

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

2467

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Jasna Omejec, predsjednica Suda, te suci Mato Arlović, Marko Babić, Snježana Bagić, Mario Jelušić, Davor Krapac, Ivan Matija, Antun Palarić, Aldo Radolović i Duška Šarin, odlučujući o prijedlogu za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01. i 76/10.), na sjednici održanoj 4. listopada 2011. donio je

ODLUKU

I. Pokreće se postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (»Narodne novine« broj 158/03., 141/06. i 38/09.), te se u članku 118. ukidaju:

– stavak 2.

– stavak 3. u dijelu koji glasi: »te će Državno odvjetništvo postupiti sukladno stavku 2. ovoga članka«.

II. Ova odluka objavit će se u »Narodnim novinama«.

i

RJEŠENJE

I. Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članaka 17. i 34. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (»Narodne novine« broj 158/03., 141/06. i 38/09.).

II. Ovo rješenje objavit će se u »Narodnim novinama«.

O b r a z l o ž e n j e

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 25. rujna 2003. donio Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu: ZoPDiML). ZoPDiML je proglasio predsjednik Republike Hrvatske odlukom 1. listopada 2003., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 158 od 7. listopada 2003.

ZoPDiML je mijenjan i dopunjavan dva puta:

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu: ZID ZoPDiML/06), kojeg je Hrvatski sabor donio na sjednici održanoj 15. prosinca 2006. ZID ZoPDiML/06 proglasio je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 19. prosinca 2006., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 141 od 27. prosinca 2006.,

– Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (u daljnjem tekstu: ZID ZoPDiML/09), kojeg je Hrvatski sabor donio na sjednici održanoj 20. ožujka 2009. ZID ZoPDiML/09 proglasio je predsjednik Republike Hrvatske odlukom od 24. ožujka 2009., a objavljen je u »Narodnim novinama« broj 38 od 27. ožujka 2009.

2. Prijedlog za ocjenu ustavnosti podnijeli su Rivijera d.d., Ičići, koju zastupaju Sanja Porobija i Ivana Sverak, odvjetnice iz Odvjetničkog društva Porobija i Porobija iz Zagreba (U-I-4445/2008) i CIVITAS NOVA d.d. Zagreb, koju zastupa Frano Gavranić, odvjetnik iz Odvjetničkog društva Špehar i Gavranić iz Zagreba (U-I-2231/2009).

2.1. Predlagatelj Rivijera d.d., Ičići, osporava članak 17. i članak 118. stavke 2. i 3. ZoPDiML-a.

Predlagatelj predlaže i pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom i zakonom članka 20. Pravilnika o evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra (»Narodne novine« broj 29/05.). Postupak povodom ovog dijela prijedloga izdvojen je u poseban predmet i vodi se pod brojem: U-II-4444/2008.

2.2. Predlagatelj CIVITAS NOVA d.d., Zagreb, osporava članak 34. ZoPDiML-a.

3. Prije raspravljanja o ovim prijedlozima sudac Ustavnog suda Miroslav Šeparović izuzeo se od raspravljanja i glasovanja.

4. Na temelju članka 25. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (»Narodne novine« broj 99/99., 29/02. i 49/02. – pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), zatraženo je očitovanje od Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (u daljnjem tekstu: Ministarstvo), koje je Ustavnom sudu dostavilo očitovanje. Također je zatraženo i dobiveno stručno mišljenje Katedre za građansko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, koje su potpisali prof. dr. sc. Igor Gliha i Hano Ernst.

II. OSPORENE ZAKONSKE ODREDBE

5. Budući su osporene zakonske odredbe u međuvremenu izmijenjene odnosno dopunjene, radi preglednosti, osporeni članci navode se u cijelosti, zajedno s kasnijim izmjenama i dopunama. Te se izmjene i dopune ne odnose na odredbe koje predlagatelji osporavaju.

5.1. Članak 17. ZoPDiML-a glasi:

»Članak 17.

Koncesija za gospodarsko korištenje pomorskog dobra daje se na temelju provedenoga javnog prikupljanja ponuda.

Koncesija za posebnu upotrebu pomorskog dobra daje se na zahtjev.

Za dobivanje koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra iz stavka 1. ovoga članka pravna i fizička osoba mora ispunjavati sljedeće uvjete:

1. da je registrirana za obavljanje gospodarske djelatnosti za koju traži koncesiju,

2. da raspolaže odgovarajućim tehničkim, stručnim i organizacijskim sposobnostima za ostvarenje koncesije,
3. da ima jamstvo za ostvarenje plana i programa za ostvarenje koncesije,
4. da su do sada podmirene sve obveze iz ranijih koncesija,
5. da do sada nije oduzimana koncesija iz članka 30. ovoga Zakona.

Ispunjavanje uvjeta iz točke 2. i 3. ovoga članka dokazuje se studijom o gospodarskoj opravdanosti, koja sadrži visinu ulaganja i način amortizacije.«

Članak 17. izmijenjen je člankom 2. ZID-a ZoPDiML/06, koji glasi:

»Članak 2.

U članku 17. iza stavka 4. dodaje se stavak 5. koji glasi:

'Ne može se dati koncesija fizičkoj ili pravnoj osobi koja je gospodarski koristila pomorsko dobro bez pravne osnove i /ili uzrokovala štetu na pomorskom dobru ukoliko prethodno ne plati naknadu štete zbog stjecanja bez osnove, s tim da visina naknade štete ne može biti manja od naknade za koncesiju, koju bi bio dužan platiti ovlaštenik koncesije da pomorsko dobro koristi na temelju valjane pravne osnove'.«

5.2. Članak 34. ZoPDiML-a glasi:

»Članak 34.

Koncesija se može založiti.

Založno pravo na koncesiji stječe se upisom u upisnik koncesija.

