

ODREĐIVANJE GRANICE POMORSKOG DOBRA PREMA ZAKONU O POMORSKOM DOBRU I MORSKIM LUKAMA

1.Uvod

Problem utvrđivanja granice pomorskog dobra, na našim prostorima, proteže se još od vremena Habsburške monarhije. Prvi ozbiljan pokušaj sredivanja stanja na pomorskom dobru, pa i određivanja granica, bilo je donošenje Uredbe sa zakonskom snagom o pomorskom dobru.¹ Nažalost uredba nije oživotvorena jer je započeo drugi svjetski rat.

Nakon drugog svjetskog rata na scenu stupa općenarodna, poslije društvena, imovina koja se sve do 1974.godine nije bliže bavila pomorskim dobrom. Donošenjem Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima² stvorena je osnova za proces određivanja i evidentiranja granice pomorskog dobra. Na osnovi tog zakona donijet je Pravilnik o osnivanju i vodenju katastra pomorskog dobra.³ Iz raznoraznih razloga pravilnik nije zaživio u praksi.

Donošenjem Pomorskog zakonika⁴ krenulo se u određivanje granica pomorskog dobra. Granicu je određivala Vlada Republike Hrvatske odlukom-uredbom⁵, dakle u postupku koji nije upravni postupak. Na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika⁶ donesen je Pravilnik o evidenciji i obilježavanju pojasa pomorskog dobra⁷ koji je stupanjem na snagu stavio izvan snage Pravilnik o osnivanju i vodenju katastra pomorskog dobra ali je nažalost nastavio dijeliti njegovu sudbinu u neefikasnosti provođenja.

Stupanjem na snagu Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama⁸ granica pomorskog dobra određuje se u upravnom postupku, dakle rješenjem koje je upravni akt, a koje donosi Povjerenstvo Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka na prijedlog županijskog povjerenstva za granice pomorskog dobra.⁹ Temeljem ovoga zakona donijeta je Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra¹⁰, no do danas nije donijet propis o

***Jakob Nakic, Ministarstvo pravosuđa, Uprava za građansko pravo, Sektor za zemljišnoknjižno pravo**
****Vanja Seršić, Predstojnik ureda Grada Raba**

¹ Vidjeti Službene novine Kraljevine Jugoslavije, br.104-XXXIII

² vidjeti N.n.19/74,23/74,39/74,17/77,18/81

³ vidjeti N.n.1/76, koji je stupio na snagu 25.01.1976.godine

⁴ vidjeti N.n.17/94,74/94,43/96,158/03

⁵ u Primorsko-goranskoj županiji do 31.12.2003.godine donijeto je 156 odluke-uredbе o određivanju granice pomorskog dobra

⁶ N.n.43/96

⁷ N.n.7/98

⁸ vidjeti N.n.158/03

⁹ čl.14. ZPDML-a

¹⁰ N.n.8/04

evidentiranju i obilježavanju pomorskog dobra, mada je to bila obveza određena čl.120.ZPDML-a, koji je stupio na snagu 15.10.2003.godine, u roku od devet mjeseci.

Praksa je pokazala da oba dosadašnja sustava određivanja granice pomorskog dobra u praksi nisu dala neke veće rezultate. Naime, i nadalje je veoma mali broj granica pomorskog dobra određen, a u zemljišnim knjigama i katastru nekretnina jako mali postotak pomorskog dobra kao takav evidentiran.

Da je problem evidentiranja pomorskog dobra veliki problem u Republici Hrvatskoj detektirano je i u svijetu te je ponuden program CARDS¹¹, među inim, i za sređivanje evidencije pomorskog dobra.

2.Odnos odluke-uredbe kao podzakonskog akta spram rješenja kao upravnog akta

Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama i Uredbom o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra utvrđen je način određivanja granice pomorskog dobra. Za razliku od odredaba Pomorskog zakonika, koje se prestale važiti, i odredbama Zakona o morskim lukama¹², a koje su se odnosile na određivanje granice pomorskog dobra, prema sada važećim odredbama određivanje granice pomorskog dobra je regulirano na sadržajno potpuno novi način. Naime, evidentno je da se pomorsko dobro sastoji od tri komponente, i to: vodene, podmorske i kopnene. Određivanje vodene i podmorske je relativno nesporno i ne predstavlja veći problem u praksi, za razliku od određivanja kopnenog dijela pomorskog dobra.¹³

Pomorski zakonik stupio je na snagu 22.03.1994.godine, ali ne i njegov treći dio koji je stupio na snagu tek donošenjem Zakona o morskim lukama. Zbog toga se na određivanje granice pomorskog dobra primjenjivao Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima koji se temeljio na zastarijeloj koncepciji društvenog vlasništva. Kako je Pomorski zakonik u pomorsko dobro «propustio» uvrstiti luke, 06.10.1994. donijet je Zakon o izmjenama i dopunama Pomorskog zakonika, ali nije rješio pitanje određivanja granice pomorskog dobra, odnosno, nije izmijenio odredbu čl.50.stavak 4. Pomorskog zakonika, koja propisuje da je svako širenje pomorskog dobra izvan pojasa od šest metara iznimka.¹⁴ Goran Vojković je u svom radu¹⁵ odlično primjetio da je praksa odgovorila na najjednostavniji način tako što je postupak određivanja granice pomorskog dobra iz čl.50.stavak 6. Pomorskog zakonika, koji regulira postupak kada je u pitanju izuzetak, promovirala kroz praksu u redovan postupovni put određivanja granice.

Ministar pomorstva, prometa i veza donio je 29.03.1995.godine tri opća akta:

- Obvezujuće uputstvo glede postupka i kriterija dodjele koncesija, te vremenskog razdoblja za pojedine sadržaje koncesija na pomorskom dobru,
- Obvezujuće uputstvo o provedbi sistema koncesioniranja na neospornom području pomorskog dobra izvan luskog područja, i
- Preporuku o određivanju minimalnih godišnjih naknada za koncesije u nadležnosti županijske skupštine.

¹¹ CARDS je skraćena od Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, a sam program je novi instrument tehničko-financijske pomoći Europske unije za jugoistočnu Europu te je usmjeren izgradnji institucionalnog, zakonodavnog, gospodarskog i socijalnog sklopa te promicanja tržišnog gospodarstva. Poblje vidjeti u "Mali leksikon europskih integracija", Ministarstvo za europske integracije, Zagreb, 2001.

¹² N.n.108/95,97/00

¹³ poblje vidjeti u **D.BOLANCA** "Pomorsko dobro-odabrane teme", Pravni fakultet u Splitu, 1999., **G.VOJKOVIĆ** "Pomorsko dobro i koncesije", Hrvatski hidrografski institut, Split, 2003.

