

Izv. prof. dr. sc. Blanka MATEŠA*
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
blanka.matesa@pravst.hr

Mr. sc. Dean RAHAN**
odvjetnik
dean.rahan@gmail.com

Petar RAŠETINA, mag. iur.***
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu
petar.rasetina@pravst.hr

UDK 351.711(210.5)(497.5):341.223.3
341.223.3:341.221.25(497.5)
Rad stigao: 24. ožujka 2026.
Rad prihvaćen: 25. travnja 2026.
Pregledni znanstveni rad

KONCESIJE NA PLAŽAMA I GRANICE POMORSKOG DOBRA – PRAVNI IZAZOVI I OTVORENA PITANJA

Sažetak: Tema ovog rada je analiza normativnih rješenja u zakonodavstvu Republike Hrvatske, kao i postojeće sudske i upravne prakse, u kontekstu koncesije na plažama i granica pomorskog dobra, te u tom smislu davanje odgovora na otvorena pitanja. Naime, postoje značajne nedorečenosti i poteškoće u primjeni predmetnih normativnih rješenja u odnosu na institut pomorskog dobra, a samim time i na koncesije na plažama, koje su neraskidivo vezane uz određivanje granica pomorskog dobra. Obzirom na takvu rizičnost i složenost pravnih odnosa na području pomorskog dobra i neupitnu obvezu države da njime upravlja i osigura njegovu efikasnu zaštitu i učinkovito korištenje, razvidno je kako je potrebna veća i ozbiljnija angažiranost svih čimbenika u tim procesima. U ovom radu odgovorit će se na pitanje mogućnosti utjecaja prava vlasništva na određivanje i evidenciju pomorskog dobra, odnosno njegovog pravnog statusa. Također, u radu se analizira evidencija, odnosno upis pomorskog dobra u zemljišnu knjigu kao potvrda stvarnopravnog statusa nekretnine, u odnosu na postupak davanja koncesije na plažama, te nužnost provođenja sudskog postupka radi evidentiranja (upisa) pomorskog dobra u zemljišnu knjigu.

Gljučne riječi: koncesija, plaža, granica pomorskog dobra, pravni status pomorskog dobra, pravo vlasništva.

* Izv. prof. dr. sc. Blanka Mateša, pročelnica Katedre za građansko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu; ravnateljica Poslijediplomskog specijalističkog studija Športsko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu. E-pošta: blanka.matesa@pravst.hr. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7591-7484>.

** Mr. sc. Dean Rahan, odvjetnik u odvjetničkom uredu mr. sc. Dean Rahan, Supetar; doktorand na Poslijediplomskom sveučilišnom doktorskom studiju pravnih znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu pod mentorstvom izv. prof. dr. sc. Blanke Mateše, tema doktorske disertacije: Posebnost stvarnih prava u odnosu na građanskopravne specifičnosti instituta pomorskog dobra. E-pošta: dean.rahan@gmail.com.

*** Petar Rašetina, mag. iur., asistent na Katedri za građansko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, doktorand na Poslijediplomskom sveučilišnom doktorskom studiju pravnih znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu pod mentorstvom izv. prof. dr. sc. Blanke Mateše, tema doktorske disertacije: iz područja prava vlasništva, E-pošta: petar.rasetina@pravst.hr. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0006-1198-1969>.

1. Uvod

U Republici Hrvatskoj uzurpacija plaža kao pomorskog dobra nažalost već dugo funkcionira na vrlo logičnoj poslovnoj matematici. Naime, za privatne investitore koji na plažama obavljaju određenu djelatnost ili ih samo uzurpiraju za privatne ili turističke potrebe, rizik eventualne novčane kazne ili naredbe za uklanjanje nezakonitog objekta ili ograde manjeg je značaja od kumulativne koristi ostvarene ekskluzivnim korištenjem plaže tijekom višegodišnjeg razdoblja neometane uzurpacije. Čak i u scenariju u kojem nadležno tijelo naposljetku reagira i razreže kaznu ili naređuje uklanjanje, (a do same provedbe takve odluke u praksi opet prođe previše vremena), godine tijekom kojih je takva plaža bila faktički privatizirana, jednostavno opravdava takvu investiciju i rizik.

Ovakva postupanja su na našoj obali pravilo, a ne izuzetak, što nažalost dovodi do postupne normalizacije nezakonitosti, jer su se na neki način ukorijenila u svakodnevnom iskustvu lokalnog stanovništva i posjetitelja, koji takve uzurpacije nakon nekoliko godina prihvaćaju kao novo normalno stanje i dovršenu činjenicu.

Jedna od najstarijih poznatih „bitaka” za pomorsko dobro i slobodan pristup istom odvijala se upravo u rimsko doba, u drugom stoljeću, i to u Napuljskom zaljevu, (kojega bi mogli opisati kao Malibu pradavnih vremena), u kojem su bogati rimljani izgradili više od 130 vila uz samo more, i time onemogućili ribarima pristup pomorskom dobru kako bi mogli bacati mreže s obale.¹ Ribari su se tada požalili direktno rimskom caru Antoninu Piusu koji donio političku odluku kako svi ribari imaju pravo pristupiti morskoj obali i moru gdje god žele, ali sve dok ne ometaju i drže se podalje od kuća i objekata koji pripadaju tim, gore rečenim, vlasnicima vila uz samo more.²

U srednjem vijeku, hrvatske pomorske komune – poput Dubrovnika, Splita, Zadra, Brača i Trogira, razvile su vlastite propise o korištenju i zaštiti obale. Statuti tih gradova često su sadržavali odredbe kojima se uređivalo pravo pristupa moru, zabrana gradnje na obali bez dozvole, te pravila o održavanju pristaništa i brodogradilišta. Posebno se ističe Brački statut iz 1305. godine, koji izričito zabranjuje ograđivanje i zauzimanje obale, što se smatra jednim od prvih pisanih izraza načela opće upotrebljivosti pomorskog dobra na hrvatskom prostoru. Brački statut iz 1305. godine u Glavi XXII. određuje

¹ Pringle, R., How ancient Rome's 1% hijacked the beach, dostupno na: <https://hakaimagazine.com/features/how-ancient-romes-1-hijacked-beach/>, (6.11.2023.).

² Mnogi znanstvenici, prema Marzanu, (rimskom piscu Marcusu Terentiusu Varru), misle da je takva odluka vjerojatno bila namijenjena zaštiti privatnosti i netaknutih pogleda na obalu patricijskih vlasnika, ali Marzanovo istraživanje daje drugo objašnjenje. (Marzano, A., Fishing and Roman Law, Harvesting the Sea: The Exploitation of Marine Resources in the Roman Mediterranean, Oxford Studies on the Roman Economy, Oxford, 2013., str. 277–283, dostupno na: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199675623.003.0009>, (4.9.2025.). On je bio mišljenja da su ribari postavljali svoje mreže duž zidova vlasnikovih ribnjaka prema moru, presrećući divlju ribu koju su bogataši pokušavali namamiti u svoje ribnjake. Ribari su, naravno, samo pokušavali zaraditi za život, dok su vlasnici vila htjeli namamiti divlju ribu u svoje ribnjake. Sve strane su pokušavale kontrolirati zajednički resurs – obalu, i sukobljavale su se na izrazito moderan način, kao npr. bitke koje se vode u Kaliforniji između vlasnika nekretnina na obali koji vole privatnost i surfera koji traže pristup obali kako bi uhvatili najbolje valove ili kod nas u Hrvatskoj radi traženja pristupa predivnim plažama.

je da se nekretnine koje su u vlasništvu komune (u to vrijeme morska obala se smatrala vlasništvom komune) ne mogu steći dosjelošću bez obzira na *iusta causa* i *bona fides*.³

