

Pravni status i financiranje nerazvrstanih cesta

Sambol, Denis

Professional thesis / Završni specijalistički

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:172322>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-26**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET

Đenis Sambol, mag. iur.

**PRAVNI STATUS I FINANCIRANJE
NERAZVRSTANIH CESTA**

ZAVRŠNI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, 2023.

UNIVERSITY OF ZAGREB
FACULTY OF LAW

Đenis Sambol, mag. iur.

**LEGAL STATUS AND FINANCING OF
UNCLASSIFIED ROADS**

FINAL WORK

Supervisor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, 2023.

Sažetak

Kod gradnje nerazvrstanih cesta provodi se upravni postupak izvlaštenja u kojem je naknada za oduzeto zemljište izvjesna i riječ je o tržišnoj vrijednosti nekretnine koja se računa po načelu prethodnog učinka.

Kod već sagrađenih cesta provodi se postupak evidentiranja koji nije upravni postupak. Kod već sagrađenih cesta vlasnik zemljišta može svoja ustavna procesna jamstva i pravo na naknadu ostvariti u parničnom postupku u slučajevima u kojima postoji obveznopravni spor oko neisplaćene naknade za ranije oduzete nekretnine, odnosno u kojima postoji stvarnopravni prijemor s kasnijim stjecateljem oko pitanja prava vlasništva. Tu je važno i pitanje zastare potraživanja koje treba vezati za trenutak prenamjene nekretnine.

Od svih fiskalnih instrumenata financiranja, dominantan prihod za financiranje komunalne infrastrukture pa tako i nerazvrstanih cesta, je komunalna naknada.

Radi usklađivanja s pravilima o tržišnom natjecanju EU izmijenjen je Zakon o cestama tako da se za sve osobe javnog prava uvodi naplata naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnim cestama. Naplata navedene naknade nije omogućena i na nerazvrstanim cestama čime je lokalna samouprava dovedena u nepovoljniji položaj spram države.

Istim zakonom je određeno da se i za osnivanje prava puta na javnoj cesti plaća isključivo ta naknada. Zakonodavac je navedenu naknadu pokušao nametnuti i za osnivanje prava puta na nerazvrstanim cestama, što je moglo dovesti do značajnog smanjenja lokalnih proračunskih prihoda koje lokalna vlast ubire po osnovi naknade za pravo puta.

Ključne riječi: nerazvrstane ceste, upravni postupak izvlaštenja, evidentiranje nerazvrstanih cesta, naknada za oduzeto zemljište, fiskalni instrumenti financiranja, naknada za osnivanje prava služnosti i prava građenja, naknada za pravo puta.

Summary

During the construction of unclassified roads, an administrative expropriation procedure is carried out, in which compensation for the expropriated land is determined based on the market value of the property, calculated according to the principle of prior performance.

For already constructed roads, a registration procedure is conducted, which is not an administrative procedure. In the case of already constructed roads, the landowner can exercise their constitutional procedural guarantees and the right to compensation through a litigation procedure in cases where there is a compulsory legal dispute regarding unpaid compensation for previously expropriated properties or a real property dispute with a subsequent acquirer regarding ownership rights. It is also important to consider the issue of the statute of limitations, which should be tied to the moment of property conversion.

Among all fiscal instruments for financing, the dominant source of funding for municipal infrastructure, including unclassified roads, are the public utility charges.

In order to align with the rules of EU market competition, the Roads Act has been amended to introduce the collection of fees for the establishment of easement rights and building rights on public roads for all public entities. However, the collection of these fees is not enabled for unclassified roads, putting local self-government in a disadvantageous position compared to the state.

The same law stipulates that only this fee is payable for the establishment of a right of way on a public road. The legislator attempted to impose this fee for the establishment of a right of way on unclassified roads as well, which could have led to a significant reduction in local budget revenues collected by the local authorities based on the fee for the right of way.

Keywords: Unclassified roads, administrative expropriation procedure, registration of unclassified roads, compensation for expropriated land, fiscal instruments of financing, fee for the establishment of easement rights and building rights, fee for the right of way.

Sadržaj

1. UVOD.....	1
2. ZAŠTITA PRAVA VLASNIŠTVA.....	5
3. NERAZVRSTANE CESTE.....	8
3.1 Posebno pravno uređenje nerazvrstanih cesta.....	8
3.2 Povijesni prikaz nerazvrstanih cesta.....	10
3.3 Pojam nerazvrstanih cesta.....	12
3.4 Pravni status nerazvrstanih cesta.....	14
3.5 Građenje nerazvrstanih cesta.....	22
4. RJEŠAVANJE IMOVINSKOPRAVNIH ODNOSA.....	26
4.1 Izvlaštenje.....	28
4.1.1 Institut izvlaštenja.....	29
4.1.2 Upravni postupak izvlaštenja.....	32
4.1.3 Osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine.....	36
4.1.4 Prijedlog i odlučivanje o prijedlogu za izvlaštenje.....	37
4.2 Naknada za izvlaštenu nekretninu.....	46
4.2.1 Procjena vrijednosti nekretnina i obveznici primjene ZPVN - a.....	46
4.2.2 Utvrđivanje naknade za izvlaštenu nekretninu.....	50
4.2.3 Izostanak prava na naknadu.....	60
4.3 Upis pravnog statusa izgrađenih nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige.....	61
4.3.1 Evidentiranje izgrađenih nerazvrstanih cesta u katastarskom operatu i zemljišnim knjigama.....	61
4.3.2 Naknada za oduzeto zemljište.....	64
5. FINANCIRANJE NERAZVRSTANIH CESTA.....	76
5.1 Financiranje javnih potreba.....	76
5.2 Fiskalni instrumenti financiranja nerazvrstanih cesta.....	79
5.3 ZOC 2021 i naknade za korištenje javnih i nerazvrstanih cesta.....	89
5.3.1 Naknada za osnivanje prava služnosti i prava građenja.....	90
5.3.2 Naknada za pravo puta.....	98
6. ZAKLJUČAK.....	105
POPIS IZVORA.....	111
Literatura.....	111
Internetski izvori.....	113
Propisi.....	114

Sudske odluke	116
Tablica.....	117
Grafikon	117

1. UVOD

Donošenjem Zakona o cestama¹ koji je stupio na snagu 2011. godine došlo je do decentralizacije upravljanja cestovnom infrastrukturom koja se provela tako da se velikim gradovima (gradovima s više od 35.000 stanovnika i gradovima sjedištima županija) u nadležnost prepustilo građenje novih nerazvrstanih cesta kao i građenje i održavanje županijskih i lokalnih cesta na njihovom području, koje su stupanjem na snagu tog Zakona, prestale biti javne i postale su nerazvrstane ceste u vlasništvu velikog grada.

Nerazvrstane ceste su ceste koje se koriste za promet vozilima, koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim sa ZOC-om 2011 te je istim po prvi puta uređen njihov pravni status.

Za ovaj rad nam je važno da razlikujemo dvije vrste nerazvrstanih cesta i to prve izgrađene nakon stupanja na snagu ZOC-a 2011 i druge, izgrađene prije stupanja na snagu ZOC-a 2011.

Prve pravni status nerazvrstane ceste stječu pravomoćnošću uporabne dozvole, a upisuju se u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo jedinica lokalne samouprave (dalje: JLS) te se radi rješavanja imovinskopravnih odnosa u većini slučajeva provodi upravni postupak izvlaštenja. Kod već izgrađenih nerazvrstanih cesta provodi se postupak evidentiranja, odnosno upisa pravnog statusa u zemljišne knjige, koji za razliku od postupka izvlaštenja, nije upravni postupak. Kod evidentiranja se upis vrši bez obzira na postojeće upise u zemljišnim knjigama, odnosno vlasništvo knjižnih prednika prestaje ex lege pa je samim time ta uknjižba nerazvrstanih cesta problematična.

I u jednom i u drugom postupku, ključno je pitanje naknade koja se isplaćuje vlasnicima zemljišta koje je ušlo u koridor nerazvrstane ceste i dok je naknada u postupku izvlaštenja izvjesna, kod evidentiranja tome nije tako.

Osnovna razlika između ova dva postupka je u tome što promjeni vlasništva temeljem rješenja o izvlaštenju prethodi isplata naknade (polaganje na poseban račun), dok kod postojećih cesta vlasnik zemljišta može svoja ustavna procesna jamstva i pravo na naknadu ostvariti u parničnom postupku u slučajevima u kojima postoji obveznopravni spor oko neisplaćene naknade za ranije oduzete nekretnine, odnosno u kojima postoji stvarnopravni prijemor s kasnijim stjecateljem oko pitanja prava vlasništva.

¹ Zakon o cestama ("Narodne novine" broj 84/11, dalje: ZOC 2011).

Kod naknade u postupku izvlaštenja od velike je važnosti pitanje procjene vrijednosti nekretnina, odnosno primjena Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina² koji se primjenjuje od 2015. godine (ZPVN) i o tržišnoj vrijednosti nekretnina po načelu prethodnog učinka.

Upravo je pitanje naknade jedan od važnijih elemenata izvlaštenja, a način utvrđivanja naknade predstavlja posebno važnu fazu postupka izvlaštenja. Naknada za izvlaštenu nekretninu je *conditio sine qua non* za postojanje izvlaštenja, jer bi bez naknade bila riječ o konfiskaciji koja ima karakter kazne. Za određivanje naknade razlikujemo sustav pravične naknade koji prevladava u svijetu i sustav tržišne naknade. Naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje se u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe, uzimanjem u obzir uporabnog svojstva nekretnine koju je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja.