¹⁴ **B.KUNDIĆ** "Pomorsko dobro i granice pomorskog dobra", Edicije Brozicević, Zagreb, 2000.

¹⁵ Vidi bilješku 13

Nakon donošenja još jedne izmjene i dopune Pomorskog zakonika kao i nakon donošenja Zakona o Vladi Republike Hrvatske, koji je stupio na snagu u kolovozu 1998.godine, kao rezime možemo reći da je granicu, kopnene komponente, pomorskog dobra određivala uredbom Vlada Republike Hrvatske, uz prethodno pribavljeno mišljenje državnog pravobranitelja, kasnije državnog odvjetnika.

Dakle, kada je postojala dvojba je li ili nije dio kopna pomorsko dobro, Vlada Republike Hrvatske je svojom uredbom određivala granicu pomorskog dobra. Postupak je tekao na način da je Povjerenstvo za granice pomorskog dobra (županijsko), definirano čl.3. Pravilnika o evidenciji i obilježavanju pomorskog dobra, provodilo postupak koji je prethodio donošenju odluke-uredbe. Takav postupak je rezultirao donošenjem mišljenja¹⁶ o granici pomorskog dobra koje se dostavljalo Ministarstvu pomorstva, prometa i veza, a ovo ministarstvo je na temelju takovog mišljenja pripremalo tekst za donošenje odluke-uredbe Vlade Republike Hrvatske o utvrđivanju granice pomorskog dobra.

Akt Vlade Republike Hrvatske o određivanju granice pomorskog dobra nije bio upravni akt što potvrđuje i pravorijek Upravnog suda Republike Hrvatske.¹⁷

Takovom mišljenju Upravnog suda Republike Hrvatske oponira pravna teorija.

Tako je o klasifikaciji podzakonskih akata receno:

«Podzakonski pravni akti su svi oni akti čija je snaga manja od zakona. Najvažniji podzakonski opći akti izvršnih organa jesu uredbe (ili naredbe). U pravnoj teoriji uopće klasifikacija uređaba nije ujednačena.

Naredbom se također izvršava zakon, a regulira određena situacija koja ima «opći značaj».¹⁸

O naredbi kao i o teoriji akata vlade¹⁹ receno je da je glavna značajka naredbe da : «Naredbom se propisuje opće obvezna pravna norma, koja objektivno veže sve faktore (narocito građane, upravne i sudske vlasti odnosno organe), na koju se može općenito pozvati i koja dosljedno veže i samog naredbodavca, pa i njegovu nadređenu upravnu vlast-sve to tako dugo, dok naredba ne bude na propisani način izmjenjena odnosno stavljena van snage.»²⁰

Bilo kako bilo nesporno je da je i takova odluka-uredba Vlade Republike Hrvatske bila podzakonski akt koji kao takav ima sve pravne implikacije koje takav pravni propis nosi sa sobom u hijerarhiji pravnih akata.

¹⁶ vidi Naputak za rad povjerenstva za granice pomorskog dobra od 09.02.1999.godine, klasa:342-01/98-01/44, ur.br:530-02-99-8, donesen od strane Ministarstva pomorstva, prometa i veza

¹⁷ Akt Vlade Republike Hrvatske o određivanju granice pomorskog dobra nije upravni akt.

«Prema odredbi članka 30.stavak 1. točka 2. Zakona o upravnim sporovima /N.n.53/91,9/92,77/92-u nastavku teksta:ZUS/ propisano je da će Sud rješenjem odbaciti tužbu ako utvrdi da akt koji se tužbom osporava nije upravni akt (čl.6.), odnosno da se upravni spor pokrene zbog nedonošenja akta u stvari u kojoj se niti ne donosi odgovarajući upravni akt (koji nije upravna stvar-čl.8.).

U konkretnom slučaju tužiteljica je tuženom tijelu podnijela zahtjev za određivanje granice pomorskog dobra na području označenom kao cest.zgr.253 i cest.zem.3622 k.o.D.

Prema odredbi članka 6. ZUS-a, upravni spor može se voditi samo protiv upravnog akta (st.1). Prema stavku 2. istoga članka upravni je akt, prema tom Zakonu, akt kojim tijelo iz članka 5. tog Zakona, u obavljanju javnih ovlasti rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u nekoj upravnoj stvari.

Upravni akt, kakav ima na umu članak 6. stavak 2. ZUS-a, jer se u konkretnom slučaju niti ne radi o rješavanju u upravnoj stvari. Naime, određivanje granica pomorskog dobra je akt koji donosi Vlada Republike Hrvatske u obliku naredbe. Takvim se aktom ne rješava o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u upravnoj stvari. Stoga se radi nedonošenja takvog akta niti ne može voditi upravni spor.»

Odluka USRH, Us-7458/00, od 27.06.2003. – Informator, br.5190

¹⁸ B.PERIC “Struktura prava”, Informator, Zagreb, 1994.

¹⁹ LKRBEK “Diskreциона ocjena”, JAZU, Zagreb, 1937.

²⁰ LKRBEK “Sudska kontrola naredbe”, JAZU, Zagreb, 1939.

Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama uvodi se potpuno novo gledanje na određivanje granice pomorskog dobra jer se određivanje vrši po pravilima upravnog postupka i u formi rješenja koje donosi povjerenstvo Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, na prijedlog županijskog povjerenstva. Dakle, granica pomorskog dobra utvrđuje se kroz upravni postupak, a završava donošenjem upravnog akta, što za sebe veže nužnost poštivanja svih odredbi Zakona o općem upravnom postupku i Zakona o upravnim sporovima.

Što se tice same pravne prirode upravnog akta i njegove obrade sa strane svih relevantnih pravnih aspekata, između ostaloga, receno je:

«Rezimirajući elemente u pojmu upravnog akta, možemo ga sintetički opisati, kao autoritativno odlucenje /prema prednjemu donosilac se može odrediti na razne nacine/ radi izazivanja neposrednog pravnog efekta u pravima i dužnostima fizickih i kolektivnih lica za konkretni slucaj na podrucju upravne djelatnosti.»²¹

Takoder, glede odnosa između upravnog akta prema uredbi, napisano je:

«Razlika između zakona i naredbe ne pociva na sadržajnoj, vec na formalnoj podlozi; prvi donosi zakonodavni organ određenom legislativnom procedurom i formom, a drugi na to ovlaštenu organ uprave. Naprotiv, razlika između naredbe i upravnog akta pociva na materijalnoj, sadržajnoj razlici: oba akta donosi organ uprave, ali dok on naredbom propisuje generalno i apstraktno pravilo, koje idejno ima vrijediti za neodređeni broj slucajeva, upravnim aktom odlucuje o nekom konkretnom slucaju.

