionika neće moći izvršiti samostalno, Plovput bi, neovisno o tome radi li se o pomorskom dobru ili javnom dobru u javnoj uporabi, trebao biti ovlašten dati područje svjetionika ili njegov dio u koncesiju po odredbama ZOK-a (ZOK izrijeком u čl. 8. propisuje mogućnost dodjele koncesije na pomorskom dobru, na kulturnim dobrima, u području turizma itd., a jedna od vrsta koncesija upravo je koncesija za radove). Štoviše, zbog transparentnosti postupka i zaštite javnog interesa, upravo se davanje u koncesiju po odredbama ZOK-a čini prihvatljivim načinom gospodarenja ovim dobrima (detaljnije o dodjeli koncesija vidjeti *infra* 4.3.2.2.). Zakup se ne čini adekvatnim instrumentom za realizaciju gradnje i rekonstrukcije svjetionika.

Osim obveze gradnje objekata sigurnosti plovidbe i održavanja područja svjetionika, koja proizlazi već iz PZ-a, zakonom je potrebno Plovputu dati pravo i obvezu održavanja i dijela kopna namijenjenog za pristajanje plovinih objekata Plovputa te prilaze svjetioniku kad su oni potrebni za upravljanje područjem svjetionika, a upravljanje nije povjereno trećoj osobi. Naime, u nekim je slučajevima prilaz području svjetionika moguć isključivo s morske strane pa je nužno da pristajanje i pristup području svjetionika za djelatnike Plovputa bude moguć i siguran kako bi oni mogli na području svjetionika redovno i sigurno obavljati poslove kojima se osigurava sigurnost plovidbe. Kako su upravo djelatnici Plovputa oni koji se redovito koriste ovim prilazima, oni su i najupućeniji u potrebu sanacije i ulaganja u navedena područja te zainteresirani da se ulaganja učine na vrijeme. Stoga bi trgovačko društvo Plovput trebalo biti ovlašteno i dužno graditi i održavati muliće i prilaze svjetioniku kad su oni potrebni za upravljanje područjem svjetionika. Za ova područja Plovput bi mogao postaviti zahtjev za dodjelu koncesije prema čl. 39. st. 1. toč. 3. ZOK-a,⁴⁸ odnosno koncesije za posebnu upotrebu iz čl. 17. st. 2. i čl. 19. st. 1. toč. 2. ZPDML-a.⁴⁹

⁴⁸ Koncesije koja se daje na zahtjev ako postojeća i/ili planirana gospodarska aktivnost gospodarskog subjekta na određenoj lokaciji čini s predmetom koncesije za koju se zahtjev podnosi neodvojivu tehnološku ili funkcionalnu cjelinu te koncesija služi isključivo za obavljanje te gospodarske aktivnosti.

⁴⁹ Posebna upotreba pomorskog dobra za gradnju na pomorskom dobru građevina i drugih objekata infrastrukture (ceste, pruge, vodovodna, kanalizacijska, energetska, telefonska mreža i sl.), građevina i drugih objekata za potrebe obrane, unutarnjih poslova, regulaciju rijeka i drugih sličnih infrastrukturnih objekata.

4.3.2.2. *Pravo korištenja*

U sadržaj prava upravljanja područjem svjetionika trebalo bi biti uključeno i pravo korištenja područja svjetionika. Općenito, pravo korištenja ovlašćuje svog nositelja da, uz uporabu stvari, crpi plodove te stvari (primjerice, pružanjem usluga ili davanjem stvari u zakup). Kako je objašnjeno, Plovput, u skladu s PZ-om, naplaćuje naknadu za sigurnost plovidbe kao naknadu za pruženu uslugu. Osim toga, Plovput je na temelju odluke Vlade Republike Hrvatske za desetak svjetionika zaključio ugovore o sanaciji i zakupu, a za tri samo ugovore o zakupu. Neosporno je da Plovput već sad gospodarski koristi područja svjetionika te je potrebno propisati pravni okvir za takve djelatnosti.

Budući da je ZPDML-om propisano da se pomorsko dobro može gospodarski koristiti samo na temelju koncesije, zakonom bi trebalo utvrditi nadležnost trgovačkog društva Plovput za davanje koncesije za područja svjetionika (i to ne samo za ona koja su pomorsko dobro, nego, u slučaju prihvatanja dvojnog pravnog režima, i za ona koja su javno dobro u javnoj upotrebi). Određivanje Plovputa kao davatelja koncesije u skladu je s odredbama ZOK-a, kojima je predviđeno da davatelj koncesije može biti i pravna osoba koja je, u skladu s posebnim zakonom, nadležna za davanje koncesije (čl. 5. st. 1. t. 1. ZOK-a). To je sukladno i s Direktivom 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji,⁵⁰ jer trgovačko društvo Plovput predstavlja javno poduzeće koje može biti davatelj koncesije (svako poduzeće u kojem javni naručitelji mogu imati, izravno ili neizravno, prevladavajući utjecaj na temelju svojeg vlasništva u njemu, svojeg financijskog sudjelovanja u njemu, ili na temelju pravila kojima je ono uređeno, čl. 7. st. 4. Direktive). S obzirom na važnost svjetionika za sigurnost plovidbe, čini se razboritim Plovputu propisati obvezu pribavljanja prethodne suglasnosti Ministarstva mora, prometa i infrastrukture na davanje područja svjetionika (ili njegova dijela) u koncesiju.