Pomorsko dobro u hrvatskom pravnom sustavu ima status općeg dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, a Republika Hrvatska skrbi, vodi brigu, upravlja i pruža osobitu zaštitu pomorskom dobru.⁴ Čine ga unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno, podzemlje i podmorje, dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi i koji je određen takvim.⁵ Prema jednom mišljenju ono je neotuđivo, ne može biti objekt stjecanja vlasništva ni drugih stvarnih prava, ne može biti u prometu, a isto tako je *res in publico usu* što omogućava svim građanima da se na jednak i ravnopravan način koriste njime, uz uvjet da poštuju njegovu prirodu i/ili namjenu.⁶ Pomorsko dobro se može definirati na način da ga se podijeli na „morsku“, „podmorsku“ i „kopnenu“⁷ komponentu te se slijedom toga sastoji od kopnenog dijela pomorskog dobra (uključujući svoje podzemlje), morske komponente (mora i podmorja) i podmorske komponente (morsko dno i morsko podzemlje).⁸ Ono pronalazi svoje posebno mjesto u podjeli javnih dobara u odnosu na pojedine kriterije.⁹ Svatko se na jednak način i pod istim uvjetima može služiti pomorskim dobrom kao općim dobrom.¹⁰ Plaže, kao funkcionalni dio pomorskog dobra, predstavljaju prostor intenzivne javne uporabe, te su istodobno jedan od najatraktivnijih segmenata turističke ekonomije. Koncesijski model uveden je kao mehanizam kojim se omogućuje gospodarsko korištenje uz formalno očuvanje javnopravnog karaktera dobra.¹¹

Izdavanje koncesija na plažama¹² u Republici Hrvatskoj predstavlja jedno od najkontroverznijih pitanja upravljanja pomorskim dobrom. U središtu problematike nala-

³ Cvitanić, A., Brački statut – Bračko srednjovjekovno pravo, Književni krug, Split, 2005., str. 52-70. Na Braču se po pravilima toga statuta živjelo gotovo 500 godina (1305-1797.) Brački statut iz 1305. sačuvao se jedino u izdanju koje je Mletačka Republika tiskala u Vidamu (Udinama) 1656. godine pod naslovom STATUTA MUNICIPALIA, AC REFORMATIONES MAGNIF. COMMUNITATIS BRACHIAE.

⁴ Čl. 4. st. 1.-2. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23 (dalje: ZPDML/2023).

⁵ Čl. 6. st. 1. ZPDML/2023.

⁶ Kundih, B., Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi, Hrvatski hidrografski institut, Rijeka, 2005., str. 11.

⁷ Obalno područje Republike Hrvatske obuhvaća 25.763 km² kopnene površine, a duljine je 5.790 km, od toga je kopnena obala duga 1.778 km, a otočna 4.012 km. O tome vidi više u: Grabovac, I., Plovidbeno pravo Republike Hrvatske, Književni krug, Split, 2003., str. 48.

⁸ Seršić, V., Koncesije na pomorskom dobru, Novi informator, Zagreb, 2011., str. 127.

⁹ Vidi više u: Borković, I., Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro, Referati i izlaganja na Okruglom stolu „Pomorsko dobro i koncesije“, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1995., str. 18.

¹⁰ Nakić, J., Pomorsko dobro – opće ili javno dobro, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, br. 3. (2016.), str. 12.

¹¹ U stručnim i znanstvenim krugovima sve se više raspravlja o potrebnoj transformaciji pravnog statusa pomorskog dobra iz općeg dobra u javno dobro u općoj uporabi, što bi znatno pridonijelo jednostavnijem i bržem evidentiranju pomorskog dobra u javnim evidencijama, kao i njegovoj boljoj zaštiti, ali i efikasnijem gospodarskom iskorištavanju. Vidi više u: Jug, J., Nekretnine u posebnome pravnom statusu s posebnim osvrtnom na pomorsko dobro, Lexpera, Zagreb, 2025., str. 203.

¹² Prema članku 4. stavak 1. točka 18. ZPDML/2023, plaža je uređeni ili prirodni dio obale uz more i morsko dno, namijenjen općoj uporabi, koji služi za kupanje, sunčanje i rekreaciju, te je sastavni dio pomorskog dobra.

zi se napetost između ustavne zaštite pomorskog dobra kao općeg dobra i sve snažnijeg gospodarskog pritiska turističkog sektora.¹³

Pomorsko dobro je *res extra commercium*, ali je zbog potencijala hrvatske morske obale, mora i podmorja te izuzetne gospodarske privlačnosti, bilo potrebno omogućiti njegovo gospodarsko iskorištavanje.¹⁴ Zbog ne vlasničkog karaktera pomorskog dobra i potrebe za njegovim gospodarskim iskorištavanjem, zakonodavac je ostavio mogućnost njegove upotrebe putem koncesija i dozvola, kao prava gospodarskog korištenja pomorskog dobra, (koje služi ostvarivanju dobiti kao npr. plaže, marine, itd.), te putem posebne upotrebe pomorskog dobra koja je namijenjena specifičnim potrebama koje nisu primarno gospodarske (npr. cjevovodi, infrastruktura, pristup objektu, itd.), koje obično ne generiraju izravnu dobit, a često se daju pravnim osobama za obavljanje javnih djelatnosti.¹⁵ Danas su prihodi koji se ostvaruju od gospodarskih djelatnosti na pomorskom dobru izrazito veliki s tendencijom stalnog povećanja.¹⁶ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹⁷ propisuje načelo jedinstvenosti nekretnine, ali je predvidio i izuzetke od njega, i to upravo u vidu koncesije na općem dobru koje mogu biti pravna osnova za odvajanje zgrada i drugih građevina od općeg dobra dok koncesija traje.¹⁸ Prema jednom mišljenju pravo vlasništva nad objektima izgrađenima na pomorskom dobru, isključivo temeljem koncesije, predstavljalo bi ograničeno stvarno pravo koncesionara, a bilo bi ograničeno rokom trajanja koncesije ili drugim odredbama iz ugovora o koncesiji.¹⁹ Unatoč formalnoj zabrani stjecanja vlasništva na pomorskom dobru jasno definiranoj člankom 5. ZPDML/2023, (kojim je određeno da se na njemu se ne može steći pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi, te da su građevine i drugi objekti na pomorskom dobru koji su trajno povezani s pomorskim dobrom njegova pripadnost), u Republici Hrvatskoj i dalje postoje brojni zemljišnoknjižni upisi na pomorskom dobru koji su u koliziji s načelom opće upotrebljivosti, što izaziva nesigurnost i neujednačenu sudsku praksu, te praktički stvara posebna stvarna prava na pomorskom dobru. Isto je razvidno iz same činjenice što se u našem pravnom sustavu zabranjuje bilo kakvo stjecanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava po bilo kojoj osnovi na pomorskom dobru, uz propisivanje da su upisi prava vlasništva ili kojega drugoga stvarnog prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati pravno valjani način stjecanja, pravno nevaljani, a što bi primjenom načela *argumentum a contrario*, (ali i čl. 217. st. 2. ZPDML/2023), značilo da bi se za određene upise prava vlasništva na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru moglo dokazati da su pravno valjani. Jedan od očitih dokaza postojanja stvarnih

¹³ Sukladno članku 55. st. 3. ZPDML/2023, koncesija za prirodne morske plaže može se dati najduže na rok do pet godina.

¹⁴ Bolanča, D., Pomorsko dobro (odabrane teme), Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 1999., str. 11.

¹⁵ Tuhtan, I., Pravno razdvajanje zgrada i drugih građevina od pomorskog dobra, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, god. 23, br. 1. (2002.), str. 337.

¹⁶ Vidi više u: Seršić, V., op.cit., str. 14.

¹⁷ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17 (dalje u tekstu: ZVDSP ili Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima).

¹⁸ Tuhtan, I., op. cit., str. 336.