Ako vec u pitanju nadležnosti postoje velike razlike i potrebna su stroga diferenciranja između naredbe i upravnog akta, pogotovu postoji velika razlika u pitanju pravnih efekata (npr.problem pravosnažnosti, odnosno opozivanja), u nacinu i proceduri donošenja tih akata, njihovu pravnom važenju (npr.pitanje retroaktivnog djelovanja), izvršavanju ili pravnim sankcijama, ispravljanju grešaka, pravnoj kontroli itd.»²²

Za donošenje rješenja o određivanju granice pomorskog dobra, po važećim propisima, karakteristčno je da rješenje donosi jedno tijelo (povjerenstvo za granice ministarstva) na prijedlog drugog tijela (županijskog povjerenstva). O tome kada, po našem mnijenju, pocinje sam upravni postupak u konkretnom slucaju biti ce rijeci nešto kasnije, ali je vrlo bitno pitanje odnosa «prijedloga» prema «rješenju» i to iz mnogo razloga.²³

Prema mnijenju pravne teorije kada se govori o «konkretnim aktima uprave van upravnog akta» i «Aktima bez neposrednog efekta doneseni u vezi s upravnim aktom», navodi se:

«Prije donošenja formalnog upravnog akta vrše se razna konzultiranja, pribavljaju se mišljenja i sl. I to je stvarno sastavni dio upravnog postupka koji prethodi donošenju samog upravnog akta. Ako je to nepravilno može se u pravilu pobijati tek kad bude zaključno donesen upravni akt. Tako je npr. povodom upravnog spora naša sudska praksa zauzela stajalište da odluka više ljecnicke komisije kojom se neko lice oglašava sposobnim za privređivanje nije upravni akt, vec da taj postoji tek kad sama invalidska komisija na osnovu te ljecnicke odluke donese rješenje o pravu tražioca. Takvi akti koji nemaju neposredni pravni efekt, vec su samo u vezi s drugim pravnim upravnim aktom te mogu tom aktu prethoditi (npr. aviziranje akata koji ce se još donijeti) ili doci iza njega (npr. akt kojim uprava samo tumaci svoj raniji akt ili izjavljuje da ostaje kod njega), no oni ne znace formalni upravni akt. Neki nazivlju u teoriji (narocito njemackoj) recene akte bez neposrednog pravnog efekta-akcesornim ili nesamostalnim upravnim aktima.»²⁴

²¹ **LKRBEK** "Upravni akt i njegova pogrešnost" u knjizi "Hrestomantija Upravnog prava", priredio D.Medvedovic, Društveno veleucilište u Zagrebu i Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, 2003.

²² **LKRBEK** "Pravo Jugoslavenske javne uprave", Birotehnicki izdavacki zavod, Zagreb, 1962.

²³ Npr. prijedlog se ne donosi u upravnom postupku dok se rješenje donosi u upravnom postupku, prijedlog upravno tijelo ne mora uvažiti niti ono proizvodi bilo kakove ucinke dok rješenje proizvodi ucinke i sl.

²⁴ Vidjeti bilješku 21

Je li ili nije u slučaju donošenja rješenja o određivanju granice pomorskog dobra riječ o takvim aktima ili ne teorijsko je pitanje, mi smo mnijenja, izvan svake je sumnje da se u takovom slučaju radi o tzv. složenom (kompleksnom) upravnom aktu.

O složenom upravnom aktu u pravnoj teoriji je rečeno:

«Složeni upravni akti su akti pri cijem donošenju sudjeluju dva ili više organa. Nacelno se mogu ti složeni akti razlokovati prema tome postoji li suradnja zbog toga što neka upravna stvar ima dvije različite strane, tako da o njoj moraju rješavati dva razna organa, ili tek da bi se osiguralo ispravno rješenje, tako da rješenje donosi samo jedan organ, a drugi samo sudjeluje u razlicitom obliku.

Citava suradnja može se provesti i strogo interno tako da u aktu prema vani nema nikakova znaka da su organi zajedno djelovali. Najjaci je oblik suradnje kad akt zajedno izdaju odnosni organi. Drugi puta donosi akt samo jedan organ, naznacujuci u njemu suradnju drugog organa. Navedena suradnja može imati vrlo različite oblike, npr. da prije donošenja akta mora drugi organ biti saslušan ili pozvan da stavi svoj prijedlog, da dađe svoju prethodnu suglasnost ili odobri planirani akt. Složeni upravni akti pokrecu niz upravNOPostupovnih, odnosno tehnickih pitanja.»²⁵

3. Pozitivna regulativa

Odredbom clanka 14. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama propisano je:

«Granicu pomorskog dobra utvrđuje Povjerenstvo za granice Ministarstva, na prijedlog županijskog povjerenstva za granice.

Povjerenstvo za granice Ministarstva ima predsjednika i dva člana.

Odluku o osnivanju Povjerenstva iz stavka 1. ovoga clanka donosi ministar.

Za svaku županiju osniva se posebno povjerenstvo za izradu prijedloga granice pomorskog dobra.

Odluku o osnivanju županijskog povjerenstva za granice donosi župan.

Protiv rješenja Povjerenstva za granice Ministarstva može se uložiti žalba Ministarstvu.

Postupak, kriterije za utvrđivanje granice pomorskog dobra i sastav županijskog povjerenstva za granice propisuje Vlada Republike Hrvatske.»

Clankom 2. Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra određeno je:

»Za svaku županiju na cijem području postoji pomorsko dobro osniva se županijsko povjerenstvo za granice pomorskog dobra (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo).

Povjerenstvo izrađuje prijedlog granice pomorskog dobra i dostavlja ga Povjerenstvu za granice Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka na donošenje (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo Ministarstva).»

Clankom 5. propisano je:

«Kada Povjerenstvo zaprimi zahtjev za utvrđivanje granice pomorskog dobra, dužno je u roku od osam dana provjeriti potpunost zahtjeva.

Ako Povjerenstvo utvrdi da je zahtjev nepotpun, poucit ce i pomoci Podnositelja zahtjeva da zahtjev dopuni i za to ce mu odrediti rok.

Rok za dopunu zahtjeva ne može biti kraci od 15 dana.

Ako Podnositelj zahtjeva u određenom roku ne dopuni zahtjev smatrat ce se da je zahtjev povucen.»