ZPVN sadrži dva oprečna pojma tržišne vrijednosti nekretnine i to tržišnu vrijednost nekretnine za potrebe postupka izvlaštenja koja se određuje prema cijenama u vrijeme donošenja rješenja, a prema stanju nekretnine prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja (tržišna vrijednost po načelu prethodnog učinka) te tržišnu vrijednost nekretnine za potrebe svih ostalih postupaka koja predstavlja iznos za koji bi se nekretnina mogla razmijeniti na dan vrednovanja između voljnog kupca i voljnog prodavatelja u transakciji po tržišnim uvjetima (tržišna vrijednost bez primjene načela prethodnog učinka). Upravo zbog navedenog Grupa zagrebačkih odvjetnika i Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja sa sjedištem u Zagrebu podnijeli su prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Republike Hrvatske³ ZPVN-a koji Ustavni sud RH nije prihvatio, a koji se u glavnini tiču upravo načela prethodnog učinka.

Za upis nerazvrstanih cesta izgrađenih prije stupanja na snagu ZOC-a 2011 provodi se postupak evidentiranja, odnosno upisa (uknjižbe) pravnog statusa u zemljišne knjige, koji se vrši bez obzira na postojeće upise u zemljišnim knjigama.

ZOC 2011 je u svojim Prijelaznim i završnim odredbama predvidio takvu uknjižbu kako bi na što jednostavniji način riješio status velikog broja tih već izgrađenih nerazvrstanih cesta koje većinom nisu bile pravilno evidentirane, a za koje nije postojala dokumentacija podobna za uknjižbu (lokacijske, građevinske dozvole) te za koje ne postoje ili se ne mogu naći pravomoćna rješenja o eksproprijaciji, odnosno izvlaštenju. Time je pred JLS-e stavljen velik

² Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina („Narodne novine“ broj 78/15, dalje: ZPVN).

³ Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“, broj 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 5/14., dalje: Ustav).

i financijski zahtjevan posao ažuriranja upisa u zemljišne knjige, a koji je za sobom povukao i pitanje isplate naknade vlasnicima zemljišta, jer u većini slučajeva toj izgradnji do stupanja na snagu ZOC-a 2011 nije prethodio postupak izvlaštenja, odnosno eksproprijacije kao niti deposedacije za izgradnju u vrijeme društvenog vlasništva. U tom postupku evidentiranja se uopće ne raspravlja o naknadi, a upravo je pitanje naknade vlasnicima zemljišta osnovno pitanje. Upravo zbog tih Prijelaznih i završnih odredbi kojima je reguliran upis već izgrađenih nerazvrstanih cesta, pokrenut je postupak za ocjenu suglasnosti istih s Ustavom i taj postupak upisa predlagatelji nazivaju „novom konfiskacijom.“ Predmetni prijedlog Ustavni sud nije prihvatio.

Pošto ZOC 2011 ništa posebno ne određuje vezano za pitanje naknade, odnosi knjižnih prednika, odnosno vlasnika zemljišta i JLS-a prosuđuju se po obveznopравnim pravilima, odnosno vlasnik zemljišta može pokrenuti parnični postupak u slučajevima u kojima postoji obveznopравni spor oko neisplaćene naknade za ranije izvlaštene nekretnine.

Pitanje naknade za to zemljište i zastare potraživanja te naknade treba promatrati kroz prizmu prave vlasničkopravne zaštite i dospijeca obveze za naknadu propisane pravilima obveznog prava. Naime, da bi osoba koja potražuje naknadu za zemljište na kojem je izgrađena cesta mogla zahtijevati naknadu za oduzeto zemljište izvan zakonom predviđenog postupka, potrebno je utvrditi je li takva tražbina dospjela, jer samo se za dospjelu tražbinu može tražiti njezina isplata. O vremenu dospijeca ovisi i to je li tražbina zastarjela.

Pitanje naknade nam je važno kod nerazvrstanih cesta izgrađenih do stupanja na snagu ZOC-a 2011, a koje su bile pod upravljanjem nekadašnjih općina i kasnije JLS-a sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu. Ovdje ukazujem na postojanje dva stava vezana za zastarni rok. Prvo, da se zastara računa od izgradnje nerazvrstane ceste, odnosno početak zastare se veže za trenutak prenamjene nekretnine što je i potvrđeno kroz odluke Vrhovnog suda Republike Hrvatske, sudske presude i drugo kod legalizacije faktičnog izvlaštenja da se zastara računa od stupanja na snagu ZOC-a 2011.

Vezano za problematiku zastare potraživanja, obrađujem sudske i revizijske presude.

U poglavlju o financiranju nerazvrstanih cesta uz izvore financiranja bavim se i odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama iz 2021. godine⁴ koje se tiču javnih cesta, a koje su bile posljedica usklađivanja s pravilima o tržišnom natjecanju EU. U tom kontekstu zanima me na koji je način regulirano plaćanje naknade za osnivanje prava služnosti i prava

⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o cestama (“Narodne novine” broj 144/21, dalje: ZOC 2021).

građenja s obzirom na to da je navedena naknada namjenski prihod za financiranje javnih i nerazvrstanih cesta. Također me zanima na koji način su te zakonske izmjene trebale utjecati na iznos naknade za pravo puta, a navedena naknada je nenamjenski prihod od korištenja javnih i nerazvrstanih cesta.

Ovaj je rad strukturiran tako da u prvom, uvodnom dijelu obrađujem pojam i pravno uređenje nerazvrstanih cesta te ukazujem na problematiku vezanu za pitanje naknade i to kako u postupku izvlaštenja tako i kod upisa pravnog statusa već izgrađenih nerazvrstanih cesta te na problematiku potencijalnog učinka ZOC-a 2021 na proračunske prihode JLS-a.

U drugom dijelu rada bavim se zaštitom prava vlasništva. Pravo na mirno uživanje i zaštitu prava vlasništva jamče odredbe prava Europske unije, međunarodnih ugovora, Ustava i temeljnog zakona koji regulira stvarna prava, od kojih je pravo vlasništva temeljno pravo s najvećim ovlastima. Ustavom se jamči pravo vlasništva, a određeno je i da vlasništvo obvezuje te da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru.

U trećem dijelu rada obrađujem nerazvrstane ceste tako da se prvo bavim posebnim pravnim uređenjem nerazvrstanih cesta koje je započelo stupanjem na snagu ZOC-a 2011, kojim se po prvi puta pravno regulira status nerazvrstanih cesta i time je popunjena višedesetljetna pravna praznina. Navedeno uređenje pravnog statusa predviđeno je za izgradnju budućih cesta. S obzirom na postojanje velikog broja već izgrađenih cesta koje su temeljem navedenog zakona postale nerazvrstane kao i s obzirom na preuzete javne ceste, trebalo je i za njih riješiti pitanje pravnog statusa. Te već izgrađene nerazvrstane ceste sastoje od dvije vrste cesta, prve preuzete bivše javne ceste koje već imaju status javnog dobra samo im se mijenja titular vlasništva i druge su one ceste koje do stupanja na snagu ZOC-a 2011 nisu imale pravni status, ali je njihovo održavanje, izgradnja bilo u nadležnosti bivših općina i kasnije JLS-a. Postupak upisa tih već izgrađenih cesta u zemljišne knjige reguliran je Prijelaznim i završnim odredbama ZOC-a 2011 koje imaju svrhu prioritarnog razrješenja neusklađenog zemljišnoknjižnog i stvarnog stanja.

Četvrti dio bavi se rješavanjem imovinskopravnih odnosa i pitanjem naknade i to kako kod izgradnje novih tako i kod već izgrađenih nerazvrstanih cesta.

Kod gradnje novih nerazvrstanih cesta kada javna vlast ne može ostvariti svoj interes sporazumom s vlasnikom, provodi se upravni postupak izvlaštenja dok se kod već izgrađenih cesta vrši postupak evidentiranja - upisa pravnog statusa izgrađenih nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige. Kod evidentiranja imamo geodetski elaborat izvedenog stanja nerazvrstane

ceste koji se temelji na snimci izvedenog stanja, a kod izvlaštenja geodetski elaborat diobe katastarskih čestica temeljen na lokacijskoj dozvoli.

Kod izvlaštenja prikazujem postupak izvlaštenja s naglaskom na određivanje naknade u kontekstu problematike vezane uz procjenu vrijednosti nekretnina i uvođenja načela prethodnog učinka u naš pravni sustav. Opisujem povijesni razvoj instituta izvlaštenja koji je išao od sustava pravične naknade pa do Ustavom zajamčene tržišne naknade za izvlaštenu nekretninu. Kod postupka izvlaštenja zanimljivo je i što tužba upravnom sudu protiv privremenog rješenja o izvlaštenju ne odgađa izvršenje privremenog rješenja.

Bavim se normiranjem procjene vrijednosti nekretnina u RH kao i obveznicima primjene ZPVN-a te naposljetku i samim utvrđivanjem naknade za izvlaštenu nekretninu s naglaskom na načelo prethodnog učinka kao negaciju ustavne odredbe da je vlasništvo moguće zakonom u interesu RH ograničiti ili oduzeti uz naknadu tržišne vrijednosti.