Davanje u koncesiju područja svjetionika koja su javna dobra u javnoj uporabi također se čini dobrim rješenjem, prihvatljivijim od davanja u zakup (iako bi i ono načelno moglo biti moguće). Za davanje područja svjetionika koje je javno dobro u koncesiju svakako bi prethodno trebalo ishoditi suglasnost države, kao vlasnika javnog dobra. Treba istaknuti da prije pokretanja postupka davanja koncesije moraju biti riješeni svi imovinskopravni odnosi, odnosno u vezi s područjem svjetionika ne smiju biti u tijeku upravni ili sudski postupci (čl. 14. st. 4. i 5. ZOK-a), a ako je područje svjetionika pomorsko dobro, mora biti utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama (čl. 7. st. 4. ZPDML-a).

⁵⁰ *Službeni list Europske unije*, L 94/1 od 28. ožujka 2014. (u daljnjem tekstu: Direktiva).

Kad je riječ o postupku dodjele koncesija, trebalo bi uputiti na primjenu odredbi ZOK-a, što znači da će davanje koncesije biti provođeno po vrlo detaljno razrađenim pravilima. Tako bi, primjerice, Plovput kao davatelj koncesije bio dužan izraditi studiju opravdanosti davanja koncesije ili analizu davanja koncesije. Studijom opravdanosti davanja koncesije, kao i analizom davanja koncesije, posebno se uzimaju u obzir javni interes, utjecaj na okoliš, zaštita prirode i kulturnih dobara, financijski učinci koncesije na državni proračun Republike Hrvatske (odnosno na proračun trgovačkog društva Plovput) itd. (čl. 18. ZOK-a). Nadalje, prije početka postupka davanja koncesije Plovput bi bio dužan obavijestiti nadležno državno odvjetništvo o namjeri davanja koncesije (čl. 16. st. 12. t. 5. ZOK-a). Što se tiče roka na koji se daje koncesija, Plovput kao davatelj koncesije također ne bi bio slobodan, već rok mora biti određen tako da ne ograničava tržišno natjecanje više nego što je to nužno kako bi se osigurala amortizacija stvarne vrijednosti ulaganja koncesionara i razuman povrat uloženoga kapitala, istodobno uzimajući u obzir troškove i rizike koje koncesionar preuzima tijekom trajanja koncesije (čl. 17. st. 2. ZOK-a).

Primjenom odredbi ZOK-a (koje u određenim dijelovima upućuju na posebne propise pa bi se za područja svjetionika koja su pomorsko dobro podredno primjenjivale i odredbe ZPDML-a), uz obvezu pribavljanja prethodne pisane suglasnosti Ministarstva, osigurala bi se veća transparentnost dodjele koncesija, uvažavajući specifičnosti pomorskog dobra uopće, a posebice cijeneći važnost svjetionika za sigurnost plovidbe.

Osim ZOK-a, koji je krovni zakon, posebne odredbe primjenjive na davanje u koncesiju područja svjetionika trebalo bi urediti posebnim zakonom – najbolje ZPDML-om – koji bi se primjenjivao na davanje koncesije za područje svjetionika, neovisno o tome u kojem je pravnom režimu svjetionik. Svakako bi trebalo propisati obvezu prethodnog traženja suglasnosti od Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, koje bi pri davanju suglasnosti trebalo utvrditi da gospodarsko korištenje nekretnine na kojoj se nalazi svjetionik (ili njezina dijela) neće ugroziti zaštitu ljudskih života i sigurnost plovidbe te bi trebalo dati suglasnost na nacrt ugovora o koncesiji. Važno je istaknuti da se u koncesiju može dati i samo dio područja svjetionika, i to onaj koji nije nužan za obavljanje djelatnosti Plovputa, odnosno, čije davanje u koncesiju ne ugrožava sigurnost plovidbe. Smisao prethodne suglasnosti Ministarstva upravo je procjena utjecaja davanja u koncesiju na sigurnost plovidbe, dok suglasnost na ugovor, uz procjenu utjecaja na sigurnost plovidbe, ima i smisao nadzora nad gospodarskim korištenjem područja svjetionika.