²⁵ vidi bilješku 21

Clankom 9. Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra propisano je:

«Granice pomorskog dobra utvrđuje se rješenjem u upravnom postupku koje donosi Povjerenstvo Ministarstva, osim u slučajevima kada se određuje granica luckog područja u lukama otvorenim za javni promet.

Rješenje treba između ostalog sadržavati opis granice pomorskog dobra i popis zemljišmo-knjižnih i katastarskih cestica koje se nalaze na pomorskom dobru koje se utvrđuje.»

Dilema koja se nameće je da li povjerenstvo ministarstva rješenje donosi uz sudjelovanje županijskog povjerenstva ili samostalno.²⁶

Neki autori²⁷ smatraju da bi se ovdje radilo o primjeni cl.204.st.4. ZUP-a, odnosno da jedno tijelo donosi rješenje uz učešće drugog tijela kroz izražavanje mišljenja koje je fakultativno, naime, takovo mišljenje nije obvezatno za tijelo koje donosi rješenje, pa bi se moglo reci da je to konzultativno mišljenje. To znači da tijelo koje donosi rješenje može donijeti rješenje suprotno iznijetom mišljenju ali je dužno to mišljenje pribaviti.

Smatramo da se ovdje radi o donošenju rješenja po prijedlogu drugoga tijela. I pravna teorija²⁸ je mnijenja da takav slučaj nije izricito predviđen Zakonom o općem upravnom postupku²⁹ ali ne isključuje njegovu primjenu. Opisani slučaj predstavlja upravo školski primjer donošenja takovog složenog rješenja.

Nije prijeporno da županijsko povjerenstvo ne vodi upravni postupak a što je razvidno i iz samog urudžbenog broja pod kojim ono vodi postupak.³⁰ Prijeporan bi mogao biti stav zakonodavca koji je postavio županijsko povjerenstvo u takav status spram povjerenstva ministarstva, mada je sastav županijskog povjerenstva takav da je ono sastavljeno od najstrucnijih osoba neposredno vezanih profesionalno i teritorijalno za problematiku pomorskog dobra.

²⁶ Naime, odredbom clanka 203.ZUP-a propisano je:

“Kad je zakonom i drugim propisima utemeljenima na zakonu određeno da o jednoj stvari rješavaju dva organa ili više organa, svaki je od njih dužan riješiti o toj stvari. Ti ce se organi sporazumjeti koji ce od njih izdati rješenje, a u rješenju mora biti naveden akt drugog organa.” Nadalje na umu valja imati i odredbu cl.204. istoga zakona:

“Clanak 204.

(1) Kad je u zakonu ili na zakonu utemeljenom propisu određeno da rješenje donosi jedan organ uz prethodnu suglasnost drugog organa, rješenje se donosi pošto je drugi organ dao suglasnost. Organ koji donosi rješenje dužan je u svojem rješenju navesti akt kojim je drugi organ dao ili odbio suglasnost, odnosno navesti da u propisanom roku drugi organ nije ni dao ni odbio suglasnost.

(2) Kad je u zakonu ili na zakonu utemeljenom propisu određeno da rješenje donosi jedan organ u suglasnosti s drugim organom, organ koji donosi rješenje sastavlja ga i šalje sa spisima predmeta na suglasnost drugom organu, koji može dati suglasnost potvrdom na samom rješenju ili posebnim aktom. U takvu slučaju rješenje je doneseno kad je drugi organ dao suglasnost, a smatra se kao akt organa koji ga je donio.

(3) Odredba prethodnog stavka važi i za slučaj kad je u zakonu propisano da rješenje donosi jedan organ uz potvrdu ili odobrenje drugog organa

(4) Kad je zakonom ili drugim propisom određeno da je nadležni organ dužan prije donošenja rješenja pribaviti mišljenje drugog organa, rješenje se može donijeti samo nakon pribavljenog mišljenja.

(5) Organ čija je suglasnost ili mišljenje potrebno za donošenje rješenja dužan je suglasnost odnosno mišljenje dati u roku od mjesec dana od dana kad mu je zatraženo, ako posebnim propisima nije određen drugi rok. Ako taj organ u tom roku ne obavijesti organ koji donosi rješenje da daje ili odbija suglasnost, smatra se da je dao suglasnost, a ako ne dade nikakvo mišljenje, nadležni organ može donijeti rješenje i bez pribavljenog mišljenja, ako posebnim propisima nije drugačije određeno.”

²⁷ **H.KOZARCANIN-M.KOSOVAC** “Komentar zakona o općem upravnom postupku”, Pravno ekonomski centar, Beograd, 1977.

²⁸ **S.POPOVIC** “Komentar Zakona o općem upravnom postupku”, Savremena administracija, Beograd, 1983.

²⁹ Vidjeti N.n.53/91,103/96

³⁰ npr. županijsko povjerenstvo u Primorsko-goranskoj županiji vodi postupak koji ovdje obradujemo pod brojem klasa:342-01/04-90/521, ur.br:2170/01-90-04-06, od 16.09.2004.

Nadalje, županijsko povjerenstvo provodi najkonkretnije postupak provjere poptunosti podnesenog zahtjeva i to sve do pripreme prijedloga podobnog za donošenje rješenja.

Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra u cl.6. kaže:

«Kada Povjerenstvo utvrdi da je zahtjev potpun, dužno je u roku od devedeset dana dostaviti prijedlog granice pomorskog dobra Povjerenstvu Ministarstva.»

Dakle, kada povjerenstvo ministarstva dobije prijedlog granice pomorskog dobra od strane županijskog povjerenstva fakticki se može racunati da je započeo upravni postupak. Buduci da je zahtjev potpun i kompletan, jer je to prethodno utvrdilo županijsko povjerenstvo, pocinje teci rok u kojem je povjerenstvo ministarstva dužno donijeti rješenje, rok je dva mjeseca.³¹ Ukoliko povjerenstvo ministarstva propusti taj rok radi se oklasicnom slucaju tzv. «šutnje administracije».