Prijavu za upis podataka o osnutku založnog prava podnosi ovlaštenik koncesije, prilažući založni ugovor.

Prijava iz stavka 3. ovoga članka podnosi se u roku od 15 dana od sklapanja založnog ugovora.

Založno pravo daje založnom vjerovniku pravo da sam koristi koncesiju, ako ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije ili može pravo na koncesiju prenijeti na treću osobu koja ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije, pod uvjetom da dobije suglasnost davatelja koncesije.

Ako založni vjerovnik ili osoba na koju je prenio koncesiju ne ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije i ne dobije suglasnost davatelja koncesije, koncesija se oduzima.

Davatelj koncesije može odbiti suglasnost iz stavka 6. ovoga članka samo ako založni vjerovnik kada sam koristi koncesiju ili osoba na koju prenosi koncesiju ne ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije.

Založno pravo na koncesiji prestaje brisanjem iz upisnika koncesije.«

5.3. Članak 118. ZoPDiML-a glasi:

»Članak 118.

Upisi prava vlasništva ili kojega drugoga stvarnog prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati pravno valjan način stjecanja pravno su nevaljani.

Državni odvjetnik podnijet će prijedlog zemljišnoknjižnom sudu radi brisanja upisa prava vlasništva ili drugoga stvarnog prava na pomorskom dobru iz stavka 1. ovoga članka i upisati pomorsko dobro.

Granica pomorskog dobra utvrđena prema Pomorskom zakoniku ostaje na snazi, te će Državno odvjetništvo postupiti sukladno stavku 2. ovoga članka.

Postupci za određivanje granica pomorskog dobra započeti do stupanja na snagu ovoga Zakona okončat će se prema odredbama Pomorskog zakonika ('Narodne novine', br. 17/94., 74/94. i 43/96.).

Ako se mijenjaju granice pomorskog dobra zbog promjene dokumenata prostornog uređenja, prirodnih pojava ili zbog proglašenja kopna pomorskim dobrom na taj dio pomorskog dobra primijenit će se odredbe o izvlaštenju.

Tijelo koje upravlja postojećom građevinom iz članka 19. stavka 1. točke 1. ovoga Zakona koja se nalazi na pomorskom dobru, dužno je u roku od godine dana od stupanja na snagu ovoga Zakona zatražiti koncesiju za posebnu upotrebu.

Postojeće građevine na pomorskom dobru izgrađene ili stečene sa valjanom pravnom osnovom koje se koriste za stanovanje, dat će se na posebnu upotrebu za sve vrijeme dok se koriste za stanovanje, bez naknade, a korisnik građevine dužan je zatražiti koncesiju za posebnu upotrebu u roku od godine dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

Ako se dio građevine iz stavka 5. i 6. ovoga članka koristi za obavljanje gospodarskih djelatnosti, za korištenje građevine u tom dijelu potrebno je zatražiti koncesiju za obavljanje gospodarskih djelatnosti.

Sve koncesije dodijeljene na temelju Pomorskog zakonika ('Narodne novine', br. 17/94., 74/94. i 43/96.) i Zakona o morskim lukama ('Narodne novine', br. 108/95. i 97/00.) ostaju na snazi do isteka razdoblja na koje su dane.

Postupci za davanje prvenstvene koncesije iz članka 62. Zakona o morskim lukama ('Narodne novine', br. 108/95., 10/95. i 97/00.), započeti do stupanja na snagu ovoga Zakona dovršit će se prema odredbama toga zakona.«

Člankom 17. ZID-a ZoPDiML/06 u članku 118. brisani su stavci 10. i 11. koji su glasili:

»Za rive do najviše 12 metara četvornih pristupne površine za privez brodica, a kojima se ne ograničava opća upotreba i ne služe za obavljanje gospodarske djelatnosti a izgrađene prije stupanja na snagu ovoga Zakona, i koje ispunjavaju uvjete za izdavanje koncesije za posebnu

upotrebu potrebno je podnijeti zahtjev za koncesiju prema članku 19. stavku 5. ovoga Zakona u roku od 6 mjeseci od stupanja na snagu ovoga Zakona.

Za rive kojima se odbije izdavanje koncesije ili za koje se ne podnese zahtjev iz prethodnog stavka ovoga članka u ostavljenom roku, inspekcija će naložiti uklanjanje bez odgode nakon konačnosti rješenja.«

III. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

6. Predlagatelj Rivijera d.d. osporava članke 17. i 118. stavke 2. i 3. ZoPDiML-a, smatrajući da nisu u suglasnosti s člancima 5. stavkom 1., 14. stavkom 2., 29. stavkom 1., 48. stavkom 1. i 50. stavkom 2. Ustava.

1) Članak 118. stavci 2. i 3.

6.1. Predlagatelj navodi da je člankom 118. stavkom 1. ZoPDiML-a propisano da su pravno nevaljani svi upisi prava vlasništva ili kojeg drugog stvarnog prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati pravno valjan način stjecanja. Stoga predlagatelj zaključuje da su (odnosno da bi tako moralo biti) upisi prava vlasništva ili kojeg drugog stvarnog prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru za koje se može dokazati pravno valjan način stjecanja, pravno valjani.

Predlagatelj citira sadržaj članka 118. stavaka 2. i 3. ZoPDiML-a, te smatra da iz navedenih stavaka uopće nije jasno na brisanje kojih upisa se točno odnosi ovlaštenje dano Državnom odvjetniku. Tim više što iz stavka 3. nije razvidno radi brisanja kojih prava Državno odvjetništvo, u odnosu na granicu pomorskog dobra već utvrđenu Pomorskim zakonikom, ima ovlaštenje predavati prijedloge sudovima u smislu stavaka 1. i 2. članka 118. ZoPDiML-a.