Treba istaknuti još jednu obvezu davatelja koncesije po čl. 43.b st. 10. ZZOKD-a, prema kojoj uvjete zaštite i očuvanja kulturnoga dobra i način njihove provedbe za kulturno dobro na pomorskom dobru utvrđuje nadležno tijelo prije

objave obavijesti o namjeri davanja koncesije na pomorskom dobru sukladno zakonu kojim se uređuje pomorsko dobro. Kad se područje svjetionika nalazi na posebno zaštićenim područjima prirode, za mogućnost dodjele koncesije potrebno je prethodno pribaviti suglasnost ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode. Novim bi zakonom trebalo samo uputiti na primjenu propisa o zaštiti kulturnih dobara i propisa o zaštiti okoliša i prirode.

Osim što dijelove područja svjetionika može dati u koncesiju za gospodarsko korištenje, Plovput bi trebao biti ovlašten izdati dozvolu za obavljanje različitih gospodarskih i negospodarskih djelatnosti (primjerice, iz područja turizma, ugostiteljstva, kulture, odgoja i obrazovanja, znanosti, informiranja i slično). Budući da se radi o nekretninama koje su važne za sigurnost plovidbe, potrebno je da Plovput, kao nositelj prava upravljanja, da suglasnost i propiše uvjete za njihovu uporabu. Ovo bi bile dozvole za djelatnosti koje ne obuhvaćaju radove – gradnju ili rekonstrukciju – odnosno radi se o gospodarskom korištenju koje je usporedivo s koncesijskim odobrenjem, odnosno s koncesijom za posebnu upotrebu iz ZDPML-a. Plan davanja dozvola trebao bi biti dio plana upravljanja područjem svjetionika. Ovisno o tome daje li se dozvola za gospodarske ili negospodarske djelatnosti, treba propisati različite postupke za dodjelu.

Dozvola za obavljanje negospodarskih djelatnosti mogla bi se davati na zahtjev, a naknada za dozvole mogla bi se određivati u simboličnom iznosu (slično kao što se prema ZPDML-u određuje naknada za koncesiju za posebnu upotrebu pomorskog dobra (čl. 28. st. 3. ZPDML-a).

S druge strane, dozvola za obavljanje gospodarskih djelatnosti ne može se davati na zahtjev jer bi to bilo suprotno čl. 12. i 13. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu kojima je regulirano pružanje usluga kod kojih je broj raspoloživih ovlaštenja za obavljanje određene djelatnosti ograničen zbog oskudice prirodnih izvora⁵¹ ili tehničkih mogućnosti. Ovlaštenje za pružanje usluga čije je pružanje povezano uz tzv. oskudne prirodne izvore, sukladno navedenim člancima Direktive 2006/123/EZ, mora imati odgovarajuće vremensko ograničenje i ne smije biti predmet automatskog produljenja, postupci i formalnosti ovlašćivanja moraju

⁵¹ *Službeni list Europske unije*, L 376/36 od 27. prosinca 2006. O oskudnim resursima vidjeti presude Europskog suda pravde u spojenim predmetima C-458/14 i C-67/15, C-458/14 i C-67/15, C-458/14 Promoimpresa srl protiv Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro i C-67/15 Mario Melis, Tavolara Beach Sas, Dionigi Piredda, Claudio Del Giudice protiv Comune di Loiri Porto San Paolo, Provincia di Olbia Tempio, ECLI:EU:C:2016:558. Opširnije vidjeti: Tuhtan Grgić, Iva; Bulum, Božena, *Problem valorizacije zakonitih ulaganja u lukama nautičkog turizma u Republici Hrvatskoj*, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 57 (2018), br. 172, str. 312-317.

biti jasni i unaprijed objavljeni, a podnositeljima zahtjeva moraju zajamčiti objektivno i nepristrano rješavanje njihovih zahtjeva. Stoga bi se za dodjele dozvola za obavljanje gospodarskih aktivnosti trebao propisati poseban postupak kojim bi se jamčila transparentnost i tržišna utakmica. Na temelju plana upravljanja Plovput bi trebao odrediti područja na kojima bi se dodjeljivale dozvole, uvjete obavljanja djelatnosti, početne iznose naknade i kriterije za izbor najpovoljnije ponude. Na temelju javnog poziva Plovput bi mogao odabrati najpovoljnije ponude.

Neovisno o tome jesu li područja svjetionika pomorsko dobro ili javno dobro u javnoj upotrebi, dozvola za obavljanje gospodarskih i negospodarskih djelatnosti na područjima svjetionika koji su posebno zaštićene prirodne vrijednosti trebala bi se davati uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode. Takva odredba postoji i u ZPDML-u (čl. 39. st. 6).