4.Primjer iz prakse

4.1.Zahtjev

Primjer koji ovdje spominjemo odnosi se na utvrđivanje granice pomorskog dobra za dva otoka, Goli otok i Sveti Grgur, koju je inicirao Grad Rab, a za potrebe zemljišnoknjžnog ispravnog postupka,³² koji je pokrenuo ministar pravosuda svojom odlukom³³ o obnovi zemljišne knjige, a temeljem odredbe cl.198. stavak 2. i 3. i cl.179.stavak 2. i 3. Zakona o zemljišnim knjigama.³⁴

Grad Rab podnio je zahtjev Povjerenstvu za granice pomorskog dobra u Primorsko-goranskoj županiji, priloživši su potrebitu dokumantaciju.³⁵

4.2.Rad županijskog povjerenstva

³¹ cl.218. ZUP-a određuje:

“Clanak 218. Rok za Izdavanje rješenja

(1) Kad se postupak pokrece u povodu zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, a prije donošenja rješenja nije potrebno provoditi poseban ispitni postupak, niti postoje drugi razlozi zbog kojih se ne može donijeti rješenje bez odgode (rješavanje prethodnog pitanja i dr.), nadležni organ dužan je donijeti rješenje i dostaviti ga stranci što prije, a najkasnije u roku od mjesec dana racunajuci od dana predaje urednog zahtjeva odnosno od dana pokretanja postupka po službenoj dužnosti, ako posebnim propisom nije određen kraci rok. U ostalim slucajevima kad se postupak pokrece u povodu zahtjeva stranke, odnosno po službenoj dužnosti ako je to u interesu stranke, nadležni organ dužan je donijeti rješenje i dostaviti ga stranci najkasnije u roku od dva mjeseca, ako posebnim propisom nije određen kraci rok.

(2) Ako nadležni organ protiv cijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje i ne dostavi ga stranci u propisanom roku, stranka ima pravo žalbe, kao da je njezin zahtjev odbijen.”

³² Vidjeti o tom postupku kod **T.JOSIPOVIC** “Zemljišnoknjižno pravo”, Informator, Zagreb, 2001, i “Komentar Zakona o zemljišnim knjigama”, Informator, Zagreb, 1998.

³³ Klasa:982-01/04-01/87, ur.br:514-04-01/07-04-02, od 03.05.2004.

³⁴ N.n.91/96,137/99,114/01,100/04

³⁵ Odredbama cl.4. stavka 9. i 10. Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra određeno je:

“Podnositelj zahtjeva dužan je zahtjevu obavezno priložiti kopiju katastarskog plana podrucja na kojem se traži određivanje granice pomorskog dobra i izvod iz posjedovnog lista, izvod iz važećih dokumenata prostornog uredenja, izvod iz zemljišne knjige, geodetski snimak podrucja ili ortofoto plan s uklopljenom kopijom katastarskog plana i dokaz o uplacenju naknadi ua utvrđenje granice pomorskog dobra (u daljem tekstu:Dokumantacija zahtjeva).

Geodetski snimak podrucja, odnosno digitalni ortofoto plan izrađuje se u skladu s propisima o topografskoj izmjeri i obavezno sadrži liniju koja predstavlja crtu srednjih viših voda i liniju koja je šese metara udaljena od crte srednjih viših visokih voda.”

Sastav županijskog povjerenstva određen je čl.14. stavak 3.Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.³⁶

Županijsko povjerenstvo je izvršilo svoju obvezu i u roku od pet dana provjerilo potpunost zahtjeva. Nakon utvrđivanja potpunosti zahtjeva počeo je teći rok od devedeset dana za izradu prijedloga granice pomorskog dobra.

Županijsko povjerenstvo je tako:

- obavilo očevid na licu mjesta,
- održalo sjednicu na kojoj je uz priloženu dokumentaciju i činjenica utvrđenih očevidom u suceljavanju stavova članova povjerenstva jednoglasno sacinjen prijedlog granice pomorskog dobra za Goli otok i Sveti Grgur.

Prijedlog je dana 01.06.2004.godine zaprimljen u povjerenstvu ministarstva na daljnju nadležnost.

4.3.Rad povjerenstva ministarstva

Povjerenstvo je zaprimilo prijedlog i time je započeo upravni postupak.

Dana 14.07.2004.godine povjerenstvo upućuje županijskom povjerenstvu dopise³⁷ sljedećeg sadržaja:

«Dana 01.lipnja 2004.godine od Vašeg odjela zaprimili smo prijedlog granice pomorskog dobra za predmetno područje (Klasa:342-01/04-90/506, ur.br:2170-01-90-04-04) izraden od strane Županijskog povjerenstva za granice pomorskog dobra.

Smatramo da bi granicu pomorskog dobra na pojedinim dijelovima trebalo povuci dublje u kopno od predloženog, iz razloga što se radi o otoku koji nije nastanjen, koji je u naravi golet, te i prema prostorno-planskoj dokumentaciji zaštitni obalni pojas čini cjelokupna površina otoka.

Sukladno navedenom, mišljenja smo da granicu pomorskog dobra na sljedećim dijelovima treba povlaciti šire u kopno od predloženog...³⁸

³⁶ Čl.14. stavak 3. glasi:

“Povjerenstvo se sastoji od osam članova, koji su predstavnici sljedećih tijela:

- Županijsko upravno tijelo nadležno za poslove pomorstva (dva člana);
- Županijsko upravno tijelo nadležno za poslove prostornog planiranja i zaštite okoliša;
- Ured državne uprave-služba nadležna na poslove pomorstva;
- Državna geodetska uprava-Područni ured za katastar;
- Županijsko odvjetništvo Republike Hrvatske;
- Lucka kapetanija;

-Lokalna samouprava na cijem se području utvrđuje granica pomorskog dobra (promjenjivi član).

³⁷ Pod brojem klasa:UP/I-342-01/04-01/04 i UP/I-342-01/04-01/05, jer se radi o granici pomorskog dobra za dva otoka Sveti Grgur i Goli Otok

³⁸ pa tako se navode konkretni prijedlozi:

“-od točke 312 do točke 2 označene na digitalnom ortofoto planu, granicu pomorskog dobra pomaknuti do ruba vegetacije (crta koja je na planu označena žuto-zelenkastom bojom pretpostavljamo da označava rub vegetacije), odgovarajući prostor bez vegetacije od prostora vegetacije;

-od točke 74 do točke 211 te od točke 211 do točke 212 granicu pomorskog dobra pomaknuti dublje u kopno, barem 10 do 15 metara od predložene granice (šire povlačenje granice izraženo u metrima predlaže se iz razloga što se u ovom dijelu radi o velikoj površini bez vegetacije;

-od točke 164 do točke 167, od točke 181 do točke 184, od točke 186 do točke 209 te od točke 212 do točke 228 smatramo da granicu pomorskog dobra treba pomaknuti dublje u kopno (slijediti rub vegetacije);

-na dijelu od točke 27 do točke 28 granica pomorskog dobra trebala bi obuhvatiti širi pojas od predloženog, i to kompletan plato do prve prepreke (izgrađeni niski zidic, a nakon kojeg počinje prostor šume);

u pojas pomorskog dobra obuhvatiti razrušeni i devastirani objekt označen na digitalnom ortofoto plana između tocaka 61 i 74 (kako se ostaci objekta nalaze na samoj morskoj obali, smatramo da se isti ne bi smio tretirati kao prepreka širenju pojasa pomorskog dobra.”