Predlagatelj smatra da je osporenim stavcima članka 118. ZoPDiML-a Državnom odvjetniku pružena mogućnost da podnosi prijedloge zemljišnoknjižnim odjelima nadležnih sudova radi brisanja određenih prava iz zemljišne knjige i upisa pomorskog dobra, pri čemu opće nije uzeta u obzir činjenica da su u skladu s člankom 14. stavkom 2. Ustava svi jednaki pred zakonom. Naime, smatra da je u konkretnom slučaju Državni odvjetnik u odnosu na druge nositelje određenih prava stavljen u bolju poziciju, te da su mu dodijeljena neosnovana i protuustavna ovlaštenja. Navodi da u skladu s člankom 29. Ustava svatko ima pravo da o njegovim pravima odluči neovisni i nepristrani sud, pravično i u razumnom roku.

Nadalje ističe:

»Upravo ne uzimajući u obzir citirane odredbe Ustava, napadanim zakonodavnim rješenjem dana je mogućnost da se prava upisana u zemljišnu knjigu jednostavno brišu i to na temelju prijedloga državnog odvjetnika koji, zapravo, svojom diskrecijskom odlukom utvrđuje (i) da se radi o pomorskom dobru, (i) da je određeni upis nevaljan te (ili) da je na predmetnoj nekretnini potrebno upisati pomorsko dobro. Dakle, ovakvim je zakonodavnim okvirom pružena mogućnost da se o određenim pravima odlučuje u jednom izvanparničnom postupku, na temelju diskrecijske odluke državnog odvjetnika, odnosno ovlaštenicima takvih prava je u potpunosti onemogućeno da o njihovim pravima odlučuje nepristrani i neovisni sud, čime je nesporno povrijeđen Ustav Republike Hrvatske.«

Predlagatelj napominje da pregled povijesno-pravnog kontinuiteta na prostorima Republike Hrvatske jasno ukazuje da su nekadašnji propisi imali u vidu mogućnost stjecanja prava vlasništva i drugih stvarnih prava na pomorskom dobru u posebnim slučajevima, kao i da su takva prava stečena na valjanoj osnovi uvijek uživala posebnu zaštitu. Kao primjer navodi bivši Pomorski zakonik, koji je člankom 1038. stavkom 3. propisivao da »ako vlasnik određenog pomorskog dobra ili nositelj drugog stvarnog prava na pomorskom dobru ne može dokazati valjan naslov i način stjecanja, nadležni javni pravobranitelj će putem redovitog sudskog postupka zatražiti da se to dobro utvrdi kao pomorsko dobro...«

Kao zaključak glede neustavnosti članka 118. ZoPDiML-a predlagatelj navodi da »ne samo da se osobama koje su valjano stekle pravo vlasništva ili druga stvarna prava u bivšem sustavu, ta prava ovakvim zakonodavnim rješenjima negiraju, već im se i onemogućava da sukladno Ustavu Republike Hrvatske o takvim pravima odlučuje nepristrani i neovisni sud... pri čemu je kao jedina mogućnost da gospodarski koriste zemljište na kojem su imali valjano stečena prava (koja su iz zemljišne knjige brisana bez da je o njihovoj valjanosti ili nevaljanosti postojala pravomoćna sudska odluka), a koje je sada upisano kao pomorsko dobro, dobivanje koncesije putem javnog prikupljanja ponuda...«

2) Članak 17.

6.2. Predlagatelj navodi da se tim člankom kao isključivi model davanja koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra propisuje javno prikupljanje ponuda. Dakle, nakon upisa pomorskog dobra i provedenog koncesijskog postupka putem javnog prikupljanja ponuda, ovlaštenik koncesije dobiva pravo gospodarskog korištenja pomorskog dobra, pri čemu je bivši vlasnik ili ovlaštenik kakvog drugog stvarnog prava na pomorskom dobru koji je takva prava stekao na valjanoj osnovi potencijalno stavljen u poziciju u kojoj bi mogao izgubiti bilo kakvo pravo na pomorskom dobru.

U prijedlogu navodi:

»Za razliku od bivšeg Pomorskog zakonika (NN 17/94), Zakonom o pomorskom dobru nije pružena zaštita valjanim upisima prava vlasništva ili kojeg drugog stvarnog prava na pomorskom dobru, niti je propisano koje pravne posljedice nastaju za vlasnike i korisnike tako valjano stečenih prava. Ovdje se zapravo radi o svojevrsnoj pozitivnoj diskriminaciji, koja je, u ovom slučaju, u direktnom nesuglasju s odredbama Ustava Republike Hrvatske kojima se jamči pravo vlasništva.«

Predlagatelj navodi da trenutni zakonodavni okvir pruža mogućnost da se valjano stečeno pravo vlasništva ili koje drugo stvarno pravo, nakon upisa pomorskog dobra u zemljišne knjige i provedenog koncesijskog postupka putem javnog prikupljanja ponuda zapravo jednostavno izgubi, pri čemu postoji mogućnost da pomorskim dobrom gospodarski disponira budući ovlaštenik koncesije koji do gubitka uopće nikada nije imao veze s predmetnom nekretninom. Drugim riječima, neovisno o činjenici da se u konkretnoj situaciji može raditi o valjano stečenim pravima, njihovi su nositelji stavljeni u poziciju kao da nikada nisu bili nositeljima takvih prava, te su neosnovano izjednačeni s ostalim potencijalnim ovlaštenicima koncesije.

Predlagatelj zaključno navodi da je članak 17. ZoPDiML-a u suprotnosti s Ustavom, a posebice s člancima 48. stavkom 1. i 50. stavkom 2. Ustava.

7. CIVITAS NOVA d.d. osporava članak 34. ZoPDiML-a, smatrajući ga nesuglasnim s člancima 48. stavkom 1., 49. stavkom 4. i 52. Ustava.