Zakonom bi trebalo Plovput obvezati da prihode ostvarene s naslova naknade za koncesiju i naknade za dozvole koristi namjenski – za obavljanje djelatnosti od interesa za Republiku Hrvatsku vezano uz sigurnost plovidbe. Nametanje namjenskoga korištenja sredstava ostvarenih s naslova koncesija može se činiti neobičnim s obzirom na to da je Plovput trgovačko društvo (a što ne bi bilo problem da se radi o javnoj ustanovi), ali čini se da javni interes koji se time ostvaruje opravdava propisivanje ovakve iznimke.

4.3.2.3. *Pravo na zaštitu*

Kao nositelj prava upravljanja trgovačko društvo Plovput imalo bi pravo postavljati zahtjeve (dakle, tražiti sudsku zaštitu) za zaštitu svojih prava protiv svakoga tko neovlašteno zadire, osporava ili onemogućava uporabu i/ili korištenje područja svjetionika u skladu sa zakonskim odredbama. To je pravo na pravnu zaštitu izvedeno iz vlasti države nad pomorskim dobrom, odnosno vlasništva države na javnom dobru, a koje pravni poredak štiti prema trećim osobama u istoj mjeri kao i ostala subjektivna prava. Propisivanje generalnog prava (i obveze) na zaštitu područja svjetionika bilo bi dostatno.

4.3.2.4. *Pravo ograničiti i/ili isključiti pristup području svjetionika*

Osnovna je svrha povjeravanja upravljanja područjem svjetionika Plovputu briga o sigurnosti plovidbe. Ispunjavanje te svrhe moglo bi biti ugroženo kad bi svatko imao pravo slobodnog pristupa na područje svjetionika. Radi osiguranja sigurnosti plovidbe, trgovačko društvo Plovput ima (i trebalo bi imati) pravo ograničiti i isključiti pristup području svjetionika, odnosno ograničiti ili isključiti opću uporabu područja svjetionika.

Ovo se pravo na ograničenje ili isključenje iz opće uporabe odnosi isključivo na područje svjetionika, a ne proteže se na područje namijenjeno pristajanju te na prilazni put do svjetionika. Činjenica da je Plovput uložio u gradnju i/ili održavanje mulića i prilaza području svjetionika, ne bi davalo Plovputu samo po sebi pravo da prilaz tom dijelu pomorskog dobra ograniči ili isključi svim trećim osobama. Štoviše, svi ostali imaju pravo opće uporabe tog dijela pomorskog dobra u skladu s njegovom prirodom i namjenom (čl. 6. st. 3. ZPDML-a).

4.4. Pitanje stečenih prava zakupoprimalaca

Plovput je za 14 svjetionika zaključio ugovore o sanaciji i zakupu, a za tri svjetionika ugovor o zakupu. Osnov za ovakvo gospodarsko korištenje svjetionika Plovput je temeljio na Odluci Vlade Republike Hrvatske o upravljanju i korištenju svjetioničarskih zgrada,⁵² kojom se trgovačko društvo Plovput ovlašćuje, na temelju javnog natječaja, davati u zakup svjetioničarske zgrade, i to sklapanjem ugovora prema Obrascima sadržanim u prilogu Odluke (čl. II. i III. Odluke).⁵³

Pitanje je kakav je status ovih ugovora i na koji način regulirati prava i obveze koje iz njih proizlaze, posebice je sporno kad je riječ o onim svjetionicima koji su pomorsko dobro jer se, po ZPDML-u, pomorsko dobro može gospodarski koristiti isključivo na temelju koncesije. Štoviše, i gospodarsko korištenje područja svjetionika koji su u statusu javnog dobra trebalo bi *pro futuro* dopustiti upravo preko instituta koncesije gdje bi Plovput imao ulogu davatelja koncesije, a sve radi zaštite javnog interesa. Davanje svjetionika u zakup trećim osobama više ne bi trebalo biti dopušteno (vidjeti *supra* 4.3.2.1. i 4.3.2.2.).

U prijelaznim i završnim odredbama potrebno je urediti pitanje važećih ugovora o zakupu i ugovora o sanaciji i zakupu sklopljenih, temeljem gore citirane odluke Vlade Republike Hrvatske, između Plovputa kao zakupodavca i trećih zakupoprimalaca. Budući da bi prestanak važenja ovih ugovora *ex lege*, temeljem nove zakonske odredbe, a prije isteka vremena na koji su sklopljeni, mogao Plovput i Republiku Hrvatsku izložiti odštetnim zahtjevima zakupoprimalaca, u prijelaznim i završnim odredbama potrebno je predvidjeti prijelazno razdoblje u kojem bi se zaštitili imovinski interesi, odnosno stečena prava i legitimna očekivanja zakupoprimalaca.