Kod već izgrađenih cesta opisujem evidentiranje istih u katastarskom operatu i upis u zemljišne knjige koji se vrši bez obzira na postojeće upise u zemljišnim knjigama, odnosno vlasništvo knjižnih prednika prestaje ex lege. Također se bavim problematikom naknade za oduzeto zemljište o kojoj se u predmetnom postupku upisa uopće ne raspravlja, a upravo je pitanje naknade vlasnicima zemljišta, osnovno pitanje navedenih odredbi.

U petom dijelu o financiranju nerazvrstanih cesta opisujem izvore financiranja (naknade, poreze, doprinose) te na primjeru Proračuna Grada Koprivnice za 2021. godinu, želim utvrditi koji su izvori dominantni. Isto tako želim utvrditi na koji način ZOC 2021 ima fiskalne učinke na proračune JLS-a.

U šestom dijelu su zaključna razmatranja.

Na samom kraju rada nalazi se popis korištenih izvora za pisanje istog.

2. ZAŠTITA PRAVA VLASNIŠTVA

Pravo vlasništva je stvarno pravo koje svojem nositelju (vlasniku) daje najpotpuniju, za svakog mjerodavnu privatnu pravnu vlast na/glede stvari što je pravni poredak dozvoljava i jamči. Takva pravna vlast je sadržaj prava vlasništva.⁵ Pravo vlasništva je stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svojeg nositelja da s tom stvari i koristima od nje čini što ga je volja te da svakoga

⁵ Gavella, N., Josipović, T., Gliha, I., Belaj V., Stipković, Z. (2007) Stvarno pravo, svezak prvi, II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine, str. 373.

drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima ni zakonskim ograničenjima. U navedenim granicama vlasnik ima, među ostalim, pravo posjedovanja, uporabe, korištenja i raspolaganja svojom stvari.⁶ Njegova je nepovredivost jedna od najviših vrednota našeg pravnog poretka i temelj tumačenja ustavnih odredbi.

Donošenjem Ustava 1990. godine napušteno je društveno vlasništvo i promijenjen je društveni sustav u RH. Pravo vlasništva je propisano kao ustavno pravo, a kasnijim pristupanjem RH Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda⁷ i primjenom Protokola 1. uz navedenu Konvenciju pravo vlasništva predstavlja i konvencijsko pravo. To u praksi znači da se pravo vlasništva kao najšire stvarno pravo može štiti u postupcima pred redovnim sudovima u RH, ali s druge strane kao ustavno i konvencijsko pravo, pravo vlasništva se može štiti pred Ustavnim sudom RH, odnosno pred Europskim sudom za ljudska prava.

Ustavom je propisano da se jamči pravo vlasništva, da vlasništvo obvezuje te da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru.⁸

Pravo vlasništva može u interesu RH biti zakonom oduzeto (potpuno izvlaštenje) ili ograničeno osnivanjem za drugoga nekoga prava glede vlasnikove stvari (nepotpuno izvlaštenje), u kojem slučaju vlasnik ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju.⁹

Ustavom je propisano da je moguće zakonom u interesu RH ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti te da svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.¹⁰ Time se utvrđuje načelo razmjernosti kao temeljno ustavno pravo, a iz istog proizlazi da ako je svrhu radi koje se izvlaštenje poduzima moguće ostvariti nepotpunim izvlaštenjem, da je javnopravno tijelo dužno posegnuti baš za tim instrumentom, odnosno nužno je koristiti blaže sredstvo.¹¹ Načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa je i jedno od osnovnih načela upravnog postupka. Pravo stranke može se ograničiti postupanjem javnopravnih tijela samo kad je to propisano zakonom te ako je takvo postupanje nužno za postizanje zakonom utvrđene svrhe i razmjerno cilju koji treba postići. Kad se na temelju propisa stranci nalaže kakva obveza, prema njoj će se primjenjivati one mjere za ispunjenje obveze koje su za nju povoljnije, ako se takvim mjerama

⁶ Čl. 30. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", broj 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., dalje: ZV).

⁷ Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ("Narodne novine" – MU broj 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., dalje: Konvencija).

⁸ Čl. 48. st. 1. i 2. Ustava.

⁹ Čl. 30 i 33. ZV-a.

¹⁰ Čl. 50. st. 1. i čl. 16. st. 2. Ustava.

¹¹ Staničić, F., „Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa - što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade?“, str. 267.

postizhe svrha propisa. Pri vođenju postupka javnopravna tijela dužna su strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom.¹² Smisao navedenog načela je da u slučaju primjene prisile društvene zajednice prema pojedincu, ista mora biti najmanjeg mogućeg intenziteta potrebnog za postizanje društvenog cilja koji se njome želi postići.¹³

Navedena ustavna odredba da je moguće zakonom u interesu RH ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti, važna je u kontekstu određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu, odnosno uvođenja načela prethodnog učinka u naš pravni poredak.

Protokolom broj 3 uz Konvenciju, u čl. 1. st. 1., jamči se pravo vlasništva te se određuje da svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva i da se nitko ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Poveljom Europske unije o temeljnim pravima u čl. 17. st. 1. određeno je da svatko ima pravo na vlasništvo nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, koristiti je, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo te da vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. ZV propisuje u čl. 161. st. 1. i 2. da vlasnik ima pravo zahtijevati od osobe koja posjeduje njegovu stvar da mu ona preda svoj posjed te stvari te takvo vlasnikovo pravo ne zastarijeva, ako zakonom nije što drugo određeno. Iz navedenog proizlazi da pravo na mirno uživanje i zaštitu prava vlasništva jamče odredbe prava Europske unije, međunarodnih ugovora, Ustava i temeljnog zakona koji regulira stvarna prava, od kojih je pravo vlasništva temeljno pravo s najvećim ovlastima.¹⁴

¹² Čl. 6. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09 i 110/21, dalje: ZUP).

¹³ Šikić, M., Ofak, L. (2011) Nova načela upravnog postupka, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 32, br. 1. 127-153, str. 130.

¹⁴ Jug, J. (2017) Pravo na naknadu za zemljište na kojem je izgrađena nerazvrstana cesta, u knjizi „Gradnja i komunalno gospodarstvo“, Novi informator, Zagreb, str. 114.

3. NERAZVRSTANE CESTE

3.1 Posebno pravno uređenje nerazvrstanih cesta

Odvijanje javnog prometa je od osobite gospodarske i društvene važnosti pa je zbog toga cestovna infrastruktura jedno od dobara od osobitog interesa za RH koja su u našem pravnom poretku zakonom podvrgnuta posebnim pravnim uređenjima. Bitna karakteristika posebnih pravnih uređenja u odnosu na opće uređenje, je zastupljenost različitih javnopravnih utjecaja s obzirom na to da se drukčijim uređenjem pojedinih vrsta stvari nastoje zaštititi određeni interesi države ili društva u cjelini. Da bi mogla učinkovito zaštititi te interese, država mora propisati posebna pravila, koja su u nekoj mjeri ograničavajuća za pravne subjekte koji na tim stvarima imaju stvarna (ili druga imovinska) subjektivna građanska prava. Bez obzira na tu specifičnost posebnih pravnih uređenja, ona su i dalje sastavni dio građanskog prava, a bez poznavanja njihovih specifičnosti nije moguće u potpunosti razumjeti niti opće stvarnopravno uređenje.

Nerazvrstane i javne ceste su Zakonom o cestama¹⁵ podvrgnute posebnom pravnom uređenju sa snažnom stvarnopravnom komponentom pa su zbog toga jedno od posebnih stvarnopravnih uređenja koja postoje u našem pravnom poretku.¹⁶

Nerazvrstane ceste su kao objekt posebnog uređenja višestruko determinirane svojstvom i položajem u prostoru, namjenom i kategorijom te sposobnošću da bude predmetom prava vlasništva. U smislu položaja u prostoru nerazvrstana cesta je prometna površina kojom se osigurava pristup do građevnih čestica, a koja je ujedno i površina javne namjene jer je njeno korištenje namijenjeno svima i pod jednakim uvjetima (javne ceste, nerazvrstane ceste, ulice, trgovi, tržnice, igrališta, parkirališta, groblja, parkovne i zelene površine u naselju, rekreacijske površine, biciklističke i pješačke staze i prolazi i sl.).¹⁷ Sposobnost da se bude predmetom prava vlasništva značajna je za status javnih cesta, jer su one prije navedenog bile u statusu općeg dobra, nevlasničkom statusu dok su nerazvrstane oduvijek u vlasničkom statusu samo je od

¹⁵ Zakon o cestama ("Narodne novine" broj 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, dalje: ZOC).

¹⁶ Posebna stvarnopravna uređenja za nekretnine s obzirom na namjenu zemljišta – građevinsko zemljište; poljoprivredno zemljište; šume i šumsko zemljište te groblja. Posebna stvarnopravna uređenja za prirodna i kulturna dobra – more, morska obala i otoci; vode i vodno dobro; rudno blago; biljni i životinjski svijet te kulturna dobra i arhivska građa. Posebna stvarnopravna uređenja za neke infrastrukturne objekte – javne i nerazvrstane ceste; željezničku infrastrukturu; stvari elektroničke komunikacijske infrastrukture; rudarske objekte i postrojenja te lovišta. Posebna stvarnopravna uređenja za brodove i zrakoplove.