1) Članak 34.

7.1. Predlagatelj navodi da mu je namjera ukazati kako je uređenje založnog prava na nekretninama na način kako ga uređuje ZoPDiML u nesuglasnosti s temeljnim ustavnim pravima.

Smatra jasnim da se zakonodavac prilikom donošenja članka 34. ZoPDiML-a rukovodio time da je koncesija pravo na pomorskom dobru, dakle, na općem dobru koje, sukladno članku 3. stavku 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, nije sposobno biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava. U suprotnom bi, prema mišljenju predlagatelja, zakonodavac institut založnog prava uredio na način kako je založno pravo na nekretninama uredio Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

U prijedlogu navodi da, kad je već u ZoPDiML-u određena mogućnost zasnivanja založnog prava na koncesiji, tada zakonodavac nije smio izgubiti iz vida bit instituta založnog prava na nekretninama. Ističe da založno pravo na nekretninama daje založnom vjerovniku pravo da svoju tražbinu, koju je osigurao zasnivanjem založnog prava, naplati iz vrijednosti založene nekretnine, njezinom prodajom na javnoj dražbi, dok je pravo založnog dužnika da vrijednost koja preostane nakon namirenja vjerovnika i troškova postupka, zadrži za sebe, pod uvjetom da na istom objektu založnog prava nije bilo više založnih vjerovnika, jer se onda i oni namiruju redosljedom upisa u zemljišnim knjigama. Predlagatelj ističe:

»Način na koji je zakonodavac uredio založno pravo u čl. 34. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, suprotno gore navedenom, daje založnom vjerovniku de iure pravo gospodarskog korištenja koncesije, a de facto pravo vlasništva na objektima koji su na temelju dodijeljene koncesije izgrađeni na pomorskom dobru, dok založni dužnik ostaje bez ičega ili pak ostali založni vjerovnici ostaju bez mogućnosti barem djelomične naplate svoje tražbine osigurane založnim pravom, pa i u situacijama (što je redovito slučaj) kada gospodarska vrijednost koncesije (dakle s objektima koji su na temelju nje izgrađeni – što su redovito hoteli, marine i dr. sadržaji) višestruko premašuje visinu tražbine založnog vjerovnika na kojega bi se prenosila koncesija, uključivo i troškove postupka prijenosa koncesije.«

Zaključuje da prema članku 16. ZoPDiML-a ovlaštenici koncesije na pomorskom dobru mogu biti isključivo poslovni subjekti. Navodi da su tražbine založnih vjerovnika, u pravilu banaka, redovito višestruko manje vrijednosti od stvarne gospodarske vrijednosti same koncesije. Stoga smatra da članak 34. ZoPDiML-a nije u suglasnosti s člankom 49. stavkom 4. Ustava. Tim više što ZoPDiML nema nikakvih postupovnih odredbi koje bi regulirale način prijenosa koncesije. Stoga bi se u primjeni članka 34. ZoPDiML-a koncesija prenosila na založnog vjerovnika ili treću osobu koju on odredi već na temelju zahtjeva založnog vjerovnika, a da se prethodno u odgovarajućem postupku ne utvrdi postoji li uopće još tražbina. Naime, stavkom 7. istog članka određeno je da davatelj koncesije smije odbiti davanje suglasnosti na prijenos koncesije isključivo ukoliko založni vjerovnik ili treća osoba koju on odredi, ne ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije.

Nesuglasnost članka 34. ZoPDiML-a s člankom 48. stavkom 1. Ustava predlagatelj obrazlaže navodima da pravo vlasništva ne treba tumačiti usko, već su tim pravom obuhvaćena i srodna prava, kao što je i koncesija. Stoga smatra neustavnom osporenu odredbu koja založnom

vjerovniku daje pravo da sam ili putem treće osobe koristi koncesiju, jer se na takav način ne ostvaruje svrha založnog prava i obezvređuje pravo dotadašnjeg ovlaštenika koncesije. Osim toga, nije ni jasna sudbina tražbine nakon prijenosa koncesije, je li ona prestala samim prijenosom ili će pak založni vjerovnik moći tu tražbinu i nakon prijenosa koncesije potraživati od založnog dužnika i ostvarivati je nekim drugim pravnim instrumentima.

Predlagatelj obrazlaže nesuglasnost članka 34. ZoPDiML-a i s člankom 52. Ustava, navodeći:

»... Međutim, kako se koncesija zasniva na općem dobru, ista nije naplativa, pa kao takva niti ne može biti objektom založnog prava, posebice ne na način na koji tu materiju uređuje osporena odredba...«

Zaključno navodi da osporena odredba stavlja jednu skupinu u povoljniji položaj od drugih. Naime, tvrdi da sporno uređenje založnog prava na koncesiji stavlja u povoljniji položaj založne vjerovnike u odnosu prema založnim dužnicima i stvara veliku pravnu nesigurnost, jer da ne postoji ekvivalent između vrijednosti tražbine i onoga što založni vjerovnik prijenosom koncesije na sebe dobiva, a da nije jasno egzistira li tražbina založnog vjerovnika i nakon prijenosa koncesije.

IV. OČITOVANJE MINISTARSTVA

8. U očitovanju Ministarstvo navodi da se na pomorskom dobru ne može steći pravo vlasništva niti kakvo drugo pravo. Ono je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, te je stoga u nevlasničkom režimu.