⁵² Klasa: 934-01/09-04/01, Urbroj: 5030116-09-1 od 22. rujna 2009. godine.

⁵³ Ovoj je odluci prethodio Zaključak Vlade Republike Hrvatske (Klasa: 934-01/98-02/11; Ur. broj: 5030116-98-1 od 18. prosinca 1998. godine), kojim je Plovputu dana suglasnost da svjetioničarske zgrade u kojima nema potrebe za stalnim svjetioničarskim posadama koristi u turističke svrhe. Tako: Perišić, M., *op. cit.*, str. 145.

Potrebno je istaknuti da rješenje prema kojem bi se mijenjao naziv ili sadržaj ugovora tako da se u odnos između Plovyputa i postojećih zakupoprimalaca uvođe elementi koncesijskog odnosa (a što je bio jedan od prijedloga) nije pravno prihvatljivo. Naime, pravna priroda ovih odnosa potpuno je različita. Dok je kod postojećih ugovora o zakupu i ugovora o sanaciji i zakupu riječ o privatnopravnim odnosima, odnos između koncedenta i koncesionara nedvojbeno je javnopravni odnos. Odredbom čl. 3. ZOK-a izrijekom je potvrđen stav zastupan u starijoj domaćoj pravnoj literaturi da je ugovor o koncesiji upravni ugovor u smislu članaka 150.-154. Zakona o općem upravnom postupku.⁵⁴ U tom smislu, odluka o davanju koncesije predstavlja upravni akt kojim su utvrđena prava i obveze koncedenta i koncesionara. Sukladno čl. 56. ZOK-a, ugovor o koncesiji mora biti sukladan s odlukom o koncesiji u pogledu prava i obveza stranaka. Stoga se može govoriti i o pravnom jedinstvu odluke o davanju koncesije i ugovora o koncesiji.⁵⁵ Zbog svega navedenog ne čini se da bi takva izmjena ugovora mogla biti pravno izvediva.

Svakako se boljim rješenjem čini propisivanje prijelazne odredbe kojom bi svi ugovori o zakupu te ugovori o sanaciji i zakupu ostali na snazi do isteka razdoblja na koje su sklopljeni. Ne smatramo da bi interes Republike Hrvatske bio ugrožen održavanjem na snazi postojećih ugovora jer se radi samo o prijelaznom periodu, na ograničenom broju svjetionika, nakon čijeg bi proteka Plovput predmetnim dijelovima područja svjetionika mogao upravljati samostalno ili putem koncesijskog režima.

5. ZAKLJUČNO

Od izgradnje prvog svjetionika na hrvatskoj strani Jadrana 1819. do danas pravni status područja svjetionika nikad nije bio izrijekom uređen pa se u praksi postavilo pitanje jesu li svi svjetionici pomorsko dobro po funkcionalnom kriteriju ili se svjetionici koji su udaljeni od mora nalaze izvan ovoga režima. Sudovi su se u više navrata pozvali na funkcionalni kriterij i svjetionike proglašavali pomorskim dobrom, općinska državna odvjetništva zauzimala su različite pristupe, a Povjerenstvo za utvrđivanje granice pomorskog dobra svjetionike udaljene od mora nije uključilo u obuhvat pomorskog dobra. Istodobno, u zemljišnim knjigama egzistiraju najrazličitije kombinacije upisa. Vrlo često nije uspostavljeno jedinstvo zemljišta i zgrade. Dio je svjetionika (sa ili bez zemljišta) upisan kao

⁵⁴ NN, br. 47/2009.

⁵⁵ Šikić, Marko; Staničić, Frane, *Pravna narav ugovora o koncesiji*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 48, br. 2, 2011., str. 436.

pomorsko dobro, veliki je broj upisa u korist Republike Hrvatske i Plovputa, manji je broj upisa u korist jedinica lokalne samouprave, a postoje i neki stari upisi.

Pomorskim je zakonikom određeno da je trgovačko društvo Plovput d.o.o. dužno postavljati i održavati objekte sigurnosti plovidbe, među koje spadaju i svjetionici. Zbog postojanja zakonske obveze njihova održavanja, koje je od javnog interesa – interesa osiguranja sigurnosti plovidbe – nesporno je da je Plovput tijelo javne vlasti. Međutim, osim relevantne generalne odredbe iz PZ-a, ne postoji pravni okvir koji detaljnije uređuje prava i obveze Plovputa u odnosu na svjetionike.