¹⁷ Čl. 3. st. 1. t. 32. i 33. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ broj 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19, dalje: ZPU).

stupanja na snagu ZOC-a 2011 titular vlasništva isključivo JLS (neotuđivo vlasništvo). Ta sposobnost je bitno ograničena jer se nerazvrstane ceste ne mogu otuđiti iz vlasništva JLS-a niti se na njima mogu stjecati stvarna prava, osim prava služnosti i prava građenja.

Apsolutna zabrana otuđenja isključuje ovlast JLS-a da kao vlasnik opterećuje cestu stvarnopravnim osiguranjima tražbina kao što su založno pravo, prijenos vlasništva radi osiguranja, a i isključuje mogućnost da bude predmetom ovrhe ili osnivanja prisilnog založnog prava. Ako pravila ZOC-a ne određuju nešto posebno, u pogledu uporabe nerazvrstanih cesta na odgovarajući se način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra.¹⁸ Prema njima se svatko može nerazvrstanim cestama služiti u skladu s njihovom namjenom, odnosno za cestovni promet,¹⁹ a na način koji je radi ostvarivanja te namjene odredio zakon, odnosno JLS. Stvarnopravne odnose u pogledu nerazvrstanih cesta uređuje u prvom redu ZOC, a ono što o stvarnopravnim odnosima njime nije posebno određeno, uređeno je pravilima općeg stvarnopravnog uređenja, sa ZV-om²⁰ i Zakonom o zemljišnim knjigama.²¹

RH i druge osobe javnog prava imaju u pravnim odnosima u pogledu stvari jednak položaj kao i sve druge osobe, ako zakonom nije što drugo određeno.²² Prema tom načelu, hoće li RH steći na nekoj stvari pravo vlasništva, ovisi o tome hoće li će se u pogledu te stvari ispuniti sve one pretpostavke koje opća pravila stvarnog prava zahtijevaju da bi bilo koja osoba stekla tu stvar u svoje vlasništvo. Isto tako hoće li RH prestati pravo vlasništva na nekoj stvari, ovisi o tome hoće li se ispuniti one pretpostavke pod kojima bi prema općim pravilima stvarnog prava prestalo pravo vlasništva na toj stvari. Međutim, zakonske norme kojima je uređeno posebno pravno uređenje za nerazvrstane ceste vezano za navedeno, određuju i neka posebna pravila, koja derogiraju opća pravila stvarnog prava o stjecanju i prestanku prava vlasništva koja nisu s njima u skladu.²³

¹⁸ Čl. 35. st. 4. u vezi s čl. 35. st. 8. ZV-a.

¹⁹ Čl. 2. st. 1. t. 1. Zakon o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine", broj 67/08, 48/10 - OUSRH, 74/11, 80/13, 158/13 - Odluka i Rješenje USRH, 89/14 - OUSRH i 92/14, 64/15, 108/17, 70/19 i 42/20).

²⁰ „Ovaj Zakon uspostavlja opće uređenje pripadanja stvari osobama; pravila toga Zakona primjenjivat će se i na pripadanje stvari koje su podvrgnute nekom posebnom pravnom uređenju, ako nisu s tim uređenjem u suprotnosti“ čl. 1. st. 5. ZV-a.

²¹ Zakon o zemljišnim knjigama („Narodne novine broj 63/19, 128/22; dalje: ZZK).

²² Čl. 35. st. 1. ZV-a.

²³ V. u Josipović, T. (2011) Posebno stvarnopravno uređenje za javne ceste, u knjizi Stvarno pravo – posebna pravna uređenja, Svezak 3., ur. N. Gavella, 403-449. Zagreb, Narodne novine.

3.2 Povijesni prikaz nerazvrstanih cesta

Pravni status nerazvrstanih cesta nije uređivao niti jedan zakon sve do ZOC-a 2011, no vezano za upis već izgrađenih nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, a onda posljedično i pitanja naknade za oduzeto zemljište,²⁴ važan je prikaz razvoja pravnog statusa javnih cesta. Tako je Zakon o javnim cestama iz 1967.²⁵ uređivao i primjenjivao se samo na javne ceste, ali se u istome spominju i saobraćajnice koje se ne smatraju javnim cestama i u nadležnosti su tadašnje općinske skupštine. Zakon o javnim cestama iz 1974.²⁶ također uređuje samo javne ceste, no i dalje postoji u istom zakonu distinkcija prema tzv. drugim cestama, onima koje nisu javne.

U Zakonu o cestama iz 1984.²⁷ godine koji pod cestom podrazumijeva sve javne i nerazvrstane ceste na kojima se obavlja promet, po prvi puta se definira nerazvrstana cesta, a upravljanje istom je u nadležnosti općinske skupštine. Po navedenom zakonu nerazvrstanu cestu je predstavljala površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju različitih korisnika (seoski, poljski i šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od poplava i slično). Istim zakonom je bilo propisano i da se na javnoj cesti ne mogu stjecati imovinska prava, iz čega proizlazi da su se na nerazvrstanoj cesti mogla stjecati što znači da su te ceste mogle biti u vlasničkom režimu.

Zakonom o javnim cestama iz travnja 1990.²⁸ godine javna cesta je utvrđena dobrom u općoj upotrebi čime je na javnim cestama potpuno isključeno pravo vlasništva i to sve do 2009. godine. Taj zakon nerazvrstane ceste niti ne spominje. U to vrijeme nije se uopće vodilo računa o tome na koji način će biti evidentirane javne ceste u zemljišnim knjigama, odnosno nije se vodilo računa o (ne)riješnim imovinskim odnosima. U Zakonu o javnim cestama iz listopada 1990.²⁹ spominju se opet nerazvrstane ceste pa je tako bilo propisano da su sredstva ostvarena od godišnjih naknada za upotrebu cesta što se plaćaju na traktore i njihova priključna vozila, prihod općine na kojoj su ostvarena i koriste se za financiranje radova na nerazvrstanim cestama. Zakonom o javnim cestama iz 1991.³⁰ nerazvrstana cesta je definirana kao površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju raznih korisnika, a korištenje, održavanje, zaštitu, rekonstrukciju i izgradnju nerazvrstanih cesta, kao

²⁴ Više u poglavlju Upis pravnog statusa izgrađenih nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige.

²⁵ Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" broj 21/67, 24/67, 33/69, 28/70).

²⁶ Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" broj 53/74, 5/75, 14/75, 39/75).

²⁷ Zakon o cestama ("Narodne novine" broj 29/84).

²⁸ Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" broj 20/90).

²⁹ Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" broj 42/90).

³⁰ Zakon o javnim cestama („Narodne novine“ broj 34/91).

i poslove nadzora na tim cestama, uređuje odlukom skupština općine odnosno skupština Grada Zagreba. Zakon o javnim cestama iz 1996.³¹ i iz 2004. ne definira nerazvrstanu cestu, no Zakon o javnim cestama iz 2004.³² po prvi puta izričito određuje da su javne ceste opće dobro i da se na njima ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi.

Izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama iz 2009.³³ promijenjen je pravni status javnih cesta iz općeg dobra u javno dobro u općoj uporabi, propisan je način upisa javnih cesta u zemljišne knjige, kao i način ukidanja statusa javnoga dobra u općoj uporabi na javnim cestama, izričito određeno da se na javnoj cesti može osnovati pravo služnosti i pravo građenja radi izgradnje komunalnih, vodnogospodarskih, energetskih građevina i građevina elektroničkih komunikacija te da javna cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole. To znači da pravomoćnošću rješenja o izvlaštenju nekretnina prelazi u vlasništvo RH, a tek pravomoćnošću uporabne dozvole se određuje koridor javne ceste i ono što ulazi u koridor postaje javno dobro u općoj uporabi. Također je određeno da će za izgrađene javne ceste upisane u zemljišne knjige, Državno odvjetništvo provesti postupak usklađivanja upisa sukladno novom pravnom statusu javnih cesta u roku ne dužem od dvije godine od dana stupanja na snagu toga Zakona.

Zakon o sigurnosti prometa na cestama iz 2005.³⁴ spominje nerazvrstane ceste pa propisuje da se prometom na cesti podrazumijeva promet vozila, pješaka i drugih sudionika u prometu na javnim cestama i nerazvrstanim cestama koje se koriste za javni promet. Održavanje nerazvrstanih cesta spominje se i u Zakonu o komunalnom gospodarstvu³⁵, kao komunalna djelatnost u nadležnosti JLS-a. U čl. 3. st. 8. istoga propisano je da se pod održavanjem nerazvrstanih cesta podrazumijeva održavanje površina koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa, te gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste, a ta je odredba prestala važiti stupanjem na snagu ZOC-a 2011.³⁶ S obzirom na to da niti jedan od naprijed spomenutih zakona nije definirao pravni status nerazvrstanih cesta, iz svega navedenog

³¹ Zakon o javnim cestama ("Narodne novine" broj 100/96).

³² Zakon o javnim cestama („Narodne novine“ broj 180/04).

³³ Zakon o javnim cestama („Narodne novine“ broj 153/09).

³⁴ Zakon o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“ broj 105/05).

³⁵ Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. – pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09. i 49/11.).