U odnosu na članak 118. stavke 2. i 3. ZoPDiML-a, Ministarstvo ističe da prilikom upisa pomorskog dobra u zemljišne knjige Državno odvjetništvo Republike Hrvatske ne djeluje prema svojoj diskrecijskoj odluci, već sukladno uredbama Vlade Republike Hrvatske kojima se uređuje pomorsko dobro, rješenjima Povjerenstva za granice pomorskog dobra kojima se utvrđuje granica pomorskog dobra i odredbama ZoPDiML-a. Ističe da je Državno odvjetništvo Republike Hrvatske zakonski zastupnik Republike Hrvatske, a pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu. Stoga je navedenim odredbama pružena mogućnost da Republika Hrvatska putem svojeg zastupnika štiti Ustavom zaštićenu kategoriju.

U odnosu na članak 17. ZoPDiML-a, Ministarstvo navodi da u javnom natječaju za dodjelu koncesije nije propisana obveza izabranog najboljeg ponuđača da sklopi ugovor. Stoga on ima poduzetničku slobodu koja predstavlja jedan od temelja gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, tj. da procijeni želi li pod određenim uvjetima sklopiti ugovor ili ne. Ukoliko ugovor sklopi, tada mora biti svjestan da ne ulaže u svoje vlasništvo, već u opće dobro, koje mu je dano na korištenje na ograničeni rok.

U odnosu na članak 34. ZoPDiML-a navodi se da je tim člankom propisano da se koncesija može založiti i pod kojim uvjetima. No, radi se o zalogu na pravu, a ne o zalogu na nekretninama. Stoga se u očitovanju ističe da se založnom vjerovniku ne daje de facto pravo vlasništva nad objektima nad kojima je dana koncesija, budući da isti predstavljaju pomorsko dobro i ne mogu ni pod kojim uvjetima biti predmet vlasništva. Navodi se da je odredba ZoPDiML-a kojom se daje pravo založnom vjerovniku da zatraži i ishodi prijenos koncesije na sebe ili na treću osobu koja ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije, unesena kako bi se dala određena sigurnost založnom vjerovniku, za naplatu (pokriće) tražbine, a ovlašteniku

koncesije pružila mogućnost da uopće založi svoje pravo i tako ostvari jednak pravni položaj na tržištu. U očitovanju se ističe:

»Ugovor o zalogu za davatelja koncesije res inter alios acta, a kako je stavkom 3. navedenog članka propisano da prijavu za upis podataka o osnutku založnog prava podnosi ovlaštenik koncesije prilažući založni ugovor, smatramo da je isto dovoljan dokaz davatelju koncesije da je takav ugovor sklopljen slobodnom voljom ovlaštenika koncesije.«

Prijedlozi su djelomično osnovani

V. MJERODAVNE ODREDBE USTAVA

9. Neposredno mjerodavne odredbe Ustava su članci 3., 14. stavak 2., 29. stavak 1., 48. stavak 1., 49. stavak 4., 50. stavak 2. i 52. stavak 2. Ustava, koji glase:

»Članak 3.

... nepovredivost vlasništva,...vladavina prava... najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.«

»Članak 14.

(...)

Svi su pred zakonom jednaki.«

Članak 29.

»Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela.

(...)«

»Članak 48.

Jamči se pravo vlasništva.

(...)«

»Članak 49.

»(...)«

Prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu se umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom.

(...)«

»Članak 50.

»(...)«

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.«

»Članak 52.

(...)

Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.«

VI. OCJENA USTAVNOG SUDA

10. ZoPDiML-om se uređuje pravni status pomorskog dobra, način utvrđivanja njegovih granica, upravljanje i zaštita pomorskog dobra, upotreba, korištenje i razvrstaj morskih luka, lučko područje, osnivanje lučkih uprava, lučke djelatnosti i njihovo obavljanje, gradnja i korištenje lučke nadgradnje i podgradnje, te bitna pitanja o redu u morskim lukama.

Člankom 2. dana je definicija pojmova u smislu ZoPDiML-a, između ostalih, i koncesije i koncesijskog odobrenja:

»Članak 2.

Ako ovim Zakonom nije drugačije određeno, pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom Zakonu imaju sljedeća značenja:

(...)

5. koncesija je pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje fizičkim i pravnim osobama, sukladno prostornim planovima,

6. koncesijsko odobrenje je akt na temelju kojeg se fizičkim i pravnim osobama daje na korištenje pomorsko dobro za obavljanje djelatnosti koje ne isključuju niti ograničuju opću upotrebu pomorskog dobra,

(...)«

Glavom II. – »Pomorsko dobro«, članci 3. do 39. ZoPDiML-a, razrađen je institut pomorskog dobra.

Člankom 3. ZoPDiML-a pomorsko dobro definirano je kao:

»... opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan ovim Zakonom.

Pomorsko dobro čine unutarnje morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje.

U smislu stavka 2. ovoga članka, dijelom kopna smatra se: morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izlijevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva.«

Članak 7. ZoPDiML-a uređuje način korištenja pomorskog dobra, i glasi:

»Članak 7.

Za posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje dijela pomorskog dobra može se u Zakonom propisanom postupku fizičkim i pravnim osobama dati koncesija.

Za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru koja ne isključuje niti ograničuje opću upotrebu pomorskog dobra, pravnim i fizičkim osobama daje se koncesijsko odobrenje.

Pomorsko dobro može se dati na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje u skladu s propisima o zaštiti okoliša i prirode.

Koncesija na pomorskom dobru može se dati nakon što je utvrđena granica pomorskog dobra i provedena u zemljišnim knjigama.«

Člankom 16. ZoPDiML-a određen je sadržaj koncesijskog prava. Taj članak glasi:

»Članak 16.

Koncesija je pravo kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe i daje na posebnu upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim osobama i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta.

Prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji.

Opseg i uvjeti posebne upotrebe ili gospodarskog korištenja, uređuju se odlukom i ugovorom o koncesiji, a u skladu s odredbama ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona.«

Člankom 20. stavkom 1. ZoPDiML-a propisano je da se koncesija može dati na rok od 5 do 99 godina. U ostalim stavicima tog članka određuju se pojedinačno rokovi za određene koncesije.