Neuređeni imovinskopravni odnosi, nejasan pravni status (dijela) svjetionika i nepostojanje pravnog okvira za upravljanje imaju za posljedicu otežano upravljanje svjetionicima. Samo održavanje svjetala na većem je dijelu svjetionika automatizirano, a zgrade prvotno namijenjene svjetioničarima dijelom su ostale prazne i propadaju. Radi se o objektima koji su redom zaštićena kulturna dobra, nerijetko i u zaštićenim dijelovima prirode, pa je uređenje pravnog okvira za njihovo upravljanje u prvom redu u interesu Republike Hrvatske.

S obzirom na važnost ovih objekata i kao objekata sigurnosti plovidbe i kao dijela kulturne baštine, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture osnovalo je Radnu skupinu za izradu novog ili izmjene starog Zakona o Plovputu koji bi, po njihovu mišljenju, trebao riješiti i pitanja pravnog režima i upravljanja svjetionicima, i to tako da se oni isknjiže iz dugotrajne imovine trgovačkog društva Plovput. Ostaje pitanje na koji način onda urediti navedena pitanja. U svakom slučaju, riječ je o materiji koja sadržajno ne bi trebala biti dio Zakona o Plovputu, nego bi primjereno bilo ovu materiju regulirati unutar ZPDML-a i, eventualno, PZ-a.

Neovisno o tome za koji se zakonodavac na kraju odluči, u radu su dani prijedlozi mogućih rješenja za pravni režim područja svjetionika: jedan je zasnovan na jedinstvenom pravnom režimu općeg dobra (odnosno pomorskog dobra) za sva područja svjetionika, dok drugi prijedlog ide u smjeru uspostave dvojnog režima za područja svjetionika, koji je kombinacija režima općeg dobra i javnog dobra u javnoj uporabi. U radu je ukazano na prednosti i nedostatke predloženih rješenja kako bi se zakonodavcu olakšalo donošenje odluke o prihvaćanju jednog ili drugog prijedloga pravnog režima. Za obje predložene varijante pravnog režima područja svjetionika dani su odgovarajući prijedlozi za način utvrđivanja područja svjetionika i njihova evidentiranja u katastru i zemljišnoj knjizi. Dân je i prijedlog modela kako bi Plovput upravljao područjima svjetionika te prijedlozi za uređenje odnosa između trgovačkog društva Plovput i zakupoprimaca svjetioničarskih zgrada.

Iako oba koncepta imaju i prednosti i nedostatke, boljim rješenjem čini se uvođenje dvojnog režima prema kojem bi područja svjetionika koja se nalaze na dijelu kopna koji je po samom zakonu pomorsko dobro bila u statusu pomorskog dobra, dakle, u nevlasničkom režimu, a ona područja svjetionika koja se nalaze izvan tog područja javno dobro u javnoj uporabi. Takvim se uređenjem uvažava pravni režim uspostavljen za pomorsko dobro, a ujedno se izbjegava njegova ekstenzivna primjena na područja koja po svom geografskom položaju (a ni po funkciji) ne bi trebala biti pomorsko dobro. Režim javnog dobra u javnoj upotrebi uz propisanu zabranu otuđenja pruža ovim objektima jednaku razinu zaštite kao da se radi o općim dobrima. Uloga Plovputa, odnosno njegova prava i obveze, neće ovisiti o pravnom režimu same nekretnine i uvijek će sadržaj prava upravljanja biti jednak.

BIBLIOGRAFIJA

Knjige i članci:

1. Bolanča, Dragan, Problem stvarnih prava na pomorskom dobru (bitne novine hrvatskog pomorskog zakonodavstva), *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 54 (2015), 169, str. 327-358.
2. Frković, Snježana, Raspolaganje objektima na pomorskom dobru, prije i sada, *Godišnjak 9, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Organizator, Zagreb, 2002., str. 287-304.
3. Kundih, Branko, *Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi*, Hrvatski hidrografski institut – Split, Rijeka, 2005.
4. Nakić, Jakob, Utvrđivanje i evidentiranje pomorskog dobra, *Pomorsko dobro*, Inženjerski biro, Zagreb, 2005., str. 30-98.
5. Perišić, Mate, Pravne nelogičnosti u utvrđivanju statusa pomorskih svjetionika, *Pravni vjesnik*, vol. 27, br. 1, 2011., str. 139-147.
6. Perišić, Mate; Župarić, Josip; Andrijanić, Goran, Sanacija svjetioničarskih zgrada i njihovo valoriziranje kroz komercijalne djelatnosti, *Ekonomski vjesnik*, Vol. XXIII, No. 1, 2010., str. 170-180.
7. Stanković, Gordan; Tuhtan Grgić, Iva, Posljedice uračunavanja vrijednosti ulaganja u objekte na pomorskom dobru u određenju iznosa temeljnog kapitala društva u postupku pretvorbe društvenog poduzeća u društvo kapitala, *Pravni okvir za luke nautičkog turizma*, Barbić, Jakša (ur.), Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 2018., str. 95-123.
8. Tuhtan Grgić, Iva; Bulum, Božena, Problem valorizacije zakonitih ulaganja u lukama nautičkog turizma u Republici Hrvatskoj, *Poredbeno pomorsko pravo = Comparative Maritime Law*, god. 57 (2018), br. 172, str. 299-337.