³⁶ Navedena definicija nerazvrstane ceste ponovno je uvrštena u Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ br. 68/18) koji u čl. 60. određuje „Nerazvrstane ceste su ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ovim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu zakona kojim se uređuju ceste.“

možemo zaključiti da su nerazvrstane ceste one koje nisu razvrstane u javne ceste te da su od uvijek u nadležnosti lokalne vlasti, nekadašnjih općina, a kasnije JLS-a.³⁷

3.3 Pojam nerazvrstanih cesta

ZOC 2011 uređuje pravni status javnih cesta i nerazvrstanih cesta, način korištenja javnih cesta i nerazvrstanih cesta, razvrstavanje javnih cesta, planiranje građenja i održavanja, upravljanje javnim cestama, mjere za zaštitu javnih i nerazvrstanih cesta i prometa na njima, koncesije, financiranje i nadzor. U Prijelaznim i završnim odredbama uređuje se usklađenje postojećih imovinskopravnih odnosa te upis već izgrađenih javnih i nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, odnosno stjecanja statusa javnog dobra.

ZOC 2011 po prvi puta određuje sveobuhvatno i pojam nerazvrstane ceste pa su tako nerazvrstane ceste one koje se koriste za promet vozilima, koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim Zakonom o cestama i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste i to posebice: ceste koje su na području gradova s više od 35.000 stanovnika te gradova koji su sjedišta županija bile razvrstane u javne ceste Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (»Narodne novine« br. 54/08., 122/08., 13/09., 104/09. i 17/10.); ceste koje povezuju naselja; ceste koje povezuju područja unutar gradova i naselja; terminali i okretišta vozila javnog prijevoza; pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina; druge ceste na području naselja i gradova.³⁸ Iz navedenog proizlazi da se nerazvrstane ceste sastoje od dvije vrste cesta, prve su preuzete bivše javne ceste koje već imaju status javnog dobra samo im se mijenja titular vlasništva, a druge su one ceste koje do stupanja na snagu ZOC-a 2011 nisu imale pravni status, ali je njihovo održavanje, izgradnja bilo u nadležnosti bivših općina i kasnije JLS-a. Za prve je samo potrebno promijeniti titulara vlasništva s RH na JLS i navedeno se zamjenjuje po službenoj dužnosti.

Važno je naglasiti da se pod pojmom nerazvrstane ceste smatraju samo građevine, odnosno izgrađene nerazvrstane ceste, a ne i neizgrađeni putevi (makadami). Navedeno proizlazi iz samog ZOC-a 2011 jer se pravni status nerazvrstane ceste izgrađene nakon stupanja na snagu ZOC-a 2011 stječe upisom u zemljišne knjige po pravomoćnoj uporabnoj dozvoli, kojoj

³⁷ Više u Kontrec, D. (2011) Pravni status prometnica i upis u zemljišne knjige Zb. Prav. fak. Rij. (1991) v. 32, br. 1, 445-471 i Staničić, F. (2020) Je li Zakonom o cestama 2011. godine ipak provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 3, str. 803-825.

³⁸ Čl. 98. ZOC-a.

prethodi izgradnja objekta, a kod onih koje su izgrađene do ZOC-a 2011 pravni status stječe se upisom temeljem rješenja zemljišnoknjižnog suda o prethodnoj provedbi prijavnog lista koje se donosi temeljem potvrđenog geodetskog elaborata izvedenog stanja koji prikazuje izvedenu (izgrađenu) nerazvrstanu cestu. To potvrđuje i Odluka o nedavanju vjerodostojnog tumačenja članka 98. stavka 1. točke 6. Zakona o cestama ("Narodne novine" broj 84/11) koju je donio Hrvatski sabor uz obrazloženje da je zakonskom odredbom nedvojbeno utvrđeno da je svaka cesta pa tako i nerazvrstana cesta izgrađeni objekt, te nema osnove za bilo kakvo tumačenje da li se putovi (koji nisu izgrađeni objekti) trebaju ili ne trebaju smatrati nerazvrstanom cestom.

Dijelovi nerazvrstane ceste su cestovna građevina, građevna čestica (cestovno zemljište), zemljišni pojas, prometna signalizacija, javna rasvjeta i oprema ceste. Cestovnu građevinu čine (donji stroj, kolnička konstrukcija, sustav za odvodnju atmosferskih voda s nerazvrstane ceste, drenaže, most, vijadukt, podvožnjak, nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potporni i obložni zid, pothodnik, nathodnik i slično), nogostup, biciklističke staze te sve prometne i druge površine na pripadajućem zemljištu (zelene površine, ugibališta, parkirališta, okretišta, stajališta javnog prijevoza i slično). Građevnu česticu, odnosno cestovno zemljište u površini koju čine površina zemljišta na kojoj prema projektu treba izgraditi ili je izgrađena cestovna građevina, površina zemljišnog pojasa te površina zemljišta na kojima su prema projektu ceste izgrađene ili se trebaju izgraditi građevine za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima (objekti za održavanje cesta, upravljanje i nadzor prometa, benzinske postaje, servisi i drugo). Zemljišni pojas s obiju strana ceste koji je potreban za nesmetano održavanje ceste širine prema projektu ceste. Prometna signalizacija (okomita, vodoravna i svjetlosna) i oprema za upravljanje i nadzor prometa. Javna rasvjeta i oprema ceste (odbojnici i zaštitne ograde, uređaji za zaštitu od buke, uređaji za naplatu parkiranja i slično).

JLS upravlja, gradi i održava nerazvrstane ceste na način propisan za obavljanje komunalnih djelatnosti, a ZOC 2011 omogućuje da JLS može osnovati trgovačko društvo u svom vlasništvu radi obavljanja poslova upravljanja i održavanja nerazvrstanih cesta te poslova građenja uz odgovarajuću primjenu odredbi koje se odnose na javne ceste u vezi ustupanja tih radova.³⁹ Također je određeno da JLS vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području, a čiji će se sadržaj i način vođenja propisati pravilnikom u roku šest mjeseci od stupanja na snagu ZOC-a. Navedeni pravilnik još uvijek nije donesen, no JLS vode bazu

³⁹ Tako je i Grad Koprivnica iskoristio tu zakonsku mogućnost i 2012. godine osnovao trgovačko društvo KOPRIVNIČKE CESTE d.o.o. koje je 2014. godine zajedno s još jednim gradskim trgovačkim društvom, zbog racionalizacije poslovanja, pripojeno Gradskom komunalnom poduzeću KOMUNALAC d.o.o.

nerazvrstanih cesta neovisno o navedenom i ista je dio općeg akta predstavničkog tijela kojim se uređuju nerazvrstane ceste. Sastavni dio geodetskog elaborata izvedenog stanja u postupku upisa već izgrađenih neevidentiranih nerazvrstanih cesta je i odluka JLS-a o nerazvrstanim cestama čiji je sastavni dio baza nerazvrstanih cesta ili Odluka o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste („Narodne novine“ broj 44/12) pa je i to razlog zašto JLS vode navedenu bazu, bez obzira što pravilnik još uvijek nije donesen. ZOC 2011 uređuje i financiranje nerazvrstanih cesta⁴⁰ kao i zaštitu nerazvrstanih cesta. Zaštitu nerazvrstanih cesta uređuje po uzoru na javne ceste pa tako sada s obzirom na to da je titular vlasništva, JLS uređuje vrste, opseg i rokove izvođenja radova redovitog i izvanrednog održavanja nerazvrstanih cesta te kontrolu i nadzor nad izvođenjem tih radova te propisuje prekršajne odredbe.

3.4 Pravni status nerazvrstanih cesta

Kao što je već naprijed navedeno, ZOC 2011 je prvi zakon koji pravno regulira status nerazvrstanih cesta i time je popunio višedesetljetnu pravnu prazninu. Uz nerazvrstane, regulira i javne ceste te je i za jedne i za druge prihvaćen vlasnički koncept kao javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu RH ili JLS-a, ovisno da li je riječ o javnim ili nerazvrstanim cestama. Time je definitivno odbačen koncept ceste kao općeg dobra koji je za javne ceste bio na snazi do 2009. godine.⁴¹ Nerazvrstana cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole, a upisuje se u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo JLS-a.

Iz navedenog proizlazi da je navedeno uređenje pravnog statusa predviđeno za izgradnju budućih cesta. S obzirom na postojanje velikog broja već izgrađenih cesta koje su temeljem ZOC-a 2011 postale nerazvrstane kao i s obzirom na preuzete javne ceste, trebalo je i za njih riješiti pitanje pravnog statusa, što je i uređeno u Prijelaznim i završnim odredbama.⁴² Postupak

⁴⁰ Više u poglavlju Financiranje nerazvrstanih cesta.

⁴¹ Jug, J. (2017) Pravo na naknadu za zemljište na kojem je izgrađena nerazvrstana cesta, u knjizi „Gradnja i komunalno gospodarstvo“, Novi informator, Zagreb, str. 97.

⁴²

Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige

Članak 131.

(1) Ceste koje se na dan stupanja na snagu ovoga Zakona koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovoga Zakona, postaju nerazvrstane ceste.

upisa u zemljišne knjige reguliran Prijelaznim i završnim odredbama ima svrhu prioritarnog razrješenja neusklađenog zemljišnoknjižnog i stvarnog stanja. Upis se vrši bez obzira na

(2) Postojeći upisi u zemljišnim knjigama nerazvrstanih cesta iz stavka 1. ovoga članka u vlasništvu jedinice lokalne samouprave zamijenit će se po službenoj dužnosti upisom nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva jedinice lokalne samouprave.