¹⁹ Hlača, V., Nakić, J., Zaštita pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj, Poredbeno pomorsko pravo, god. 49, br. 164. (2010.), str. 527.

prava na pomorskom dobru, suprotno čl. 5. ZPDML/2023, je postojanje prava stvarne služnosti puta na općem (pomorskom) dobru, koje je određeno u članku 62. Zakona o elektroničkim komunikacijama.²⁰

Iako je pristup pomorskom dobru zakonski zajamčen, u praksi dolazi do situacija u kojima koncesionari ograničavaju fizički pristup plaži, naplaćuje se korištenje prostora koji bi trebao biti javno dostupan, postavljaju se prepreke (ograđivanje, kontrola ulaza), te veći dio plaže postaje komercijalna zona.²¹

U pravilu su se koncesije na plaže (bez mogućnosti gradnje) koje se nalaze ispred samih hotela, davale na rok od deset godina, ali bez čekanja upisivanja (evidentiranja) pomorskog dobra u zemljišnu knjigu, što je praktički bilo nezakonito, tako da možemo konstatirati kako će se člankom 10. st. 7. novog ZPDML/2023, kojim je određeno da upis statusa pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi iznimno nije preduvjet za donošenje obavijesti o namjeri davanja koncesije i donošenje odluke o posebnoj upotrebi ako je nedvojbeno da su nekretnine koje se daju u koncesiju u statusu pomorskog dobra, konačno ozakoniti dosadašnje koncesije na plažama.²²

2. Morske plaže u ZPDML/2023

Morske plaže su jedan od najvrjednijih resursa Republike Hrvatske te su od izrazite gospodarske važnosti za zajednicu. Stoga je pri pravnom uređenju morskih plaža potrebno uskladiti mnoštvo interesa, između ostalog, ekonomski interes iskorištavanja morske obale, interes očuvanja morskog okoliša i obale, interes pravne sigurnosti u vidu zaštite stečenih prava na njezinim dijelovima te interes opće dostupnosti morske obale osobama smanjene pokretljivosti i nižeg socioekonomskog statusa radi javnog zdravlja i sl.²³ Sukladno čl. 3. toč. 17. ZPDML/2023 morska plaža je prirodni ili izgrađeni i uređeni kopneni i pripadajući morski prostor pomorskog dobra koji služi za boravak, rekreaciju i kupanje te s tim povezane aktivnosti.²⁴

Morske plaže su sastavni dio pomorskog dobra i kao takve su izvan pravnog prometa i na njima se ne može steći pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj

²⁰ Zakon o elektroničkim komunikacijama, Narodne novine, br. 76/2022 (dalje u tekstu: ZEK ili Zakon o elektroničkim komunikacijama).

²¹ Prema članku 63. toč. 2. ZPDML/2023 koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra iznimno se može dati na zahtjev, dakle bez provedbe natječaja, za obavljanje gospodarske aktivnosti, na javnoj uređenoj morskoj plaži iz članka 76. stavka 2. podstavka 2. ovoga Zakona koja se ne smije ograditi, ne smije se naplaćivati ulaz niti se može isključiti iz opće upotrebe, koju obavlja hotel, kamp ili turističko naselje minimalne kategorizacije četiri zvjezdice ili više, a koji su izgrađeni izvan pomorskog dobra i s kojim je uređena morska plaža infrastrukturno povezana te gdje je izvršeno ulaganje u infrastrukturu od strane hotela, kampa ili turističkog naselja s kojim je u neposrednoj vezi.

²² Županijska skupština Splitsko-dalmatinske županije dana 22. studenog 2010. godine donosi „Odluku o koncesiji na pomorskom dobru u svrhu korištenja plaže u k.o. Supetar i k.o. Mirca“, bez da je granica pomorskog dobra ucrtana u katastarski operat i zemljišnu knjigu.

²³ Novak, M., Stvarnopravno uređenje plaža u Republici Hrvatskoj, Poredbeno pomorsko pravo, god. 63, br. 178. (2024.), str. 209-210.

²⁴ Prema čl. 4. ZPDML/2023 pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se i koristi pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom. Republika Hrvatska vodi brigu, skrbi i upravlja pomorskim dobrom.

osnovi. Također, morske plaže ne mogu biti predmet ugovora o zakupu niti ugovora o najmu.²⁵

U upravljanju morskim plažama posebno se mora voditi računa o vrednovanju biološkog bogatstva, prirodne dinamike i funkcioniranja područja pod plimom i osekom, kao i o međuzavisnosti prirode morskog i kopnenog dijela koji čine cjelinu na određenom području morskih plaža kao sastavnom dijelu pomorskog dobra. Posebno se treba posvetiti pažnja na procjenu rizika povezanih sa zahvatima u prostoru, djelatnostima i infrastrukturu u blizini morskih plaža, kako bi se spriječio ili umanjio njihov negativni učinak na morske plaže.²⁶

Sukladno članku 76. ZPDML/2023 morske plaže dijele se na javne morske plaže (prirodne morske plaže²⁷ i uređene morske plaže²⁸), te morske plaže posebne namjene²⁹.

Morskom plažom upravlja jedinica lokalne samouprave odnosno javna ustanova za zaštićene dijelove prirode u skladu s Planom upravljanja pomorskim dobrom odnosno Planom upravljanja pomorskim dobrom unutar zaštićenog dijela prirode ili koncesionar u skladu s odlukom i ugovorom o koncesiji, koji su dužni plažu štiti i održavati te osigurati zadovoljenje javnog interesa za korištenjem.

3. Granice pomorskog dobra u odnosu na morske plaže

U našem pravnom sustavu zabranjuje se bilo kakvo stjecanje prava vlasništva i drugih stvarnih prava po bilo kojoj osnovi na pomorskom dobru, a samim time i na mor-

²⁵ Nitko se ne može pozivati na zaštitu povjerenja u istinitost i potpunost zemljišne knjige u odnosu na nekretninu koja je morska plaža, dok su pravni poslovi sklopljeni suprotno istom ništetni, (vidi čl. 5. ZPDML/2023).

²⁶ Nedavni slučaj drastične promjene oblika jedne od naših najljepših i svjetski poznate prirodne morske plaže Zlatni rat u Bolu, najbolji je pokazatelj kako ljudi namjernim izmjenama obalne crte i posljedično, promjenom morskih struja, nepovratno uništavaju ono po čemu je Bol i Hrvatska nadaleko poznat. Naime, od 2020. do 2023. godine provedene su odluke općine Bol koje su uzrokovale devastaciju i nezapamćene posljedice na ovaj jedinstveni prirodni biser. Općina Bol tada je donijela i provela Plan upravljanja pomorskim dobrom općine Bol i ponavljala njegove sporne odredbe godinama: 2020., 2021., 2022., 2023. Provođenjem tih planova trajno je promijenjena obalna crta bez izrade studije utjecaja na okoliš. O kolikoj promijeni postojećeg prirodnog stanja se radi, vidljivo je čak i na Google karti za područje općine Bol gdje je došlo do značajnih izmjena vanjskih granica obale, a samim tim i ukupne površine općine Bol. Ako se ovo događa na našoj najpoznatijoj plaži koja je stalno u medijima, možemo samo zamisliti što se danas događa na onim manje poznatim plažama koje su daleko od svjetla reflektora. Devastacija koja je napravljena na morskoj plaži Mali rat "pod parolom" nadohrane i sanacije plaže je učinjena protivno *Zakonu o zaštiti prirode*, Narodne novine, br. 80/13, 15/18, 14/19, 127/19, 155/23, dok se za zaštitu značajnog krajobrazu propisuju i daleko stroži uvjeti. Dostupno na: <https://www.morski.hr/bol/>, (6.2.2026.).

²⁷ Sukladno čl. 78. ZPDML/2023, prirodna morska plaža jest plaža koja se nalazi unutar ili izvan naselja, infrastrukturno je neopremljena, potpuno očuvanih prirodnih obilježja čiji kopneni dio obuhvaća prostor prirodnog materijala (kamena, pijeska, šljunka, njihove kombinacije i sl.), na kojoj građenje građevina nije dozvoljeno.

²⁸ Sukladno čl. 79. ZPDML/2023 uređena morska plaža jest morska plaža koja se nalazi unutar ili izvan naselja i koja je pristupačna svima pod jednakim uvjetima, uključivo i osobama smanjene pokretljivosti, uređenog i izmijenjenog prirodnog obilježja te infrastrukturno i sadržajno uređenog kopnenog prostora neposredno povezanog s morem.

²⁹ Sukladno čl. 80. ZPDML/2023 morska plaža posebne namjene je morska plaža koja udovoljava zahtjevima posebnih grupa korisnika i njihovim specifičnim potrebama.

skim plažama. Dakle, nekretnine koje čine pomorsko dobro jedine su nekretnine koje su izvan stvarnopravnog režima u pravnom sustavu Republike Hrvatske.³⁰ S druge se strane pak propisuje da su upisi prava vlasništva ili kojega drugoga stvarnog prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati pravno valjani način stjecanja, pravno nevaljani, a što bi primjenom načela *argumentum a contrario* značilo da bi se za određene upise prava vlasništva na zemljištu i građevinama na morskim plažama moglo dokazati da su pravno valjani.