9. Tuhtan Grgić, Iva, Povrede prava prvokupa i sankcije za njegovo nepoštivanje, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci*, vol. 31, br. 1, Suppl., 2010., str. 231-262.
10. Vladušić, Julijana, Određivanje granice pomorskog dobra u hrvatskom pravu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, vol. 46, br. 1, 2009., str. 219-246.
11. Vojković, Goran; Štambuk-Šunjić, Marija, Pravni status hrvatske morske obale od stupanja na snagu Općeg građanskog zakonika do 1914. godine, *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 44., br. 2/2007., str. 267-282.

Pravni izvori:

1. Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, *Službeni list Europske unije*, L 376/36 od 27. prosinca 2006.
2. Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesiji, *Službeni list Europske unije*, L 94/1 od 28. ožujka 2014.
3. Naredba kr.ug. ministra trgovine, kr.ug. ministra pravosuđa i – u obsegu autonomije kraljevina Hrvatske, Slavonije i Dalmacije – bana o provedbi zakonskog članka XXV. od godine 1914. i o koncesijama na morskoj obali od 14. svibnja 1914. br. 37000., *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 39/1915.
4. Opći građanski zakonik
5. Pomorski zakonik, NN, br. 17/1994, 74/1994, 43/1996, 158/2003, 181/2004.
6. Pomorski zakonik, NN, br. 181/2004, 76/2007, 146/2008, 61/2011, 56/2013, 26/2015, 17/2019.
7. Pravilnik o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra, NN, br. 29/2005.
8. Pravilnik o geodetskim elaboratima, NN, br. 59/2008, 112/2018.
9. Pravilnik o sustavu obilježavanja plovnih putova i objektima sigurnosti plovidbe, NN, br. 39/2020.
10. Uredba o osnivanju Poduzeća "Plovput", Split, NN, br. 3/1992.
11. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra, NN, br. 8/2004, 82/2005.
12. Uredba o preuzimanju sredstava bivše SFRJ u vlasništvu Republike Hrvatske, NN, br. 68/1991.
13. Uredba sa zakonskom snagom o pomorskom javnom dobru Kraljevine Jugoslavije, *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, br. 104-XXXIII od 10. svibnja 1939.
14. Ustav Republike Hrvatske, NN, br. 56/1990, 135/1997, 113/2000, 28/2001, 76/2010, 5/2014.
15. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, NN, br. 74/2014, 69/2017, 98/2019.
16. Zakon o koncesijama, NN, br. 69/2017, 107/2020.

17. Zakon o općem upravnom postupku, NN, br. 47/2009.
18. Zakon o otocima, NN, br. 116/2018, 73/2020, 133/2020.
19. Zakon o Plovputu, NN, br. 73/1997.
20. Zakon o poljoprivrednom zemljištu, NN, br. 34/1991.
21. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN, br. 158/2003, 100/2004, 141/2006, 38/2009, 123/2011, 56/2016, 98/2019.
22. Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima, NN, br. 19/1974, 24/1974, 39/1974, 39/1975, 17/1977, 18/1981.
23. Zakon o prostornom uređenju, NN, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019.
24. Zakon o šumama, NN, br. 52/1990.
25. Zakon o ustanovi za održavanje pomorskih plovni h puteva, Sl. l. SFRJ, br. 50/1974, 22/1977, 17/1918.
26. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN, br. 91/1996, 68/1998, 137/1999, 22/2000, 73/2000, 114/2001, 79/2006, 141/2006, 146/2008, 38/2009, 153/2009, 90/2010, 143/2012, 152/2014.
27. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, NN, br. 69/1999, 151/2003, 157/2003, 100/2004, 87/2009, 88/2010, 61/2011, 25/2012, 136/2012, 157/2013, 152/2014, 98/2015, 102/2015, 44/2017, 90/2018, 32/2020, 62/2020.
28. Zakon o zaštiti prirode, NN, br. 80/2013, 15/2018, 14/2019, 127/2019.
29. Zakon o zemljišnim knjigama, NN, br. 63/2019.
30. Zakonski član XLI.: 1881. zajedničkoga hrvatsko-ugarskoga sabora o izvlastbi, *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 55/1881.