(3) Nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovoga članka koje nisu upisane u zemljišnim knjigama ili u tim knjigama nije upisano njihovo stvarno stanje, upisuju se u zemljišne knjige po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista koji nakon evidentiranja nerazvrstane ceste, odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

(4) Nerazvrstane ceste izgrađene do dana stupanja na snagu Zakona o cestama (»Narodne novine«, br. 84/11.) koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 107. ovoga Zakona i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista.

(5) Prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi iz stavka 4. ovoga članka zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar na temelju pregledanog i potvrđenog geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste.

(6) Nerazvrstane ceste iz stavka 1. ovoga članka upisat će se u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

(7) Nekretnine koje su prema ovom Zakonu nerazvrstane ceste i bile su u uporabi kao nerazvrstane ili javne ceste prije 1. siječnja 1997., javno su dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze.

Članak 132. (NN 92/14)

(1) Postojeći upisi u katastru i zemljišnim knjigama javnih cesta koje su na temelju ovoga Zakona postale ceste iz članka 98. stavka 1. podstavka 1. ovoga Zakona zamijenit će se po službenoj dužnosti upisom nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva jedinice lokalne samouprave na temelju odluke iz članka 98. stavka 2. ovoga Zakona.

(2) Podatke o zemljišnoknjižnim česticama potrebne za promjenu upisa iz stavka 1. ovoga članka u zemljišnim knjigama, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

(3) Ceste iz članka 98. stavka 1. ovoga Zakona koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju odluke iz članka 98. stavka 2. ovoga Zakona, geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno propisima iz članka 106. ovoga Zakona i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista.

(4) Ceste iz stavka 3. ovoga članka upisat će se u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

Članak 133.

(1) Nerazvrstane ceste iz članka 131. stavka 1. i članka 132. stavka 1. ovoga Zakona evidentiraju se u katastru i upisuju u zemljišne knjige kao nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.

(2) Na upis u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta iz članka 131. stavka 1. i članka 132. stavka 1. ovoga Zakona na odgovarajući način primjenjuju se odredbe članka 128. ovoga Zakona.

(3) Na evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta iz članka 131. stavka 1. i članka 132. stavka 1. ovoga Zakona ne primjenjuju se odredbe zakona kojim se uređuje prostorno uređenje i gradnja, o parcelaciji građevinskog zemljišta te evidentiranju građevina u katastru i upisu u zemljišne knjige, niti odredbe drugih zakona i propisa koje su protivne članku 131. i 132. ovoga Zakona i stavku 1. i 2. ovoga članka.

(4) Evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta na način propisan člankom 131. i 132. ovoga Zakona i stavkom 1., 2. i 3. ovoga članka ne isključuje mogućnost njihova evidentiranja u katastru i upisa u zemljišne knjige na način propisan zakonima i drugim propisima iz stavka 3. ovoga članka.

postojeće upise u zemljišnim knjigama, vlasništvo prednika prestaje ex lege, te se o pitanju naknade za oduzeto zemljište u postupku upisa ne raspravlja. A upravo je pitanje naknade vlasnicima zemljišta osnovno pitanje navedenih odredbi.

Upravo zbog tih Prijelaznih i završnih odredbi je pokrenut postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom koji Ustavni sud nije prihvatio, a predlagatelji cijeli taj postupak nazivaju „novom konfiskacijom“.⁴³ Predlagatelji pokretanja postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom navedenih odredbi o upisu u zemljišne knjige upućuju na nesuglasnost osporenih zakonskih odredaba s najvišim ustavnim vrednotama: nepovredivošću vlasništva i vladavinom prava⁴⁴. Upućuju na nesuglasnost osporenih zakonskih odredaba sa zabranom diskriminacije i jamstvom jednakosti pred zakonom⁴⁵, s ustavnim procesnim jamstvima za stranke u pravnim postupcima⁴⁶ te s jamstvom prava vlasništva.⁴⁷

Ali u konačnici i kod izgradnje novih cesta je pitanje naknade osnovno pitanje, jer ako se grade sukladno prostornim planovima i odredbama provedbenih zakona, početak gradnje vlasnik zemljišta može žalbama usporiti prilikom ishoda dozvola, provedbe geodetskih projekata u katastru, no ne može ih zaustaviti. Uređenje građevinskog zemljišta je također posebno

⁴³ Riječ je o predlagateljima postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 131., 132. i 133. ZOC 2011 i čl. 3. i 4. ZOC 2014 kojima su izmijenjeni, odnosno dopunjeni članci 131. i 132. ZOC 2011, a čiji prijedlog Ustavni sud nije prihvatio Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I/6326/2011 od 07.02.2017. godine („Narodne novine“ broj 23/17 – dalje: Rješenje Ustavnog suda U-I/6326/2011).

⁴⁴ Čl. 3. Ustava „Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.“

⁴⁵ Čl. 14. Ustava „Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama.“

Svi su pred zakonom jednaki.

⁴⁶ Čl. 18. i 29. st. 1. Ustava „Jamči se pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom. Pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.“

„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.“

⁴⁷ Čl. 48. st. 1. i 50. st. 1.

„Jamči se pravo vlasništva.“

„Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.“

Čl. 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda („Narodne novine“ MU broj 18/97)

„Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

stvarnopravno uređenje. Vlasnicima čestica koje čine građevinsko zemljište nametnuta su znatna ograničenja propisima javnog prava o prostornom planiranju i gradnji. Tako je parcelacija tog zemljišta, ograničena posebnim pravilima, koja vrijede samo za građevinsko zemljište. Zakonima kojima se uređuju prostorno uređenje i gradnja propisani su posebni uvjeti za uporabu, korištenje i raspolaganje neizgrađenim građevinskim zemljištem, a i uvjeti uporabe i korištenja nakon izgradnje, odnosno pretpostavke upisa te građevine u zemljišnu knjigu. Nadalje, u pogledu stjecanja, opterećivanja i prestanka prava vlasništva na građevinskom zemljištu, zakonodavac je propisao posebna pravila koja se tiču obvezatne prodaje građevinskog zemljišta iz javnog vlasništva zbog formiranja građevinskih čestica prema prostornom planu, jednostrane predaje neizgrađenoga građevinskog zemljišta JLS-u zbog zahtjeva prostornog plana, obvezatno osnivanje stvarnih služnosti zbog ostvarivanja prostornog plana te pravo prvokupa zemljišta potrebnoga za građenje infrastrukturnih građevina i javnih građevina za život i rad u JLS-u.⁴⁸ Za razliku od već izgrađenih, kod novosagrađenih cesta je pitanje naknade izvjesno.

Te buduće nerazvrstane ceste postaju javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole. U zemljišnu knjigu upisuju se kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo JLS-a. Kod gradnje nerazvrstanih cesta, imovinskopravni odnosi moraju biti riješeni, odnosno građevna čestica formirana u katastru do uporabne dozvole. Druge, već izgrađene upisuju se u zemljišne knjige temeljem odredbi navedenih u Prijelaznim i završnim odredbama ZOC-a 2011 i Zakona izmjenama i dopunama Zakona o cestama iz 2014. godine⁴⁹ Upravo ta razlika u rješavanju imovinskopravnih odnosa za nove i već izgrađene ceste do 2011. godine dovodi do neravnopravnosti među građanima, jer će za jedne postupci izvlaštenja biti provedeni i bit će im isplaćene naknade, dok za druge neće.

Zbog svega naprijed navedenog, Prijelazne i završne odredbe po ZOC-u 2011 i ZOC-u 2014 prikazati ću i komparirati u nastavku.

Kod izgrađenih razlikujemo slučajeve kad su izgrađene nerazvrstane ceste evidentirane u katastru, kojima stanje u katastru odgovara stanju u naravi i koje nisu upisane u zemljišne knjige od izgrađenih nerazvrstanih cesta koje nisu evidentirane u katastru i/ili kojima stanje u katastru ne odgovara stanju u naravi i koje nisu upisane u zemljišne knjige. Tako je određeno da ceste koje se na dan stupanja na snagu ZOC-a 2011 koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste

⁴⁸ Kuštrak, I. Prikaz knjige „Stvarno pravo – posebna pravna uređenja, Svezak 3., ur. N. Gavella, str. 403-449. Zagreb, Narodne novine, 2011, <https://hrcak.srce.hr/file/190360>.

⁴⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o cestama (“Narodne novine” broj 92/14., dalje: ZOC 2014).

postaju nerazvrstane ceste. Ako su već upisane u zemljišne knjige kao vlasništvo JLS-a (putevi, ceste) tada će se taj upis zamijeniti po službenoj dužnosti upisom nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva JLS-a.