Prilikom određivanja granica pomorskog dobra poseban je interes za Republiku Hrvatsku pretpostavka za upis pomorskog dobra u zemljišne knjige i izgradnju cjelovitog sustava upravljanja obalnim i morskim resursima.³¹ Prilikom utvrđivanje granice pomorskog dobra treba u obzir uzeti osnovne sastavnice pomorskog dobra sukladno kojima se i formiraju njegove granice.³²

Slijedom navedenog, potrebno je utvrditi, označiti i upisati u zemljišne knjige granice pomorskog dobra na cijeloj obali Republike Hrvatske te osigurati pravni okvir, organizacijske te kadrovske resurse za isto.³³

Neki naši pravni stručnjaci su još davne 1996. godine upozorili i smatrali da se znatan dio problema vezanih uz imovinskopravne odnose i primjenu članka 1038. PZ-a 1994. godine mogu ublažiti u postupku određivanja granica pomorskog dobra, no žalost ti savjeti nisu primjenjeni u praksi.³⁴

Prirodne morske plaže u Republici Hrvatskoj zbog svoje vrijednosti i važnosti, a pogotovo radi prethodno iznesenih spornih pravnih situacija, toliko vape za konačnim i potrebnim normiranjem kakvo i zaslužuju, i to ne radi toga što zakonodavac do sada nije pronašao rješenje složenosti svih pravnih odnosa na istima, već zbog toga što on praktički nije vidio ni problem. Isto je razvidno iz utvrđenja Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, Uprave za pomorstvo, u Obrascu prethodne procjene učinka propisa od 16. rujna 2021. godine,³⁵ gdje konstatira da donošenje novog ZPDML/2023, neće imati izravnih gospodarskih učinaka niti će značajno utjecati na makroekonomske pokazatelje, te da neće imati učinka na otvaranje novih radnih mjesta i financijske rezultate poslovanja poduzetnika, kao i da će imati neznatan učinak na funkcioniranje tržišta i konkurentnost gospodarstva, a posebno da neće imati učinka na imovinska prava gospodarskih subjekata.³⁶

³⁰ Jug, J., Stvarna prava na pomorskom dobru, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, god. 34, br. 1. (2013.), str. 280.

³¹ Jelavić, A., Pravni položaj pomorskog dobra, Naše more, god. 59, br. 1-2. (2012.), str. 25.

³² Ljubetić, S., Granice pomorskog dobra lučkog područja – legislativno uređenje i problematika u praksi, Poredbeno pomorsko pravo, god. 60, br. 175. (2021.), str. 177.

³³ Vojković, G., Utvrđivanje granice pomorskog dobra *de lege lata* i *de lege ferenda*, Poredbeno pomorsko pravo, god. 61, br. 176. (2022.), str. 529.

³⁴ Vidi više u: Borković, I., Koncesija i izvlaštenje na pomorskom dobru i zaštita prava, Pravo u gospodarstvu, br. 36, Zagreb, 1997.

³⁵ Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=17564>, (30.11.2022.)

³⁶ Novim ZPDML/2023 uvodi se strateški dokument nazvan Nacionalni plan upravljanja i gospodarenja pomorskim dobrom i morskim lukama, (dalje u tekstu: Nacionalni plan), koji bi trebala donijeti Vlada Republike Hrvatske, a s kojim svi planovi upravljanja pomorskim dobrom moraju biti usklađeni i koji dokument bi konačno trebao odrediti kojim smjerom smo odlučili krenuti sa zaštitom i gospodarskim iskorištavanjem pomorskog dobra. Ne moramo posebno naglašavati da niti nakon tri godine od donošenja ZPDML/2023 Nacionalnog plana još nema niti na vidiku.

U Republici Hrvatskoj još nije dovoljno prihvaćena važnost evidentiranja pomorskog dobra u javnim knjigama, koja činjenica i najviše utječe na nedovoljnu zaštitu morskih plaža, ali i nedostatnu litoralizaciju istih, kao i mnogobrojne sporove vezane uz evidenciju pomorskog dobra.³⁷

No sustav prostornog uređenja u Hrvatskoj je ipak otišao korak naprijed u zaštiti i definiranju gradnje u blizini morskih plaža, odnosno pomorskog dobra donošenjem novog Zakona o prostornom uređenju 2025. godine, (ZPU).³⁸

U predmetnom ZPU znatan dio posvećen je upravo planiranju i uređenju prostora pomorskog dobra.³⁹ Zahvati u prostoru pomorskog dobra, a samim time i na morskim plažama, za koje ne postoji obveza posebnog planiranja u prostornom planu, a mogu se projektirati odnosno provoditi na svim onim prostorima na kojima za to ne postoje zapreke u prostornom planu, vodeći računa o tome da se njima ne ugrozi provedba rješenja iz prostornih planova.⁴⁰

Jedna od najvažnijih odredbi ZPU-a u odnosu na zaštitu pomorskog dobra svaka-ko je čl. 69. st. 6. koji određuje da se na kontaktnom području s pomorskim dobrom ne može izdati akt za provedbu zahvata u prostoru prije nego što je utvrđena granica pomorskog dobra.⁴¹

Kod stjecanja prava vlasništva na našim najatraktivnijim i najtraženijim nekretninama uz samo more, koje nerijetko obuhvaćaju u dijelove morskih plaža, kako hrvatskih državljana, tako i stranih državljana, problem se očituje s obzirom na činjenicu da nijedna od državnih institucija ne uvjetuje pribavu dokaza da se navedene nekretnine ne nalaze na pomorskom dobru. Rješavanje takvih problematičnih situacija prepušteno je slobodnoj ocjeni uređujućih zemljišnoknjižnih referenata, koji po vlastitom na-hođenju utvrđuju je li takva nekretnina pododobna za uknjižbu prava vlasništva jer nemaju nikakvu zakonsku obvezu provjeravati je li granica pomorskog dobra eviden-tirana na tom mjestu ili nije, tako da ta pravna praznina uzrokuje i još će uzrokovati mnogo problema.⁴²

³⁷ Vidi opširnije u: Žuvela, M., Vlasničkopravni odnosi, Organizator, Zagreb, 2009., str. 327-455.

³⁸ *Zakon o prostornom uređenju*, Narodne novine, br. 155/2025 (dalje: Zakon o prostornom uređenju ili ZPU).

³⁹ Članak 69. ZPU-a određuje da je pomorsko dobro prostor od interesa za Republiku Hrvatsku te uživa njezinu osobitu zaštitu sukladno odredbama ovoga Zakona i posebnih propisa. Pomorsko dobro mora ostati dostupno svim građanima pod jednakim uvjetima, osim na dijelovima koji su dani u koncesiju.

⁴⁰ To se odnosi na gradnju spomenika, skulptura, fontana i sl., ekološki prihvatljiva nekomercijalna sidra, igrališta koja služe općoj upotrebi i mogu se demontirati kao što su dječja igrališta, vaterpolo igrališta i sl., prema čl. 69. st. 4. ZPU-a.

⁴¹ Člancima 61. toč.11., 65. i 69. st. 6. ZPU-a, posebno se propisuje da se ne smiju graditi građevine na udaljenosti manjoj od 5 metara od granice pomorskog dobra u građevinskom području naselja, te manjoj od 25 metara u izdvojenom građevinskom području izvan naselja, osim na već izgrađenim prostorima gdje bi takvo odmicanje remetilo postojeći građevinski pravac odnosno prostorni sklad i kontinuitet izgrađene strukture, dok se ne mogu planirati niti izvoditi zahvati u prostoru i gradnja građevina u gospodarskim namjenama na udaljenosti manjoj od 25 metara od granice pomorskog dobra, odnosno 25 m od obalne crte ukoliko granica pomorskog dobra nije utvrđena.

⁴² Npr. za slučaj sukoba pravila posebnog pravnog uređenja za javne ceste i posebnog uređenja za more i morsku obalu, predviđen je poseban postupak u kojem Vlada RH može odlučiti da se sukladno lo-kacijskoj dozvoli mijenjaju granice pomorskog dobra, pa da se iz područja pomorskog dobra izuzima neka određena nekretnina (čl. 23 Z.i.d. ZJC/11. 12. 2009. g.). Time ta nekretnina izlazi ispod pravnog uređenja za more i morsku obalu te prestaje biti opće dobro, a postaje javnom cestom na koju se

U takvim slučajevima predlažemo primjenu načela *lex specialis derogat legi generali*,⁴³ odnosno primjenu Zakona o otocima,⁴⁴ koji predviđa ništetnost ugovora o prodaji prve čestice do mora ili prve čestice do obalne čestice ako nije utvrđena granica pomorskog dobra, uz napomenu da se isto po ZO odnosi samo na male, povremeno nastanjene i nenastanje otoke, koji su definirani u Državnom programu zaštite i korištenja povremeno nastanjenih i nenastanjenih otoka, otočića i okolnog mora.