Sudske odluke:

1. Europski sud pravde u spojenim predmetima C-458/14 i C-67/15, C-458/14 i C-67/15, C-458/14 Promoi mpresa srl protiv Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro i C-67/15 Mario Melis, Tavolara Beach Sas, Dionigi Piredda, Claudio Del Giudice protiv Comune di Loiri Porto San Paolo, Provincia di Olbia Tempio, ECLI:EU:C:2016:558.
2. Općinski sud u Zadru, P-1960/07 od 15. rujna 2011.
3. Općinski sud u Zadru, P-1961/07 od 19. rujna 2016.
4. Općinski sud u Zadru, P-1959/07 od 5. studenog 2014.
5. Visoki upravni sud Republike Hrvatske, Us-6623/2011-7 od 10. listopada 2013.
6. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Gzz-131/03-2 od 2. srpnja 2003.
7. Vrhovni sud Republike Hrvatske, Rev-904/16-3 od 4. siječnja 2017.
8. Źupanijski sud u Splitu, Gž-3354/2016-2 od 19. listopada 2017.
9. Źupanijski sud u Dubrovniku, Gž-1157/13 od 11. studenog 2015.

10. Županijski sud u Dubrovniku, Gž-228/11 od 28. travnja 2011.
11. Županijski sud u Zadru, Gž-3950/14-2 od 7. siječnja 2015.
12. Županijski sud u Zadru, 19 Gž-189/14-2 od 9. lipnja 2015.

Ostalo:

1. <https://www.plovput.hr/plovput/o-nama> (mrežna stranica posjećena 21. ožujka 2021.)
2. <https://www.plovput.hr/pomorska-signalizacija/svjetionici/svjetionik> (mrežna stranica posjećena 20. ožujka 2021.)
3. Odluka Vlade Republike Hrvatske o upravljanju i korištenju svjetioničarskih zgrada, Klasa: 934-01/09-04/01, Urbroj: 5030116-09-1 od 22. rujna 2009. godine.
4. Registar kulturnih dobara, <https://registar.kulturnadobra.hr/> (mrežna stranica posjećena 22. ožujka 2021.)
5. Registar otoka, <https://registar-otoka.gov.hr/> (mrežna stranica posjećena 22. ožujka 2021.)
6. Revizorovo izvješće i nekonsolidirani godišnji financijski izvještaji za 2018. godinu subjekta od javnog interesa trgovačkog društva Plovput d.o.o. Split, broj: 305-03/2018, izrađen od strane Bašrevizor d.o.o. Split, 24. svibnja 2019.
7. Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje granica pomorskog dobra, Klasa: UP/I-342-01/12-01/89 od 13. ožujka 2015.
8. Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje granica pomorskog dobra, Klasa: UP/I-342-01/08-01/146 od 29. prosinca 2008.
9. Rješenje Povjerenstva za utvrđivanje granica pomorskog dobra, Klasa: UP/I-342-01/08-01/193 od 2. siječnja 2009.
10. Zaključak Vlade Republike Hrvatske, Klasa: 934-01/98-02/11; Ur. broj: 5030116-98-1 od 18. prosinca 1998. godine.

Summary:

**LIGHTHOUSES – LEGAL STATUS AND MANAGEMENT
DE LEGE LATA AND DE LEGE FERENDA**

Situated along the Croatian coastline, in the area outside the ports, there are 50 lighthouses which, in accordance with the provisions of the Maritime Code and the Plovput Act, are managed by the company Plovput d.o.o. According to the current legislation, the legal status of lighthouses is in doubt, which in practice makes it difficult to properly manage these valuable facilities of importance for the safety of navigation in the Adriatic. The Ministry of the Sea, Transport and Infrastructure has formed a working group to draft a proposal for amendments to the Plovput Act. One of the objectives of amending the Act (or passing a new one) is to ensure better management of lighthouses, given their importance for the safety of navigation, but also for their traditional and cultural values. The prerequisite for achieving this goal is the clear regulation of the legal status of lighthouses.

This paper provides an overview of the existing legal framework which could apply to lighthouses, and highlights the divergent practice among the State Attorney's Office, the courts and the Maritime Property Boundary Commission regarding their legal status. It seeks to offer proposals for possible solutions to regulate the legal status, to determine the lighthouse area and registration in the cadastre and land registers and to give guidelines for drafting a legal framework for the management of lighthouses. Additionally, given that Plovput d.o.o. has concluded contracts for the restoration and lease, or contracts for lease, of 17 lighthouses, a model is proposed to regulate the rights and obligations arising from such contracts.

Finally, the issue is raised of the suitability of the new or amended Plovput Act for regulating these questions.

Keywords: *lighthouse; common good; maritime domain; public good; public interest; lighthouse management; concession.*