One od tih cesta koje nisu upisane u zemljišnim knjigama ili nije upisano njihovo stvarno stanje, upisuju se u zemljišne knjige po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista koji nakon evidentiranja nerazvrstane ceste, odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

One koje su izgrađene do stupanja na snagu ZOC-a 2011, a nisu evidentirane u katastru ili u katastru nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju odgovarajućeg geodetskog elaborata kojim je snimljeno izvedeno stanje, a kojega pribavlja i tijelu nadležnom za katastar dostavlja JLS, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom, a upisuju se u zemljišne knjige po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista koji nakon evidentiranja nerazvrstane ceste, odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar. Navedene odredbe su izazvale probleme u provedbi zbog kojih je Državna geodetska uprava izdala Uputu, a zbog upisa u zemljišnu knjigu neovisno o postojanju upisa vlasništva trećih osoba, upozoravalo se i na neustavnost takvog rješenja.⁵⁰

ZOC 2014 navedeno je uredio tako da nerazvrstane ceste izgrađene do dana stupanja na snagu ZOC-a 2011 koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja JLS, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista, a upisuju se u zemljišnu knjigu na temelju prijavnog lista za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi koji zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar na temelju pregledanog i potvrđenog geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste. Upisuju se u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo JLS-a uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.

Iz navedenog proizlazi da su se nerazvrstane ceste do ZOC-a 2014 u katastru evidentirale na temelju geodetskog elaborata koji je sad označen kao geodetski elaborat izvedenog stanja i kojeg katastru dostavlja JLS, a sad je za evidentiranje u katastru uz geodetski elaborat potrebno i rješenje zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista. Do ZOC-a 2014 bilo je određeno

⁵⁰ Ibid., str. 52.

da nakon evidentiranja nerazvrstane ceste, odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru temeljem geodetskog projekta, katastar po službenoj dužnosti zemljišnoknjižnom sudu dostavlja prijavni list temeljem kojeg zemljišnoknjižni sud donosi rješenje sukladno postupku propisanom zakonom kojim se uređuju zemljišne knjige.

Od ZOC-a 2014 je određeno da katastar temeljem pregledanog i potvrđenog geodetskog elaborata, po službenoj dužnosti zemljišnoknjižnom sudu dostavlja prijavni list za prethodnu provedbu temeljem kojeg se te nerazvrstane ceste upisuju u zemljišne knjige.

Znači do 2014. je prvo katastar evidentirao nerazvrstanu cestu u katastru, a zemljišnoknjižni sud ju je potom upisao kao javno dobro temeljem prijavnog lista katastra. Sada katastar ne evidentira cestu u katastru nego temeljem geodetskog elaborata dostavlja sudu prijavni list za prethodnu provedbu temeljem kojeg zemljišnoknjižni sud donosi rješenje o provedbi i nakon što se isto provede u zemljišnim knjigama, tek onda se provodi potvrđeni geodetski elaborat izvedenog stanja i u katastru. Posebno se utvrđuje i da su nekretnine koje su postale nerazvrstane ceste i bile su u uporabi kao nerazvrstane ili javne ceste prije 1. siječnja 1997., javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu JLS-a na čijem se području nalaze.⁵¹

Za upis u zemljišne knjige preuzetih javnih cesta određeno je da će se postojeći upisi u katastru i zemljišnim knjigama zamijeniti po službenoj dužnosti upisom nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva JLS-a na temelju Odluke o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste („Narodne novine“ broj 44/12). Podatke o zemljišnoknjižnim česticama potrebne za promjenu tog upisa zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

One nerazvrstane ceste koje su preuzete kao javne ceste i nisu evidentirane u katastru ili u katastru nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju odluke i odgovarajućeg geodetskog elaborata kojim je snimljeno izvedeno stanje, a koji pribavlja i tijelu nadležnom za katastar dostavlja JLS, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom.

One preuzete koje nisu upisane u zemljišnim knjigama ili u tim knjigama nije upisano njihovo stvarno stanje, upisuju se u zemljišne knjige po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista koji nakon evidentiranja nerazvrstane ceste, odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.

ZOC 2014 određuje da one nerazvrstane ceste koje su preuzete kao javne ceste i nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na

⁵¹ Čl. 131. ZOC-a 2011 i ZOC-a 2014.

temelju odluke, geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja JLS, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista. Te nerazvrstane ceste se u zemljišnu knjigu upisuju kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo JLS-a uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom, bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi.⁵²

Člankom 133. ZOC-a 2011 je za sve nerazvrstane ceste propisano da se evidentiraju u katastru i upisuju u zemljišne knjige kao nerazvrstane ceste kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo JLS na čijem se području nalaze, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe. O izvršenom upisu nadležni zemljišnoknjižni sud donosi rješenje sukladno postupku propisanom zakonom kojim se uređuju zemljišne knjige.

Stavkom 3. istog članka određeno je da se na evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige svih nerazvrstanih cesta ne primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje prostorno uređenje i gradnja, o parcelaciji građevinskog zemljišta te evidentiranju građevina u katastru i upisu u zemljišne knjige, niti odredbe drugih zakona i propisa koje su protivne članku 131. - 133., a stavkom 4. je određeno da evidentiranje u katastru i upis u zemljišne knjige nerazvrstanih cesta na navedeni način propisan člancima 131. - 133. ne isključuje mogućnost njihova evidentiranja u katastru i upisa u zemljišne knjige na način propisan naprijed navedenim zakonima i drugim propisima.

Dakle, navedenim se odredbama derogiraju odredbe zemljišnoknjižnog prava o knjižnom predniku kao i odredbe svih materijalnih zakona koji se primjenjuju prilikom gradnje.

U Rješenju Ustavnog suda U-I/6326/2011 navedeno je da Ustavni sud smatra da neosnovano predlagatelji smatraju da je oduzimanje vlasništva građanima na nekretninama koje su u naravi ceste pravna posljedica Prijelaznih i završnih odredbi ZOC-a 2011 i ZOC-a 2014 (članaka 124., 131., 132. i 133.). Smatra da te zakonske odredbe, same po sebi, nemaju utjecaja na nastanak ili prestanak vlasničkih prava, već se njihov sadržaj i svrha iscrpljuju u normiranju pravno-tehničkih radnji i postupaka potrebnih za katastarsko i zemljišnoknjižno evidentiranje stvarnog stanja nekretnina koje su u naravi ceste, kako bi se postigla usklađenost faktičnog i knjižnog stanja tih nekretnina. Model koji je predložen treba postojeće stanje izgrađenih i neupisanih javnih i nerazvrstanih cesta u jednom formalno jednostavnijem postupku uskladiti upisom u zemljišne knjige. Kako je za upis u zemljišne knjige potreban prijavni list kojega na temelju

⁵² Čl. 132. ZOC-a 2011 i ZOC-a 2014.

Čl. 124. ZOC-a „Rješenje o upisu javne ceste u zemljišnu knjigu utemeljeno na odredbi članka 123. stavka 1. ovoga Zakona zemljišnoknjižni sud dostavit će nadležnom uredu za katastar, radi njezina evidentiranja u katastru.“

katastarskog elaborata priprema nadležni katastarski ured, Ustavni sud ne vidi zapreke da se stanje faktične izgrađenosti ne prenese u odgovarajuće katastarske registre i po službenoj dužnosti putem prijavnog lista ne upiše u zemljišne knjige.⁵³

U Obrazloženju Prijedloga ZOC-a 2014⁵⁴ stoji da se u praksi pokazala potreba da se odredbe o upisu nerazvrstanih i javnih cesta, redefiniraju kako bi se osiguralo efikasnije postupanje katastarskih ureda i zemljišnoknjižnih sudova u postupcima za upis javne i nerazvrstane ceste koje su izgrađene prije stupanja na snagu ZOC-a 2011 i nisu evidentirane u katastru. Sve kako bi se ubrzali upisi u zemljišne knjige i katastar te otklonili problemi oko utvrđivanja redoslijeda postupanja nadležnih tijela kod upisa javnih i nerazvrstanih cesta.

Uređenje pravnog statusa nije samo važno u pogledu stjecanja, nego je važno i s obzirom na ukidanje istog pa je tako određeno da kada trajno prestane potreba korištenja nerazvrstane ceste ili njezinog dijela, istoj se može ukinuti status javnog dobra u općoj uporabi, a nekretnina kojoj prestaje taj status ostaje u vlasništvu JLS-a. Odluku o ukidanju statusa javnog dobra u općoj uporabi nerazvrstane ceste ili njezinog dijela donosi predstavničko tijelo JLS-a i ista se dostavlja nadležnom sudu radi provedbe u zemljišnoj knjizi.⁵⁵ Nakon provedbe u zemljišnim knjigama, predmetnom nekretninom se može raspolagati kao i sa svakom drugom, može je se i otuđiti, prodati ili darovati.⁵⁶

Nerazvrstana cesta je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu JLS-a na čijem se području nalazi. Nerazvrstana cesta se ne može otuđiti iz vlasništva JLS-a niti se na njoj mogu stjecati stvarna prava, osim prava služnosti i prava građenja radi građenja građevina sukladno odluci izvršnog tijela JLS-a, pod uvjetom da ne ometaju odvijanje prometa i održavanje nerazvrstane ceste. Dio nerazvrstane ceste namijenjen pješacima (nogostup i slično) može se dati u zakup sukladno posebnim propisima, ako se time ne ometa odvijanje prometa, sigurnost kretanja pješaka i održavanje nerazvrstane ceste. Nekretnina koja je izvlaštenjem, pravnim poslom ili na drugi način postala vlasništvo JLS-a, a lokacijskom dozvolom je predviđena za građenje nerazvrstane ceste, ne može se otuđiti.

⁵³ Točka 25. Rješenja Ustavnog suda U-I/6326/2011.

⁵⁴ Prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o cestama, lipanj 2014., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2014/174%20sjednica%20Vlade//174%20-%202.pdf>.