Tekstualni dio prijedloga granice pomorskog dobra i granice lučkog područja luke posebne namjene obavezno mora sadržavati, uz tehničke detalje, opis granice i identifikacija svih nekretnina koje čine pomorsko dobro, razloge koji uvjetuju prijedlog granice, te izvješće o javnoj raspravi.⁴⁵

Predmetno izvješće o javnoj raspravi je najveća promjena u novom ZPDML/2023 jer se istim, u članku 23., propisuje da je Županijsko povjerenstvo za granice dužno prijedlog granice pomorskog dobra i lučkog područja luke posebne namjene staviti na javni uvid na oglasnu ploču i mrežne stranice jedinice područne (regionalne) samouprave i jedinice lokalne samouprave za čije područje se predlaže granica pomorskog dobra i lučkog područja luke posebne namjene, što prije nije bio slučaj.⁴⁶

Rješenje o određivanju granice pomorskog dobra, odnosno lučkog područja luke posebne namjene, sukladno čl. 25. ZPDML/2023 u izreci, između ostalih tehničkih detalja, mora sadržavati naziv i broj katastarske općine za koju se provodi postupak, obvezu izrade geodetskog elaborata u svrhu provedbe rješenja o određivanju granice pomorskog dobra odnosno lučkog područja luke posebne namjene, navod da nekretnina gubi status pomorskog dobra ako se dio nekretnine prema kriterijima iz ovoga Zakona iznimno treba izuzeti iz pomorskog dobra, te nalog zemljišnoknjižnom sudu da izvrši upis prava vlasništva u korist Republike Hrvatske na nekretnini koja gubi status pomorskog dobra.⁴⁷

Sastavni dio rješenja je geodetska snimka područja i digitalni ortofotoplan s preklapom katastarskog plana, legendom, ovjerenom od strane Županijskog povjerenstva za granice pomorskog dobra, te ucrtanom crtom srednjih viših visokih voda, crtom koja označava zakonski minimum širine kopnenog dijela pomorskog dobra, te linijom

primjenjuju pravila posebnog pravnog uređenja za javne ceste. To je bitna razlika, budući da – prema pravilima našeg posebnog uređenja za javne ceste – javna cesta nije opće dobro, nego je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske (čl. 2/1 ZJC).

⁴³ *Lex specialis derogat legi generali* je pravno načelo koje potječe još iz rimskog prava koje znači da poseban zakon isključuje opću normu, odnosno da u slučaju sukoba između opće pravne norme (*lex generalis*) i posebne pravne norme (*lex specialis*), prednost uvijek ima posebna norma, s obzirom da je donijeta upravo radi uređivanja užeg, specifičnog područja odnosa.

⁴⁴ *Zakon o otocima*, Narodne novine, br. 116/18, 73/20 i 70/21 (dalje: ZO).

⁴⁵ Najvažniji prilog prijedloga granice pomorskog dobra i granice lučkog područja luke posebne namjene je geodetska snimka područja i digitalni ortofotoplan s preklapom katastarskog plana, legendom, ovjerom od strane Županijskog povjerenstva za granice pomorskog dobra te ucrtanom crtom srednjih viših visokih voda, crtom zakonskog minimuma širine kopnenog dijela pomorskog dobra te linijom prijedloga granice.

⁴⁶ Sukladno čl. 23. st. 6. i 7. ZPDML/2023, prijedloge i primjedbe iz stavka 3. točke 2. istoga članka upravno tijelo dostavlja Županijskom povjerenstvu za granice pomorskog dobra koje je dužno obraditi zaprimljene prijedloge i primjedbe iznesene u javnoj raspravi i pripremiti izvješće o javnoj raspravi.

⁴⁷ Vidi detaljnije o svim sastavnicama istog u Rješenju Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, klasa: UP/I-342-22/25-01/33, urbroj: 530-03-1-25-4 od 19. rujna 2025. godine.

određene granice, dok se posebno ističe kako protiv predmetnog rješenja žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor.⁴⁸

Utvrđivanje kopnenog dijela granice morske plaže, odnosno pomorskoga dobra i do sada je u praksi bilo sporno, jer se utvrđivanjem nekog zemljišta ili dijela zemljišta pomorskim dobrom izravno utječe na specifični stvarnopravni status tog zemljišta, s obzirom da se ono u tom slučaju izuzima iz stvarnopravnog režima, te postaje zemljište izvan pravnoga prometa, na kojemu se ne može steći niti pravno vlasništva ni druga stvarna prava, a isti problem će nažalost ostati i nadalje jer ZPDML/2023 nije nedvojbeno utvrdio što znači valjano stjecanje prava vlasništva na pomorskom dobru.⁴⁹

Kao što znamo, pravo vlasništva jedno je od temeljnih ustavnih vrednota u Republici Hrvatskoj, te je izričito zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske, kojim je, ujedno, propisano kako je ograničiti ili oduzeti vlasništvo dopušteno samo kada je to u interesu Republike Hrvatske i uz naknadu tržišne vrijednosti, stoga je novi ZPDML/2023 odredio da pri određivanju granica pomorskog dobra treba imati u vidu tu predmetnu ustavnu odredbu.⁵⁰

Nadalje, određivanje je li neki dio zemljišta „po svojoj prirodi u neposrednoj vezi s morem“, te služi li takav dio zemljišta prema svojoj „namjeni i načinu upotrebe uobičajenom korištenju i upotrebi mora kao općeg dobra“, podložno je slobodnoj procjeni donositelja takve odluke i to je još jedna odredba koja se trebala, a nije se promijenila.⁵¹

4. Stvarna problematika koncesija na morskim plažama

Iako koncesija na morskoj plaži nije stvarno pravo, u praksi preuzima funkciju ograničenog stvarnog prava jer omogućuje dugotrajno i ekonomski važno korištenje morskih plaža uz elemente gospodarskog upravljanja prostorom. Načelno, ugovorom o koncesiji određuje se gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku te se njime reguliraju prava i ovlaštenja davatelja koncesije i koncesionara.⁵² Koncesije predstavljaju uspješan oblik povjeravanja obavljanja javnih usluga te povjeravanja izvođenja javnih radova fi-

⁴⁸ Troškove izrade prijedloga granice pomorskog dobra odnosno lučkog područja luke posebne namjene i izrade geodetskog elaborata na temelju izvršnog rješenja kojim je određena granica pomorskog dobra odnosno lučkog područja luke posebne namjene snosi nadležna jedinica područne (regionalne) samouprave.

⁴⁹ U proučavanju predmetne problematike naišli smo na zaista začuđujuće odluke nadležnih tijela kojima se određuju granice pomorskog dobra čak i do 30 metara u kopno od obalne crte unutar privatnih i ograđenih posjeda hotelskih kuća, što svakako nikome ide korist, već samo stvara dodatne probleme u ionako tromom i neefikasnom sustavu. Vidi odluku Upravnog suda u Splitu, broj: Usl-324/2022-7 od 28.10.2022.

⁵⁰ U tom smislu je ZPDML/2023 propisao pravo na naknadu po propisima o izvlaštenju vlasniku nekretnine na koju se proširuje prostor pomorskog dobra u dubinu kopna (vidi članak 10. stavci 11. i 12. ZPDML/2023), no istu odredbu je imao i prethodni ZPDML koji inače nije razriješio niti jedan od takvih slučajeva izvlaštenja, tako da smo mišljenja da se praksa ni ubuduće neće promijeniti i to isključivo zbog nejasnoća oko tumačenja valjanog načina stjecanja prava vlasništva.