Člankom 24. ZoPDiML-a određen je sadržaj odluke o koncesiji. Ona sadrži područje pomorskog dobra koje se daje na upotrebu ili gospodarsko korištenje; način, uvjete i vrijeme upotrebe ili gospodarskog korištenja pomorskog dobra, stupanj isključenosti opće upotrebe, naknadu koja se plaća za koncesiju, ovlaštenja davatelja koncesije, popis objekata podgradnje i nadgradnje koji se nalaze na pomorskom dobru i daju se u koncesiju, prava i obveze ovlaštenika koncesije uključujući i obvezu održavanja i zaštite pomorskog dobra, te zaštite prirode, ako se pomorsko dobro nalazi na zaštićenom dijelu prirode.

Člankom 31. ZoPDiML-a propisani su slučajevi prestanka koncesije:

»Članak 31.

Koncesija prestaje:

1. istekom vremena za koje je dana,
2. odreknućem ovlaštenika koncesije prije isteka vremena određenog u odluci o koncesiji,
3. smrću ovlaštenika koncesije, odnosno prestankom pravne osobe ako nasljednici, odnosno pravni sljednici ne zatraže pravodobno potvrdu koncesije,
4. oduzimanjem koncesije od strane davatelja,
5. sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji.

Odluku o prestanku koncesije donosi davatelj koncesije.«

1) Točka I. izreke odluke (članak 118. stavci 2. i 3. ZoPDiML-a)

11. Članak 118. stavak 1. ZoPDiML-a polazi od presumpcije pravne nevaljanosti (svih) upisa prava vlasništva ili kojeg drugog stvarnog prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru za koje se ne može dokazati pravno valjan način stjecanja.

Osporenim stavkom 2. istog članka određuje se da će Državni odvjetnik podnijeti prijedlog zemljišnoknjižnom sudu radi brisanja upisa prava vlasništva ili drugog stvarnog prava na pomorskom dobru iz stavka 1. tog članka i upisati pomorsko dobro. Stavkom 3. se propisuje da granica pomorskog dobra utvrđena prema Pomorskom zakoniku ostaje na snazi, te će Državno odvjetništvo postupiti sukladno stavku 2. tog članka.

Predlagatelji smatraju da su osporenim stavcima 2. i 3. članka 118. ZoPDiML-a Državnom odvjetništvu u pogledu upisa brisanja vlasništva na pomorskom dobru dodijeljena neosnovana i protuustavna ovlaštenja odnosno da se na temelju osporenih odredbi valjano stečeno vlasništvo trećih osoba na pomorskom dobru briše na neustavan način.

Stoga u ustavnosudskom postupku treba ispitati dolazi li osporenim stavcima članka 118. ZoPDiML-a do miješanja u prava vlasništva na način protivan Ustavom zajamčenoj zaštiti prava vlasništva.

Ustavni sud prihvaća stajalište Ministarstva (iz očitovanja navedenog u točki 7. ove odluke i rješenja), da pri podnošenju prijedloga za upis pomorskog dobra u zemljišne knjige Državno odvjetništvo, kao zakonski zastupnik Republike Hrvatske, postupi u skladu sa svojim zakonskim ovlastima.

Ustavni sud ističe, međutim, da (i) u tom slučaju Državno odvjetništvo ima položaj stranke u postupku na koju se, jednako kao na sve druge sudionike zemljišnoknjižnog postupka, odnose pravila zemljišnoknjižnog prava o upisu ili brisanju prava vlasništva ili nekog drugog stvarnog prava u zemljišne knjige.

Polazeći od navedenog, Ustavni sud podsjeća da su zemljišne knjige javni registri koji uživaju javno povjerenje. Javna vjera koju uživaju zemljišne knjige, zemljišnoknjižni izvaci, ispisi i prijepisi iz nje temelji se na činjenici da iza zemljišnih knjiga stoji autoritet javne vlasti (sudova). Time se osigurava da se zemljišnoknjižni upisi provode u nepristrano i zakonito

vođenom sudskom postupku koji omogućuje da se u zemljišnu knjigu provode valjani i potpuni upisi. Zemljišnoknjižni postupak je strogo formalan postupak koji se vodi po pravilima izvanparničnog postupka i u kojem se ispituje jesu li ispunjene sve pretpostavke za pojedini zemljišnoknjižni upis (načelo zakonitosti). Jedna od temeljnih pretpostavki je i postojanje (valjane) pravne osnove upisa (tabularne isprave). Bez postojanja takve isprave zemljišnoknjižni sud ne smije provesti upis (iznimka je jedino stjecanje na temelju zakona). Štoviše, u slučaju takvog upisa radilo bi se o nezakonitom postupanju nadležnog tijela (suda) sa svim posljedicama koje proizlaze iz takvog postupanja.

Stoga je jedno od najvažnijih načela zemljišnoknjižnog prava načelo povjerenja u potpunost i istinitost zemljišnih knjiga. Ono se, međutim, razlikuje po svojim pravnim učincima.

Pravni učinci načela povjerenja u istinitost nastupaju kad se zemljišnoknjižno stanje razlikuje od izvanknjižnog zbog toga što je u zemljišnoj knjizi kao nositelj knjižnog prava upisana osoba koja to zapravo nije, jer je upis proveden u njezinu korist nevaljan, neistinit.