S ostalim prijedlogom granice pomorskog dobra za predmetno područje suglasni smo u potpunosti...»

Smatramo da je ovakav dopis učinjen inercijom dosadašnje prakse komuniciranja između Ministarstva i Županije te predstavlja recidiv ponašanja temeljen na drugim zakonskim propisima, i da nikako ne odgovara načinu vođenja postupka, vrlo jasno i precizno propisanim u Zakonu o općem upravnom postupku. Zamjećujemo da se u ovom dopisu povjerenstva ministarstva prema županijskom povjerenstvu, prvi puta pojavljuje oznaka UP/I, što ukazuje na to da se vodi upravni postupak, ali se ponovo postavlja pitanje kada je on započeo. Što se tiče razloga za povlačenje granice pomorskog dobra, a kako su citirani iz dopisa, smatramo da je to možda nesvjesna uzurpacija zakonskih ovlasti i proširivanje, slobodnim tumačenjem, parametara za određivanje granice pomorskog dobra, jer su kriteriji određivanja granice pomorskog dobra izrijekom propisani u članku 3. Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra.

Dakle, u konkretnom slučaju povjerenstvo ministarstva je:

- pokazalo da još nije svjesno da ono donosi rješenje o granicama pomorskog dobra, uz prethodno mišljenje županijskog povjerenstva,
- da ono nije vezano mišljenjem županijskog povjerenstva, te da ga ne mora prihvatiti
- pokazalo da ne poštuje rok iz ZUP-a za donošenje rješenja i time direktno povređuje načelo vladavine prava (čl.3. Ustava Republike Hrvatske),

Prema našem mišljenju povjerenstvo ministarstva može:

- 1 donijeti rješenje kojim prihvaća predloženu granicu pomorskog dobra u cijelosti
2. donijeti rješenje kojim prihvaća predloženu granicu u jednom dijelu,
3. donijeti rješenje kojim odbija odrediti granicu pomorskog dobra.

Do sada zaključenja ovoga rada povjerenstvo ministarstva još nije donijelo rješenje te je obilato prekoračilo rok iz čl.218. ZUP-a za njegovo donošenje.³⁹

5. Manjakav zakonski tekst-prijedlozi poboljšanja

Određivanje postupka granice pomorskog dobra u samo dva članka zakona čini se opravdanom, no mišljenja smo da bi postupak trebalo krajnje pojednostaviti i ubrzati, jer rok iz čl.225. Zakona o zemljišnim knjigama se ubrzano približava.

Pojedini autori mišljenja su da se taj rok ne odnosi na opća dobra.⁴⁰

Strogo formalno takovo je mišljenje točno. Međutim, ne smijemo zaboraviti da je Republika Hrvatska preuzela određene obveze iz CARDS programa⁴¹, a pogotovo onoga dijela koji se odnosi na pomorsko dobro, jer pomorsko dobro je komparativna prednost Republike Hrvatske i treba je što prije valorizirati pa i zaštititi, a to je jedino moguće ako se u što kraćem roku odredi granice pomorskog dobra te se to i učini vidljivim u zemljišnim knjigama i evidentira u katastru.

Prema našem mišljenju članak 14. ZPDML mogao bi se poboljšati i to na način ga glasi:

«Granica pomorskog dobra određuje se po službenoj dužnosti ili na zahtjev zainteresirane osobe.

³⁹ obzirom da je povjerenstvo ministarstva upravni postupak započelo 01.06.2004.godine rok iz čl.218. ZUP-a istekao mu je dana 30.09.2004.

⁴⁰ S.FRKOVIC Stećena prava na pomorskom dobru», u knjizi "Nekretnine kao objekti imovinskog prava", Narodne novine, Zagreb, 2004.

⁴¹ CARDS program iz 2003. odnosi se upravo na sređivanje zemljišnih knjiga te u tom sklopu i evidentiranja pomorskog dobra.

Granice pomorskog dobra određuju:

- *općinsko-gradsko povjerenstvo za određivanje pomorskog dobra za nekretnine koje predstavljaju pomorsko dobro, na teritoriju općine-grada, osim onih za koje granice određuje županija ili država,*
- *županijsko povjerenstvo za određivanje granica pomorskog dobra za područje lučkih uprava koje ona osniva,*
- *državno povjerenstvo za određivanje granica pomorskog dobra za luke otvorene za domaći i međunarodni promet, vojne luke, luke posebne namjene i sl.⁴²*

Povjerenstva iz stavka 1. ovoga članka imaju pet članova.

Odluku o osnivanju općinskog-gradskog povjerenstva donosi načelnik-gradonačelnik, o osnivanju županijskog povjerenstva župan, a o osnivanju državnog povjerenstva ministar.

Odluka o određivanju granica pomorskog dobra objavljuje se u službenom glasniku općine-grada-države.

Postupak, kriterije za utvrđivanje obilježavanje i evidentiranje granica pomorskog dobra uredbom određuje Vlada Republike Hrvatske.»

Sadašnji članak 15. mogao bi glasiti:

«Pomorsko dobro upisuje se u zemljišne knjige prema odredbama Zakona o zemljišnim knjigama i Pravilnika o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova (Zemljišnoknjižni poslovnik)»⁴³

6. Ogledni primjerak rješenja povjerenstva ministarstva

Obzirom da do sada nije donijeto još niti jedno rješenje o određivanju granice pomorskog dobra, u upravnom postupku, u nastavku dati ćemo orijentacijski primjer kako bi moglo izgledati rješenje Povjerenstva Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka.



REPUBLIKA HRVATSKA

MINISTARSTVO MORA, PROMETA I RAZVITKA

Uprava pomorskog prometa, pomorskog dobra i luka

Povjerenstvo za granice

Broj:klasa:UP/I _____

⁴² Prijedlog ide za time da se nadležnost za određivanje granice pomorskog dobra što više decentralizira u cilju bržeg i efikasnijeg evidentiranja pomorskog dobra a koji prijedlog će zasigurno imati puno oponenta, no "sva slava dolazi od hrabrosti da se zapocne" (Eugen F.Ware

⁴³ Članak 8. ZKP-a određuje:

"(1) U glavnu knjigu upisat će se sva zemljišta jedne katastarske općine (članak 17. stavak 1. ZZK).