⁵¹ Pogotovo je to problem u situacijama kada se neće moći primijeniti glavna odrednica opsega kopnenog dijela pomorskoga dobra: „najmanje šest metara od crte srednjih viših visokih voda mjereno vodoravno.“

⁵² Tasić, Z., *Financiranje projekata na pomorskom dobru*, Poredbeno pomorsko pravo, god. 57, br. 172. (2018.), str. 342.

zičkim ili pravnim osobama (pretežito trgovačkim društvima), i to zbog mnogobrojnih prednosti koje mogu donijeti javnoj zajednici, odnosno državi, županijama, gradovima ili općinama.⁵³ One omogućuju angažiranje privatnih ulagača radi ostvarivanja javnih koristi, čime se posljedično potiče izgradnja infrastrukturnih projekata koje država i jedinice lokalne samouprave iz sredstava državnog proračuna ne bi same mogle izvesti te bi njihovi stanovnici bili uskraćeni od korištenja njihovih usluga još cijeli niz godina.⁵⁴, a ujedno se javljaju i kao pogodno sredstvo privlačenja stranog kapitala.⁵⁵ Koncesije su također jedan od predmeta uknjižbe u zemljišne knjige.⁵⁶ No, neujednačena sudska i upravna praksa o načinu utvrđivanja granice pomorskog dobra i provedbi upisa u zemljišne knjige stvara pravnu nesigurnost i otežava ostvarivanje stvarnih prava kako koncesionara, tako i davatelja koncesija na morskim plažama.⁵⁷

Sukladno članku 10. st. 5. ZPDML/2023 evidentiranje pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi preduvjet je za donošenje obavijesti o namjeri davanja koncesije i donošenje odluke o posebnoj upotrebi osim za namjene iz članka 45. stavka 1. ovoga Zakona, dok upis statusa pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi iznimno nije preduvjet za donošenje obavijesti o namjeri davanja koncesije i donošenje odluke o posebnoj upotrebi ako je nedvojbeno da su nekretnine koje se daju u koncesiju u statusu pomorskog dobra iz članka 6. ovoga Zakona.⁵⁸

Upis pomorskog dobra u zemljišne knjige naročito je važan zbog upravljanja i zaštite pomorskim dobrom te zbog publicitetne funkcije zemljišnih knjiga odnosno načela javnosti zemljišnih knjiga.⁵⁹ Upis pomorskog dobra u zemljišne knjige ima deklaratoran, a ne konstitutivan učinak. To znači da se pomorsko dobro smatra takvim ne zato što je upisano, nego zato što po svojoj prirodi i zakonskim kriterijima to jest.⁶⁰

Posebno problematična područja su stare urbane jezgre obalnih gradova, gdje je obalni pojas stoljećima mijenjao oblik i gdje se stare kuće već stoljećima nalaze na samoj obali, niti pola metra od mora, a evidencije nisu pratile promjene. Takve situacije zahtijevaju reviziju granica i ponovno usklađivanje podataka na temelju suvremenih geodetskih mjerenja i ortofoto snimaka.⁶¹

⁵³ Derđa, D., Ugovor o koncesiji, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 6, br. 3, (2006.), str. 86.

⁵⁴ *Loc.cit.*

⁵⁵ Staničić, F., Bogović, M., Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama i Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Pravni vjesnik, god. 33, br. 1. (2017.), str. 73.

⁵⁶ Klarić, P., Vedriš, M., Građansko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2025., str. 309.

⁵⁷ Sukladno općim propisima - *Zakonu o koncesijama*, Narodne novine, br. 69/17, 107/20 (dalje u tekstu: ZK ili Zakon o koncesijama), te europskoj regulativi uvedenoj Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji, ZPDML/2023 koncesije definira vrlo jednostavno, kao pravo gospodarskog korištenja pomorskog dobra koje se stječe ugovorom o koncesiji.

⁵⁸ Prema članku 10. st. 8. ZPDML/2023 koncesija na pomorskom dobru, kao i druga prava mogu se dati i ako nekretnina nije u zemljišnoj knjizi evidentirana kao pomorsko dobro ako nema dvojbi da se radi o pomorskom dobru po samom zakonu.

⁵⁹ Vladušić, J., Određivanje granica pomorskog dobra u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, br. 1. (2009.), str. 233.

⁶⁰ Sudska praksa dosljedno potvrđuje da „status pomorskog dobra proizlazi iz zakona, a ne iz upisa“ - vidi presudu Vrhovnog suda RH, broj: Rev-2062/2019 od 16.2.2021.

⁶¹ U odluci Ustavnog suda RH broj: U-I-412/2020, naglašeno je da je „država dužna osigurati točnost evidencija pomorskog dobra jer one predstavljaju javno jamstvo pravnog poretka“. Time je potvrđeno da netočna evidencija može imati i ustavnopravne implikacije.

Suvremeni izazovi zahtijevaju modernizaciju sustava evidencija. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture pokrenulo je projekt “e-Pomorsko dobro”, kojim se uvodi digitalna baza podataka o granicama i koncesijama.⁶²

videntiranje pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi, prema odredbama prijašnjeg ZPDML-a i ZZK, nema značenje obveznog upisa pomorskog dobra u vlastovnicu odgovarajućeg zemljišnoknjižnog uloška u glavnoj knjizi.⁶³

U članku 10. ZPDML/2023 jasno je propisano da nekretnina ima status pomorskog dobra ako po svom položaju, izgledu, namjeni, prirodnim obilježjima i uobičajenom načinu upotrebe odgovara definiciji pomorskog dobra iz članka 6. istog Zakona, s tim da odluka suda ili upravnog tijela kojom se utvrđuje status nekretnine kao pomorskog dobra ima deklaratorni učinak, dok je u odnosu na nasipe konačno definirano da na njima nitko ne može dokazati valjani pravni temelj stjecanja prava vlasništva niti drugih stvarnih prava.⁶⁴

Postavlja se pitanje mora li prije donošenja odluke o davanju koncesije na morskoj plaži biti proveden postupak utvrđivanja granice pomorskog dobra ako je u zemljišnoj knjizi nekretnina već upisana kao pomorsko dobro. O tome su postojala različita pravna stajališta u sudskoj praksi, no novim ZPDML/2023 isto se pokušalo uravnotežiti i jasno propisati. Tako se u jednoj odluci iznosi stav da je *“Određivanje granice pomorskog dobra (radi se o plaži) u nadležnosti tijela uprave, pa sud prvog stupnja nije bio ovlašten sam, bez pribavljanja takve odluke utvrditi da se radi o pomorskom dobru”*,⁶⁵ a u drugoj da *“nema zapreke da se granica pomorskog dobra (morska obala – pojas šest metara) na predmetnoj nekretnini utvrdi kao prethodno pitanje u ovom postupku, uz sudjelovanje odgovarajućeg vještaka”*.⁶⁶

Kada se radi o nekretnini koja je u odgovarajućem zemljišnoknjižnom ulošku označena kao pomorsko dobro, mišljenja smo da ne bi trebalo utvrđivati granicu pomorskog dobra, jer je ona određena granicom katastarske čestice koja čini pomorsko dobro po samom zakonu i to kako je upisana u listu A - posjedovnici istog zemljišnoknjižnog uloška.⁶⁷

Korak naprijed u ovoj problematici je svakako donošenje Vladine Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, koja je donesena dana 30. prosinca 2025. godine, a koja je konačno odredila preduvjete za kadrovsko

⁶² Ovaj sustav usklađen je s EU direktivom INSPIRE (2007/2/EZ), koja zahtijeva interoperabilnost prostornih podataka na razini Europske unije. Njegova primjena osigurava transparentnost, bržu provjeru podataka i smanjuje mogućnost zloupotrebe.

⁶³ Upis je obavezan jedino kada je ZPDML-om ili nekim drugim zakonom propisana uknjižba pomorskog dobra u zemljišnu knjigu (primjerice u slučaju davanja koncesije), što podrazumijeva upis u glavnu knjigu.

⁶⁴ Sukladno čl. 210. određeno je da se nasip vidljiv na DOF-u 5/2011 koji je u skladu s prostornim planom koji sadrži detalje uređenja pomorskog dobra sukladno posebnom propisu, smatra prirastom kopnenog dijela pomorskog dobra iz članka 6. ovoga Zakona.

⁶⁵ Presuda Županijskog suda u Zadru, broj: Gž - 678/03 od 22.1.2004.

⁶⁶ Presuda Županijskog suda u Zadru, broj: Gž - 1612/05 od 19.10.2005.