Zakon o zemljišnim knjigama (»Narodne novine« broj 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07. i 152/08., u daljnjem tekstu: ZZK) sadrži odredbe za zaštitu (stvarnih, izvanknjižnih) vlasnika od takvih nevaljanih, upisa. Tako je npr. člankom 123. stavkom 1. određeno da se zaštita knjižnog prava od povrede učinjene nevaljanom upisom ostvaruje žalbom protiv rješenja o dozvoli upisa dok je stavkom 2. tog članka predviđena mogućnost podnošenja zahtjeva za zaštitu zakonitosti. Nadalje, zaštita knjižnih prava ostvaruje se i brisovnom tužbom, kojom nositelji knjižnog prava čije je pravo povrijeđeno neistinitom, nevaljanom uknjižbom štite svoje knjižno pravo zahtijevajući brisanje takve uknjižbe i uspostavu zemljišnoknjižnog stanja kakvo je bilo prije te uknjižbe (članak 129. ZZK-a, te članci 168., 236., 291. i 342. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima).

Postupak po brisovnoj tužbi, međutim, ne provodi zemljišnoknjižni sud (po pravilima izvanparničnog postupka), već se taj postupak provodi pred (redovnim) sudom po pravilima parničnog (kontradiktornog) postupka u kojem stranka koja tvrdi da je upis neistinit treba to dokazati, a druga stranka (knjižni vlasnik) ima mogućnost očitovati se o tim tvrdnjama, odnosno osporavati ih.

Stoga u ovom ustavnosudskom postupku za ocjenu ustavnosti osporenih odredbi treba utvrditi provodi li se brisanje prava vlasništva i upis pomorskog dobra u skladu s člankom 29. Ustava zajamčenim pravom na pravično suđenje.

U stručnom mišljenju Katedre za građansko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, u odnosu na ustavnost brisanja prava vlasništva na način propisan stavcima 2. i 3. članka 118. ZZK-a navodi se sljedeće:

»... Takvo propisivanje presumptivno nevaljanog stanja nije samo po sebi u suprotnosti s Ustavom, zbog toga jer zakonodavac nije dužan u ustavnopravnom smislu štititi registarsko stanje na način da ono uživa presumpciju valjanosti, ako on ocijeni da je to stanje u velikom broju slučajeva nevaljano tako da bi takva presumpcija bila u neskladu sa stvarnošću. U tom smislu zakonodavac može zaštititi pravni promet od eventualnih poremećaja uzrokovanih pogrešnim registarskim stanjem, kao što je to npr. učinjeno u odredbama ZV o odgodi povjerenja kod određenim nekretnina u biv. društvenom vlasništvu (čl. 388. st. 5. ZV) kod kojih je ocijenjeno da je zemljišnoknjižno stanje isuviše neusklađeno da bi moglo uživati povjerenje svih. Međutim, kada se državnom odvjetniku daje pravo na pokretanje postupka

brisanja prava vlasništva u zemljišnoj knjizi, potrebno je zaštititi postojeća prava od eventualno pogrešnog brisanja, jer bi takav postupak imao učinke izvlaštenja. Naime, okolnost da se svim upisima oduzima presumirana valjanost ne znači automatski da su ti upisi nevaljani, već zbog toga jer iz čl. 118. st. 1. ZPD proizlazi da su nevaljani samo oni upisi za koje se ne može dokazati pravno valjani način stjecanja.«

Iz sadržaja stavka 2. članka 118. ZoPDiML-a proizlazi da brisanje upisanog knjižnog vlasnika na pomorskom dobru provodi zemljišnoknjižni sud po prijedlogu Državnog odvjetnika, koji taj prijedlog podnosi polazeći od presumpcije iz stavka 1. tog članka da su upisi za koje se ne može dokazati da su stečeni na pravno valjan način, pravno nevaljani.

Ustavni sud opetovano ističe da je riječ o upisima u javni registar (koji uživa javnu vjeru) koje je naložilo (odobrilo) tijelo javne vlasti (zemljišnoknjižni sud) nakon što je prethodno utvrdilo da su ispunjene sve pretpostavke za upis, uključujući i postojanje (valjane) tabularne isprave. Stoga za njih, kao opće načelo, vrijedi presumpcija valjanosti i istinitosti upisa, tako dugo dok to netko s uspjehom, na temelju provedenog postupka i u njemu podnesenih dokaza, ne ospori.

U slučaju iz stavka 2. članka 118. ZoPDiML-a, polazi se, međutim, od presumpcije da su svi takvi upisi nevaljani pa proizlazi da Državni odvjetnik prilikom podnošenja prijedloga za upis nije dužan dokazivati da je riječ o pravno nevaljanim upisima.

Nadalje, iz stipulacije stavka 1. članka 118. ZoPDiML-a dokazivati suprotno, da je na pravno valjan način stekao vlasništvo, trebao bi upisani (knjižni) vlasnik.

Međutim, on uopće nije upoznat da se vodi postupak brisanja njegovog vlasništva, jer postupak brisanja provodi zemljišnoknjižni sud, po pravilima izvanparničnog postupka. Takvim uređenjem, u postupku brisanja vlasniku nije pružena mogućnost osporavanja propisane presumpcije, zbog toga jer osporeni članak 118. ZoPDiML nije predvidio postupovna pravila koja bi odstupila od općih pravila ZZK-a koja predviđaju pisani postupak, bez rasprave i bez dostavljanja naknadnih dokaza ili iznošenja novih činjenica u žalbenom postupku. (Na to posredno ukazuje i predlagatelj kad upućuje na članak 1038. stavak 3. Pomorskog zakonika koji je previđao redovitu parnicu koju je pokretao javni pravobranitelj.

Proizlazi, dakle, da se upisanom knjižnom vlasniku briše pravo vlasništva, s faktičnim učincima izvlaštenja, a bez prethodne mogućnosti sudjelovanja u sudskom (parničnom/kontradiktornom) postupku, u kojemu bi mu bila omogućena zaštita njegovih prava.