(2) Opće dobro upisuje se u glavnu knjigu ako to zatraži osoba koja na tome ima pravni interes (članak 17. stavak 3. ZZK)."

Članak 14. ZKP-a propisuje:

"(3) Kad je u zemljišnoj knjizi upisano opće dobro, to će se njegovo svojstvo učiniti vidljivim u vlastovnici, kao i tko vodi brigu, upravlja i odgovara za to dobro, s time da se to neće posebno upisivati ako brigu, upravljanje i odgovornost za opće dobro ima Republika Hrvatska (članak 23. stavak 4. ZZK)."

Članak 15.st.2. kaže:

"(2) Kad je u zemljišnoknjižnom uložku upisano opće dobro ili javno dobro u vlasništvu Republike Hrvatske ili jedinice lokalne uprave ili samouprave, u teretovnicu će se prema odredbama o upisu zakupa upisati koncesija, ako nije što posebno određeno (članak 25. stavak 2. ZZK)."

Ur.br: _____
Zagreb, _____

Ministarstvo mora, turizma i razvitka, Povjerenstvo za određivanje granica pomorskog dobra, odlučujući o zahtjevu _____, iz _____ za određivanje granice pomorskog dobra za k.o. _____ - _____, uzevši u obzir prijedlog Povjerenstva za granice pomorskog dobra Županije _____, donijelo je

R J E Š E N J E

I. Utvrđuje se granica pomorskog dobra za k.o. _____ - _____.

II. Katastarske cestice koje pripadaju pomorskom dobru su:

a) cijele cestice: _____

aa) gruntovne _____

ab) katastarske _____

b) dijelovi cestica: _____

ba) gruntovne _____

bb) katastarske _____

III. Granica pomorskog dobra iz t.I. ovoga rješenja zapocinje na _____ (točka 1) _____, a završava na _____ (točka X).

IV. Katastarski plan dijela k.o. _____ - _____ s oznacenom granicom pomorskog dobra cini sastavni dio ovoga rješenja.

V. Podnositelj zahtjeva za određivanje granice pomorskog dobra _____, dužan je u roku od _____, ishodovati parcelacioni elaborat, rješenje nadležnog geodetskog tijela, te iste dostaviti donositelju rješenja, a poradi evidentiranja u katastru i zemljišnim knjigama. (samo u slučaju ako je nužno cijepanje nekretnina)

VI. Po konacnosti ovoga rješenja ono ce se dostaviti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske.

O b r a z l o ž e n j e

_____.

Pouka o pravnom lijeku:

Spram ovoga rješenja može se izjaviti žalba Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka u roku od 15 dana, od dana primitka otpavka ovoga rješenja. Žalba se podnosi

pismeno u dovoljnom broju primjeraka poštom ili se daje usmeno na zapisnik kod Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka.⁴⁴

Dostaviti:

1. podnositelju zahtjeva _____,
2. Povjerenstvu za granice pomorskog dobra županije _____,
3. Republici Hrvatskoj, putem Opcinskog državnog odvjetništva, Gradansko-upravni odjel, u _____,
4. Luckoj kapetaniji u _____,
5. Uredu državne uprave u županiji _____, Službi za urbanizam,
6. Županiji _____,
7. Gradu/Opcini _____,
8. Vlasnicima susjednih nekretnina _____.

7. Tko su stranke u postupku?

Obzirom na nedorečenost propisa može se, u praksi, postaviti pitanje tko su stranke upravnog postupka za određivanje granice pomorskog dobra.

Postupak za određivanje granice pomorskog dobra zapocinje podnošenjem zahtjeva zainteresirane osobe županijskom povjerenstvu. No, upitno je da li tada zapocinje i sam upravni postupak.⁴⁵

Mnijenja smo da upravni postupak zapocinje danom zaprimanja prijedloga granice pomorskog dobra kod povjerenstva ministarstva.

Prema našem mnijenju stranke su neprijeporno:

- podnositelj zahtjeva za određivanje granice pomorskog dobra,
- općina-grad-županija,
- Republika Hrvatska,⁴⁶
- nadležna laska kapetanija,⁴⁷
- Uredu državne uprave u županiji nadležnom za urbanizam,⁴⁸
- sve druge osobe koje imaju pravni interes u tom postupku.

8. Pravni lijekovi

Smatramo da je zakonodavac nepotrebno odredio da je postupak određivanja granice pomorskog dobra upravni postupak.⁴⁹ Nadalje, smatramo da je data prevelika ovlast, što onda može upucivati i na moguću zlorabu, tročlanom povjerenstvu na državnoj razini.

⁴⁴ Mnijenja smo da bi bilo bolje rješenje propisati da spram rješenja povjerenstva ministarstva nema prava žalbe ali da se može spram njega pokrenuti upravni spor.

⁴⁵ Kada pocinje upravni postupak propisuje članak 125. ZUP-a:

*“(1) Upravni postupak je pokrenut cim je nadležni organ izvršio ma koju radnju u cilju vodenja postupka.
(2) Ako nadležni organ u povodu stavljenog zahtjeva stranke nade da po važećim propisima nema uvjeta za pokretanje postupka, donijet ce o tome zakljucak, protiv kojeg je dopuštena posebna žalba.”*

⁴⁶ Prema našem mnijenju stranka nije državno odvjetništvo vec Republika Hrvatska zastupana po nadležnom općinskom državnom odvjetništvu (cl.15. Zakona o državnom odvjetništvu-N.n.51/01)

⁴⁷ i to iz razloga propisanih odredbama cl.86,96. i 109. ZPDML-a.

⁴⁸ i to iz razloga jer tijelo koje imade ingerencije nad prostornim uredjenjem mora imati saznanje koji prostor je određen kao pomorsko dobro a da bi to saznanje mogao primijeniti u postupcima (ne)izdavanja lokacijske i gradevne dozvole.

⁴⁹ Ne možemo zamisliti donošenja rješenja u tzv.skracenom-sumarnom postupku

Propisivanje žalbe spram rješenja povjerenstva ministarstva smatramo čak i ustavno dvojbenim jer samo tijelo ministarstvo odlučuje o svojoj žalbi, već bi primjerenije bilo odrediti da se spram takovog rješenja može voditi upravni spor.