⁶⁷ Za zemljišnu knjigu vrijedi načelo povjerenja tj. smatra se da zemljišna knjiga istinito i potpuno održava činjenično i pravno stanje zemljišta (čl. 8. st. 2. ZZK), pa nema razloga za odstupanje od tog načela kada je u pitanju pomorsko dobro. Zato bi se obveza utvrđivanja granice pomorskog dobra prije donošenja odluke o davanju koncesije trebala odnositi samo na situacije kada pomorsko dobro nije upisano u zemljišnu knjigu.

popunjavanje stručnjacima u nadležnom Ministarstvu, i to prvenstveno osnivanjem Službe za pomorsko dobro.⁶⁸

Naime, člankom 29. predmetne Uredbe Vlade RH, Služba za pomorsko dobro, između ostalog, sudjeluje u pripremi nacрта prijedloga zakonskih i podzakonskih akata iz područja pomorskog dobra, u upravnom postupku određuje granice pomorskog dobra i granice lučkog područja luka posebne namjene, vodi očevidnik određenih granica pomorskog dobra/lučkog područja, daje upute županijskim povjerenstvima za granice pomorskog dobra, priprema očitovanja na predstavke građana i drugih tijela iz područja svoga rada i predlaže mjere za poboljšanje, i dr.⁶⁹ Nadalje, osniva se i Služba za planiranje i evidentiranje pomorskog dobra, te posebni Sektor za pomorsko gospodarstvo koji osigurava provedbu stručnog osposobljavanja pomorskih i lučkih redara i donosi rješenje o stjecanju i gubitku ovlaštenja za obavljanje poslova nadzora nad provedbom reda na pomorskom dobru, i dr.⁷⁰

Koncesija za javnu plažu u naselju mora se davati tako da cijela plaža bude dostupna svima na korištenje, a na najviše 40 % kopnenog i 20 % morskog dijela plaže koncesionar može obavljati gospodarske djelatnosti za koje mu je koncesija dana. Koncesija za javnu plažu izvan naselja mora se davati tako da cijela plaža bude dostupna svima na korištenje, a na najviše 60 % kopnenog i 40 % morskog dijela plaže koncesionar može obavljati gospodarske djelatnosti za koje mu je koncesija dana.⁷¹

S obzirom na to da upravo plaže i obalni pojas čine osnovu turističke atraktivnosti Hrvatske, nužno je povezati i pomiriti odnos javnog interesa i interesa turističkog gospodarstva u kontekstu korištenja i zaštite tog vrijednog prostora.⁷²

Turistički sektor treba ostvariti određenu simbiozu sa javnim interesom jer dobro uređene i očuvane plaže moraju ostati dostupne svima, ali da istovremeno pružaju kvalitetne sadržaje i usluge, čime bi se u potpunosti ostvarila funkcija kvalitetnog razvoja turizma.⁷³

U tom smislu građani i lokalna zajednica moraju imati pravo glasa pri odlučivanju o dodjeli koncesija i planovima uređenja na morskim plažama, jer se upravo oni svakodnevno koriste tim prostorom i osjećaju posljedice eventualne degradacije. Time se povećava transparentnost, smanjuje potencijal za sukob interesa i jača povjerenje u sustav upravljanja.

No, za sada se hrvatski model nalazi između talijanskog liberalnijeg i francuskog restriktivnijeg pristupa gdje ključni problemi ostaju nedovoljno precizno normiranje

⁶⁸ Narodne novine, br. 158/25, (dalje: Uredba Vlade RH).

⁶⁹ U Službi za pomorsko dobro ustrojavaju se i tri posebna odjela, i to Odjel za upravljanje pomorskim dobrom, Odjel za granice pomorskog dobra, te Odjel za upravljanje pomorskim dobrom. Odjel za upravljanje pomorskim dobrom.

⁷⁰ Sektor vodi upisnik koncesija na pomorskom dobru u kojima je davatelj Vlada Republike Hrvatske, prati i daje upute jedinicama područne (regionalne) samouprave i lučkim upravama za vođenje upisnika koncesija na pomorskom dobru, i dr.

⁷¹ Vidi čl. 81. ZPDML/2023.

⁷² Često se u javnosti ti interesi percipiraju kao suprotstavljeni, pri čemu se pretpostavlja da turistički sektor nastoji komercijalizirati i privatizirati plaže, dok javni interes inzistira na njihovoj potpunoj otvorenosti i zabrani bilo kakve komercijalne aktivnosti.

⁷³ Prirodne ljepote, krajolik, more i očuvan okoliš glavni motivi dolaska turista u Hrvatsku. More i priroda kao motivi dominiraju nad svim drugim oblicima turističke ponude, uključujući i kulturne sadržaje ili posebne oblike turizma.

dopuštenog opsega komercijalizacije morskih plaža, nedostatak centralizirane evidencije koncesija, slaba kontrola izvršenja ugovora, te neriješena pitanja granica pomorskog dobra.

Također, u praksi su česti slučajevi ograđivanja hotelskih plaža, naplate samog pristupa, blokiranja prolaza uz obalu i slično, što se ne smije dopuštati i olako prolaziti preko takvih nezakonitih komercijalnih interesa koncesionara jer gospodarsko korištenje morskih plaža (naplatu usluga, ležaljke, sportskih sadržaja i sl.), ne smije dovesti do faktične privatizacije istih, odnosno do naplate samog pristupa moru.

5. Zaključak

Bez sustavnog jačanja institucionalne odgovornosti, postoji rizik da koncesijski model postupno transformira morske plaže iz općeg dobra u *de facto* komercijalizirani prostor. U kontekstu izrazite obalnosti Republike Hrvatske, razvijenog turističkog sektora i snažnog investicijskog interesa, pitanje koncesija na plažama i preciznog utvrđivanja granica pomorskog dobra postaje jedno od najosjetljivijih i najkompleksnijih pravnih pitanja suvremenog hrvatskog pravnog poretka.

Koncesijski model omogućuje gospodarsko korištenje morskih plaža uz istodobno očuvanje njegova javnopravnog karaktera. Međutim, upravo u toj normativnoj ravnoteži između javnog interesa i privatne inicijative javljaju se brojni pravni izazovi. U praksi se otvaraju pitanja transparentnosti postupaka dodjele koncesija, zaštite prava lokalne zajednice, ograničenja pristupa javnim plažama te nadzora nad izvršavanjem koncesijskih obveza. Dodatnu složenost stvara problematika utvrđivanja granica pomorskog dobra, koja nerijetko uzrokuje kolizije između katastarskog i zemljišnoknjižnog stanja, sporove s vlasnicima susjednih nekretnina te pravnu nesigurnost u prometu nekretnina uz obalu.

Novi zakonodavni okvir ZPDML/2023 nastoji preciznije normirati upravljanje i korištenje morskih plaža, ali brojna otvorena pitanja i dalje ostaju predmet stručnih rasprava i sudske prakse. Posebno je aktualna problematika odnosa između instituta povjerenja u zemljišne knjige, ustavne zaštite vlasništva i posebnog režima općeg dobra, kao i pitanje pravne sudbine zahvata u prostoru na pomorskom dobru u uvjetima normativnih praznina ili nedovoljno razrađenih podzakonskih akata.

Jedna od mnogih smetnji jednostavnijoj i bržoj litoralizaciji morskih plaža svakako je i nedonošenje, iako je to bila zakonska obveza, Pravilnika o vrstama i uvjetima zahvata na pomorskom dobru.

Zajedničko svim javnim morskim plažama je da one moraju biti dostupne svima pod istim uvjetima, da ih se ne smije isključiti iz opće upotrebe, ne smije ih se ograditi niti im na drugi način ograničiti pristup plaži. Ulaz se na javnu morsku plažu ne smije naplaćivati. Iako mogućnost ograđivanja i naplate ulaska na javnu morsku plažu po ZPDML/2023 nije dopuštena, još uvijek je moguće doći na plažu koja je ograđena ili na kojoj se naplaćuje ulaz. To će biti slučaj kada je dosadašnji koncesionar koji je koncesiju dobio po starom Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama iz 2003. godine⁷⁴,

⁷⁴ Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09 (dalje: ZPDML).

imao pravo ograditi plažu ili naplatiti ulaz na plažu, a to će moći sve do isteka postojeće koncesije (slučaj hotela Hilton u Rijeci).

Hrvatska još uvijek nije stavila morske plaže u gospodarsku funkciju kakvu bi one mogle imati.

Što se tiče neriješenih imovinskopravnih odnosa na pomorskom dobru, možemo zaključiti da novi ZPDML/2023 nije pronašao ispravan model odlučivanja o pravnom statusu i zakonito stečenim pravima na pomorskom dobru, tako da će biti pravi izazov promatrati postupanje davatelja koncesija i nadležnih inspekcijskih službi u primjeni istog Zakona u praksi.