Slijedom svega navedenog, Ustavni sud utvrđuje da su stavak 2. i stavak 3. u dijelu koji glasi: »te će Državno odvjetništvo postupiti sukladno stavku 2. ovoga članka.« članka 118. ZoPDiML-a u suprotnosti s člankom 29. stavkom 1. u vezi s člankom 48. stavkom 1. Ustava u njegovom procesnom smislu.

11.1. Stoga, na temelju članka 55. Ustavnog zakona, odlučeno je kao u točki I. izreke odluke.

2) Točka I. izreke rješenja

a) Članak 17.

12. Predlagatelj smatra da je članak 17. ZoPDiML-a, kojim je propisano da se koncesija dodjeljuje javnim prikupljanjem ponuda, suprotan člancima 48. stavku 1. i 50 stavku 2. Ustava, jer u isti položaj stavlja prijašnje vlasnike ili druge bivše ovlaštenike nekog stvarnog prava na pomorskom dobru kao i sve druge osobe koje se jave na poziv za javno prikupljanje ponuda. Proizlazi da, zapravo, pozivajući se na svoja prijašnja prava, smatra da trebaju, u sustavu javnog prikupljanja ponuda, imati povlašten položaj, u odnosu na ostale ponuđače.

U vezi ovih navoda predlagatelja, Ustavni sud ističe da je riječ o bivšim vlasnicima odnosno nositeljima stvarnih prava na pomorskom dobru. Stoga u njihovom slučaju ne može doći do mijesanja u vlasnička prava koja bi uživala zaštitu u smislu članka 48. stavka 1. Ustava.

Uz navedeno, Ustavni sud primjećuje da je pravni položaj osoba koje su bile vlasnici ili ovlaštenici nekog drugog stvarnog prava na pomorskom dobru (prestanak tog prava, način daljnjeg korištenja /npr. prvenstvena koncesija/, naknada za njegovo ograničavanje ili oduzimanje) bio uređen prijelaznim i završnim odredbama Pomorskog zakonika (»Narodne novine« broj 17/94., 74/94. i 43/96.) i Zakonom o morskim lukama (»Narodne novine« broj 108/95. i 97/00.).

Osim toga, predlagatelji nisu naveli bilo kakav drugi razlog koji bi opravdavao njihovo stavljanje u povoljniji položaj u odnosu na ostale poduzetnike koji se jave na javno prikupljanje ponuda za dobivanje koncesije za gospodarsko korištenje pomorskog dobra.

b) Članak 34.

13. Predlagatelj, prije svega, tvrdi da koncesija na pomorskom dobru kao dobru u općoj uporabi ne može biti predmet zaloga. Nadalje, u bitnom smatra da je u pravilu vrijednost koncesije višestruko veća od vrijednosti založene tražbine, a da se postojanje tražbine uopće prethodno ne provjerava. Ukazuje na mogućnost vjerovnikovog gospodarskog korištenja koncesije na temelju njegovog založnog prava, upirući na ekstenzivno shvaćanje objekta ustavnopravne zaštite, pri čemu je objekt zaštite sama koncesija.

Ustavni sud napominje da iz članka 34. stavka 5. ZoPDiML-a nije potpuno jasno radi li se o prijenosu koncesije tijekom trajanja osiguranja ili bi do prijenosa trebalo doći radi namirenja založnog vjerovnika. Međutim, eventualna nejasnoća zakonske norme ne mora nužno značiti i njezinu neustavnost, ako je praksa te dvojbe otklonila i stvorila jasna pravila u primjeni.

U konkretnom slučaju praksa je zauzela stajalište da je riječ o založnom pravu koje nastaje tijekom trajanja koncesije sklapanjem založnog ugovora, a smatra se zasnovanim (stečenim) upisom tog ugovora u upisnik koncesija. Prema tome, njegov nastanak ovisi o volji i dogovoru ugovornih stranaka – ovlaštenika koncesije kao zalogodavca i njegova vjerovnika kao zalogoprimca.

Ustavni sud primjećuje da je pri tome zaštita pomorskog dobra, kao dobra od općeg interesa za Republiku Hrvatsku, i njegovog gospodarskog korištenja osigurana time što je pretpostavka valjanosti založnog ugovora suglasnost davatelja koncesije te što prava iz ugovora o koncesiji po osnovi založnog ugovora može preuzeti samo osoba (založni vjerovnik ili treća osoba koju on ovlasti) koja i sama ispunjava uvjete za ovlaštenika koncesije.

Ostali navodi predlagatelja (o provjeri prethodnog postojanja tražbine ili njenoj vrijednosti nesrazmjernoj vrijednosti koncesije) nisu ustavnopravno relevantni. Okolnost da je založni dužnik, možda stavljen u ekonomski nepovoljan položaj ne znači da je propis koji to omogućava protuustavan, jer se radi o posljedici izazvanoj slobodnom poslovnom odlukom založnog dužnika, za koju on, kao i drugi poslovni subjekti, snosi posljedice. Po naravi stvari riječ je o slobodnoj dispoziciji ugovornih stranaka, njihovoj savjesnosti i poštenju, koja sve dok ne ugrožava samu bit prava, može biti (samo) predmet osporavanja valjanosti ugovora pred nadležnim sudom.

Stoga, Ustavni sud utvrđuje da su neosnovani navodi predlagatelja o neustavnosti članaka 17. i 34. ZoPDiML-a.

14. Slijedom navedenog, na temelju članka 43. stavaka 2. i 3. Ustavnog zakona, riješeno je kao u točki I. izreke rješenja.

15. Odluka o objavi odluke (točka II. izreke) i rješenja (točka II. izreke) temelji se na članku 29. Ustavnog zakona.

Broj: U-I-4445/2008

U-I-2231/2009

Zagreb, 4. listopada 2011.

USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Predsjednica
dr. sc. Jasna
Omejec, v. r.