Nadalje, obzirom da je rješenje donjeto u upravnom postupku spram njega se mogu upotrijebiti sva pravna sredstva određena ZUP-om.⁵⁰

9. De lege ferenda

U cilju ubrzanja evidentiranja pomorskog dobra predlažemo slijedeće:

1. precizirati definiciju pomorskog dobra, na način da bi ista mogla glasiti:

»Pomorskim dobrom smatraju se morska obala, morske uvale, hridi, sprudovi, grebeni, plaže, morske luke i sidrišta, pristaništa, lukobrani, nasipi, ušća rijeka koje se izljevaju u more, kanali spojeni s morem, i svi ostali dijelovi državnog teritorija na moru, koji po svojoj prirodi služe ili mogu služiti ili su namijenjeni pomorskom prometu ili općoj pomorskoj uporabi, uključivši i morski ribolov.»

2. odrediti da katastar vodi evidenciju kopnenog dijela pomorskog dobra i to u pogledu naziva, položaja, oblika, površine, načina korištenja i ovlaštenika koncesije, dok bi hidrografski institut vodio podatke određene čl.15. Zakona o hidrografskoj djelatnosti,⁵¹ te bi takav članak mogao glasiti:

«Evidencija pojasa kopnenog dijela pomorskog dobra evidentira se u katastru shodno propisima Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina.

Evidenciju pojasa morskog dijela pomorskog dobra, morskog dna i morskog podmorja kao i evidenciju iz čl.15. Zakona o hidrografskoj djelatnosti vodi Hrvatski hidrografski institut.»

3. vratiti pomorsko dobro na upravljanje općinama i gradovima te njima prepustiti i određivanje granica pomorskog dobra po transparentno određenim pravilima, dok bi si država zadržala pravo određivanja granica pomorskog dobra samo za luke otvorene za domaći i međunarodni promet, vojne luke, luke posebne namjene, i sl. Takova odredba zakona mogla bi glasiti:

«Pomorskim dobrom, i to njegovim kopnenim dijelom, upravlja općina-grad. Republika Hrvatska upravlja pomorskim dobrom i to njegovim kopnenim dijelom koji predstavlja luke otvorene za domaći i međunarodni promet, luke posebne namjene, vojne luke i sl. te podmorskim dijelom pomorskog dobra.»

4. da se kao granica katastarske cestice (nekretnine) prema moru uzme crta srednjih viših voda, odnosno srednjih visokih voda.

10. Naš stav

⁵⁰ vidjeti članke 249 do 269 ZUP-a

⁵¹ Vidjeti N.n.68/98, a članak 15. određuje:

“Pomorski katastar je evidencija koja sadrži podatke o moru, morskom dnu i morskom podmorju, značajne za sigurnost plovidbe, osim podataka od interesa za obranu.

Pomorski katastar sadrži podatke o korisnicima, načinu i opsegu korištenja mora, morskog dna i morskog podmorja, kao i evidencije objekata, radova, pojava i sl. Značajnih za sigurnost plovidbe, prema područjima jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne uprave i samouprave.

Bliže propise o ustrojavanju, sadržaju i vodenju pomorskoga katastra, te plaćanje pristojbi, propisuje ministar pomorstva prometa i veza, po pribavljenom mišljenju Hrvatskog hidrografskog instituta.

Evidencija s podacima iz stavka 2. ovoga članka, koji su značajni za obranu, vodi ministarstvo nadležno za poslove obrane.”

Mnijenja smo da je:

- određivanje granice pomorskog dobra od interesa za Republiku Hrvatsku ali ne samo u svrhu sticanja profita na temelju koncesije, određivanje granice pomorskog dobra nije sama sebi svrha,
- postupak određivanja granice pomorskog dobra, na normativnoj razini, loše riješen, pracen nomotehnicki šepavim (pod)zakonskim propisima,
- prevelika ovlast data ministru, koji imenuje povjerenstvo, i troclanom povjerenstvu koje određuje granicu pomorskog dobra za teritorij cijele Republike Hrvatske, u tom povjerenstvu nema niti jednoga eksperta za pomorsko dobro (npr.prof.dr.Vinka Hlace, mr.sc.Gorana Vojkovic, Branka Kundiha, i sl.),
- potpuni promašaj granicu pomorskog dobra određivati u upravnom postupku⁵²,
- krajnje vrijeme da osobe nadležne prema odredbi cl.20.st.3.Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina⁵³, odrede katastarsko podrucje na moru, ali i na morskome dnu, jer i (pod)morski dio cini dio pomorskog dobra,
- za razdoblje u kojem ce se granica pomorskog dobra određivati u upravnom postupku dopuniti odredbu cl.14. ZPDML-a na nacin da se doda novi stavak koji bi mogao glasiti:

«Povjerenstvo za određivanje granica pomorskog dobra Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka nadležno za donošenje rješenja o određivanju granice pomorskog dobra, dužno je rješenje dostaviti svim zainteresiranim osobama te nadležnom zemljišnoknjižnom sudu u roku od 30 dana od dana konacnosti rješenja.

Zemljišnoknjižni sud provodi promjene zemljišnoknjižnoga stanja po službenoj dužnosti.»

- potrebno odredbom zakona odrediti da se sve nekretnine oznacene u katastru kao obala, hridi, nasipi, luke, grebeni, sprudovi, u zemljišnoj knjizi za njih ucini vidljivim da predstavljaju pomorsko dobro, i to na nacin da katastar zemljišnoj knjizi dostavi posjedovni list u kojem je oznacena kultura, naprijed navedena, a sud po službenoj dužnosti treba takovu nekretninu oznaciti kao pomorsko dobro, odnosno treba konacno prihvatiti da je određivanje granice pomorskog dobra izuzetak i to samo u slucaju kada je granica sporna,
- potrebno i svrsishodno, imajući na umu i decentralizaciju države, da se pomorsko dobro vrati opcinama i gradovima na upravljanje.

I za kraj: ***Vix quaeritur longo absque usu prudentia.***⁵⁴

⁵² npr jedno od rješenja, osim onoga datog u tocni 5. ovoga rada, može biti da granice pomorskog dobra određuju Skupštine županija, na prijedlog strucnog tijela, svojom odlukom kojom se odmah pomorsko dobro daje u koncesiju, a da Sabor odlukom odredi granice pomorskog dobra za pomorsko dobro koje je od posebnog znacaja za Republiku Hrvatsku (npr.luke otvorene za domaci medunarodni promet, luke posebne namjene,vojne luke, i sl. Naime, na taj nacin bi se procedura skratila i ucinila transparentnijom.

⁵³ Vidjeti N.n.128/99, a st.3.cl.20.narecenog zakona propisuje:

“(3)Podrucje i ime katastarske opcine odnosno katastarsko podrucje na moru i njegovo ime određuje Državna geodetska uprava u sporazumu s ministrom nadležnim za poslove pravosuda.”

⁵⁴ Teško se stekne mudrost bez duge prakse.