Pozitivnopravna regulativa nedovoljno je dobra i suprotna utvrđenjima Ustavnog suda RH koja propisuju postupanje nadležnog državnog odvjetništva kod evidencije pomorskog dobra u zemljišnoj knjizi, koje se ne može evidentirati samo sa prijedlogom za uknjižbu, uz dostavu ovjerenog prijavnog lista i rješenja o utvrđenju granice pomorskog dobra, ukoliko se radi o nekretnini koja se nalazi u vlasništvu fizičke ili pravne osobe.

Naime, Ustavni sud Republike Hrvatske je svojom odlukom od 04.10.2011. godine utvrdio da se upisanom knjižnom vlasniku na pomorskom dobru ne smije brisati pravo vlasništva s faktičnim učincima izvlaštenja, a bez prethodne mogućnosti sudjelovanja u sudskom parničnom kontradiktornom postupku u kojem bi mu bila omogućena zaštita njegovih prava, dok je zakonodavac u novom ZPDML/2023 istu odluku potpuno zanemario i prešutio.

Moramo postati svjesni da država ne može funkcionirati bez vlasti, ali vlast ne može sama riješiti sve probleme. Nema jedinstvene mjere dobrog društva koja može pokretati svaki drugi aspekt razvoja (ne postoji ili/ili), već se rješenja trebaju tražiti u raznim kombinacijama i alternativama ovisno o slučaju.

Morske plaže treba sagledavati kao živi pravni organizam koji se neprestano prilagođava novim društvenim, ekonomskim i ekološkim okolnostima. Snaga morskih plaža nije samo u pravnoj zabrani privatizacije, nego u sposobnosti da istodobno bude izvor gospodarskog razvoja i jamstvo javne slobode.

Naše morske plaže nisu samo prirodne ljepote i pravna kategorija, već su simbol državnog suvereniteta, javne odgovornosti i društvene svijesti, zbog čega svi zajedno moramo izgraditi kulturu upravljanja koja će Republiku Hrvatsku potvrditi kao primjer odgovorne pomorske države.

LITERATURA:

Knjige i članci:

1. Bolanča, D., Pomorsko dobro (odabrane teme), Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu, Split, 1999.
2. Borković, I., Koncesija i izvlaštenje na pomorskom dobru i zaštita prava, Pravo u gospodarstvu, br. 36, Zagreb, 1997.
3. Borković, I., Primjena općeg pravnog režima koncesije na pomorsko dobro, Referati i izlaganja na Okruglom stolu „Pomorsko dobro i koncesije“, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1995.

4. Cvitanić, A., Brački statut – Bračko srednjovjekovno pravo, Književni krug, Split, 2005.
5. Đerđa, D., Ugovor o koncesiji, Hrvatska i komparativna javna uprava, god. 6, br. 3. (2006.), str. 85-119.
6. Grabovac, I., Plovidbeno pravo Republike Hrvatske, Književni krug, Split, 2003.
7. Hlača, V., Nakić, J., Zaštita pomorskog dobra u Republici Hrvatskoj, Poredbeno pomorsko pravo, god. 49, br. 164. (2010.), str. 493-529.
8. Jelavić, A., Pravni položaj pomorskog dobra, Naše more, god. 59 br. 1-2. (2012.), str. 22-35.
9. Jug, J., Nekretnine u posebnome pravnom statusu s posebnim osvrtom na pomorsko dobro, Lexpera, Zagreb, 2025.
10. Jug, J., Stvarna prava na pomorskom dobru, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, god. 34, br. 1. (2013.), str. 277-303.
11. Kundih, B., Hrvatsko pomorsko dobro u teoriji i praksi, Hrvatski hidrografski institut, Rijeka, 2005.
12. Ljubetić, S., Granice pomorskog dobra lučkog područja – legislativno uređenje i problematika u praksi, Poredbeno pomorsko pravo, god. 60, br. 175. (2021.), str. 173-204.
13. Marzano, A., Fishing and Roman Law, Harvesting the Sea: The Exploitation of Marine Resources in the Roman Mediterranean, Oxford Studies on the Roman Economy, Oxford, 2013.
14. Nakić, J., Pomorsko dobro – opće ili javno dobro, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 53, br. 3. (2016.), str. 797-832.
15. Novak, M., Stvarnopravno uređenje plaža u Republici Hrvatskoj, Poredbeno pomorsko pravo, god. 63, br. 178. (2024.), str. 207-272.
16. Seršić, V., Koncesije na pomorskom dobru, Novi informator, Zagreb, 2011.
17. Staničić, F., Bogović, M., Koncesije na pomorskom dobru – odnos Zakona o koncesijama i Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, Pravni vjesnik, god. 33, br. 1. (2017.), str. 73-104.
18. Tasić, Z., Financiranje projekata na pomorskom dobru, Poredbeno pomorsko pravo, god. 57, br. 172. (2018.), str. 339-354.
19. Tuhtan, I., Pravno razdvajanje zgrada i drugih građevina od pomorskog dobra, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, god. 23, br. 1. (2002.), str. 335-352.
20. Klarić, P., Vedriš, M., Građansko pravo, Narodne novine, Zagreb, 2025.
21. Vladušić, J., Određivanje granica pomorskog dobra u hrvatskom pravu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, br. 1. (2009.), str. 219-246.
22. Vojković, G., Utvrđivanje granice pomorskog dobra de lege lata i de lege ferenda, Poredbeno pomorsko pravo, god. 61, br. 176. (2022.), str. 527-558.
23. Žuvela, M., Vlasničkopravni odnosi, Organizator, Zagreb, 2009.

Pravni izvori:

1. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 83/23.
2. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, Narodne novine, br. 158/03, 100/04, 141/06, 38/09.

3. Zakon o koncesijama, Narodne novine, br. 69/17, 107/20.
4. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 155/2025.
5. Zakon o otocima, Narodne novine, br. 116/18, 73/20, 70/21.
6. Zakon o zaštiti prirode, Narodne novine, br. 80/13, 15/18, 14/19, 127/19, 155/23.
7. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, 81/15, 94/17.
8. Zakon o elektroničnim komunikacijama, Narodne novine, br. 76/2022.
9. Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovora o koncesiji.

Sudska praksa:

1. Presuda Ustavnog suda RH broj: U-I-412/2020
2. Presuda Vrhovnog suda RH, broj: Rev-2062/2019 od 16.02.2021.
3. Presuda Županijskog suda u Zadru, broj: GŽ - 678/03 od 22.1.2004.
4. Presuda Županijskog suda u Zadru, broj: GŽ – 1612/05 od 19.10.2005.
5. Presuda Upravnog suda u Splitu, broj: Usl-324/2022-7 od 28.10.2022.

Mrežni izvori:

1. Pringle, R., How ancient Rome's 1% hijacked the beach, dostupno na: <https://hakkaimagazine.com/features/how-ancient-romes-1-hijacked-beach/>, (6.11.2023.).

Blanka MATEŠA, PhD., Associate Professor
Faculty of Law, University of Split
blanka.matesa@pravst.hr

Dean RAHAN, lawyer
dean.rahan@gmail.com

Petar RAŠETINA, mag. iur.
Faculty of Law, University of Split
petar.rasetina@pravst.hr

BEACH CONCESSIONS AND THE DETERMINATION OF MARITIME DOMAIN BOUNDARIES: LEGAL CHALLENGES AND OPEN ISSUES

Summary: *This paper analyses the normative framework of the legislation of the Republic of Croatia, as well as the existing judicial and administrative practice, in relation to concessions on beaches and the determination of the boundaries of the maritime domain, with the aim of addressing certain unresolved legal issues in this field. Significant ambiguities and practical difficulties persist in the application of the relevant legal provisions governing the institute of the maritime domain and, consequently, concessions granted on beaches, which are inherently linked to the determination of the boundaries of the maritime domain. Considering the legal sensitivity and complexity of legal relations concerning the maritime domain, as well as the undisputed obligation of the State to manage it and ensure its effective protection and efficient utilisation, it is evident that greater and more consistent engagement of all competent authorities and stakeholders is required in these processes. The paper examines the possible influence of the right of ownership on the determination and registration of the maritime domain, that is, on the establishment of its legal status. Furthermore, the paper analyses the registration of the maritime domain in the land register as confirmation of the property-law status of immovable property in relation to the procedure for granting concessions on beaches, as well as the necessity of conducting judicial proceedings for the purpose of recording (registering) the maritime domain in the land register.*

Keywords: *concession, beach, boundary of the maritime domain, legal status of the maritime domain, right of ownership.*