⁵⁵ Čl. 101. – 103. ZOC-a.

⁵⁶ U praksi Grada Koprivnice se rijetko događa da se cijelom javnom dobru ukida to svojstvo, nego je riječ o tome da ponekad ta javna dobra imaju puno širi koridor od onog propisanog za nerazvrstane ceste pa se onaj dio koji je višak, geodetskim elaboratom diobe formira kao posebna katastarska čestica te se nakon provedbe tog geodetskog elaborata u katastru i zemljišnim knjigama, s te novoformirane čestice skida status javnog dobra i ona se prodaje, u većini slučajeva kao arondacijska površina vlasnicima susjednih katastarskih čestica. Ponekad se skida status sa cijelog evidentiranog javnog dobra, no riječ je o putevima (makadamima) kojima je davno prestala svrha te iste opet kao arondaciju kupuju u većini slučajeva višegodišnji mirni posjednici.

Iz navedenog se može jasno zaključiti da je zakonodavac sa ZOC-om 2011 konačno odlučio da pravni status svih prometnica bude isti tako da su prometnice, javne i nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu RH ili JLS-a. Time je omogućeno da se na tim nekretninama može zasnovati pravo služnosti odnosno pravo građenja, a što u režimu općeg dobra nije bilo moguće.

3.5 Građenje nerazvrstanih cesta

Na cijeli postupak koji rezultira ishodom uporabne dozvole primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje prostorno uređenje i gradnja, o parcelaciji građevinskog zemljišta te evidentiranju građevina u katastru i upisu u zemljišne knjige. Dakle, primjenjuju se odredbe svih onih zakona čije su odredbe derogirane čl. 133. ZOC-a kod upisa već izgrađenih nerazvrstanih cesta.

Predlagateljima pokretanja postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Prijelaznih i završnih odredaba ZOC-a 2011 i ZOC-a 2014 neprihvatljivo je provođenje upisa prava vlasništva na nerazvrstanim cestama u korist JLS-a, kao i činjenica da upis prava vlasništva u korist JLS-a iniciraju tijela nadležna za katastar nekretnina, bez prethodnog provođenja postupka izvlaštenja. Također, smatraju neprihvatljivim da se taj upis provodi po službenoj dužnosti, bez mogućnosti sudjelovanja vlasnika u odgovarajućem sudskom kontradiktornom postupku, u kojem bi tražitelj upisa - kao što je to i propisano za zemljišnoknjižne postupke - bio dužan dokazati pretpostavke za upis, a vlasnici imali mogućnost da se o tome izjasne ili barem da izjave žalbu.⁵⁷

Da bi se izgradila nerazvrstana cesta, provodi se više upravnih postupaka i to upravni postupak prilikom izdavanja lokacijske dozvole; upravni postupak provedbe geodetskog elaborata diobe katastarskih čestica na temelju lokacijske dozvole; zatim upravni postupak izvlaštenja radi rješavanja imovinskoopravnih odnosa; upravni postupak kod izdavanja građevinske dozvole; upravni postupak kod provedbe geodetskog elaborata spajanja katastarskih čestica u građevnu česticu nerazvrstane ceste temeljem građevinske dozvole i upravni postupak prilikom izdavanja uporabne dozvole. Kod izdavanja dozvola upravni postupak provodi nadležno tijelo JLS-a,⁵⁸ kod provedbe geodetskih elaborata nadležno tijelo za katastar, a u postupku izvlaštenja županijsko upravno tijelo. Uz upravne, provodi se i zemljišnoknjižni postupak koji provodi

⁵⁷ Točka 11. Rješenja Ustavnog suda U-I/6326/2011.

⁵⁸ Izdavanje dozvola je u nadležnosti velikih gradova dok za općine dozvole izdaju županijska upravna tijela.

zemljišnoknjižni sud sukladno odredbama ZZK-a i izvanparničnog postupka, a podredno i parničnog postupka. Za razliku od žalbe koja je u svim naprijed navedenim upravnim postupcima suspenzivna, odnosno odgađa izvršenje rješenja (dozvole), podneseni prigovor i žalba zemljišnoknjižnom sudu ne odgađaju provedbu upisa u zemljišne knjige.

Građenje i održavanje nerazvrstanih cesta obveza je JLS-a i po ZOC-u i po Zakonu o komunalnom gospodarstvu.⁵⁹ Nerazvrstane ceste grade se i rekonstruiraju temeljem jednogodišnjeg programa građenja komunalne infrastrukture koji svake godine uz proračun donosi predstavničko tijelo JLS-a. Gradnja nerazvrstane ceste započinje ishodaženjem lokacijske dozvole, a završava ishodaženjem pravomoćne uporabne dozvole. Građenje nerazvrstanih cesta obuhvaća rješavanje imovinskopravnih odnosa na zemljištu za građenje nerazvrstane ceste; pribavljanje projekata (geodetskih) i druge dokumentacije potrebne za izdavanje dozvola; ishodaženje lokacijskih, građevinskih i uporabnih dozvola i radove građenja nerazvrstane ceste. Rješavanje imovinskopravnih odnosa u kontekstu građenja svih građevina značajno je za izdavanje građevinske dozvole, za stupanje u posjed nekretnine na kojoj se gradi i mogućnost građenja na istoj, za provedbu parcelacijskog elaborata u katastru i zemljišnoj knjizi te za izdavanje uporabne dozvole, a najznačajnije je za provedbu parcelacijskog elaborata, odnosno formiranje građevne čestice u katastru i zemljišnoj knjizi.

Prva u nizu dozvola koja se mora ishoditi prilikom gradnje nerazvrstanih cesta je lokacijska dozvola kojom se uspostavlja pravo da se na određenom mjestu u prostoru izvede određeni zahvat u prostoru, naravno samo s aspekta prostornih planova i posebnih zakona i propisa značajnih za prostorno uređenje. Naime, lokacijskom dozvolom se ne stječe i pravo na građenje kao što se građevinskom dozvolom ne stječe pravo na stupanje u posjed. Lokacijska dozvola se uvijek mora ishoditi za građenje na zemljištu za koje investitor nije riješio imovinskopravne odnose ili za koje je potrebno provesti postupak izvlaštenja.⁶⁰ Dozvolama i potvrdama parcelacijskih elaborata provode se prostorni planovi.⁶¹ Nadležnost za izdavanje akata za provedbu prostornih planova za zahvate u prostoru planiranih prostornim planom lokalne razine na svojem području ima upravno tijelo velikog grada.⁶²

Lokacijska dozvola je najznačajniji instrument provedbe prostornih planova. Formalno-pravni karakter lokacijske dozvole određen je sa ZUP-om i ZPU-om, a prema kojima je lokacijska dozvola upravni akt koji prema ZUP-u ima karakter rješenja. Lokacijska dozvola djeluje i

⁵⁹ Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ broj 68/18, 110/18, 32/20; dalje: ZKG).

⁶⁰ Čl. 125. st. 1. t. 7. ZPU-a.

⁶¹ Čl. 114. ZPU-a.

⁶² Čl. 117. st. 3. ZPU-a.

prema drugim osobama, i to prvenstveno prema vlasnicima susjednih nekretnina koji su dužni trpjeti posljedice zahvata u prostoru za koji je izdana lokacijska dozvola, a koje posljedice nastaju u odnosu na njihove nekretnine. Stranka u postupku lokacijske dozvole kao i građevinske dozvole je podnositelj zahtjeva, vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini, te vlasnik i nositelj drugih stvarnih prava na nekretnini koja neposredno graniči s nekretninom za koju se izdaje lokacijska dozvola.⁶³ Jedino je kod izdavanja uporabne dozvole stranka samo investitor, odnosno vlasnik građevine na čiji je zahtjev pokrenut postupak izdavanja te dozvole.⁶⁴

Građevna čestica je u načelu jedna katastarska čestica koja se parcelacijskim elaboratom formira od jedne ili od više katastarskih čestica, odnosno njihovih dijelova u skladu s lokacijskom dozvolom, odnosno drugim aktom ili prostornim planom.⁶⁵ Osnovna razlika između građevne čestice i obuhvata zahvata u prostoru je u tome što je građevna čestica u načelu jedna katastarska čestica, dok obuhvat zahvata u prostoru u načelu čini više katastarskih čestica i/ili njihovih dijelova. Postoje građevine kod kojih zbog zahtjevnosti njihova građenja nije moguće unaprijed, odnosno u fazi izdavanja lokacijske dozvole, odrediti građevnu česticu, a kojima je s obzirom na njihove karakteristike takva čestica potrebna. Zahvati u prostoru za koje se određuje obuhvat zahvata u prostoru, unutar kojeg se formiraju građevne čestice su između ostalog i ceste. Tako se za ceste u idejnom projektu određuje obuhvat zahvata u prostoru određivanjem koridora, a naknadno se parcelacijskim elaboratom unutar zahvata u prostoru u skladu s tom dozvolom određuje građevna čestica.⁶⁶

Akt o parcelaciji građevinskog zemljišta izrađen u skladu s lokacijskom dozvolom, provodi se u katastru na temelju parcelacijskog elaborata za koji je upravno tijelo odnosno Ministarstvo izdalo potvrdu o njegovoj usklađenosti s aktom, odnosno planom u skladu s kojim je izrađen.⁶⁷ Da bi se parcelacijski elaborat mogao provesti u katastru, mora biti potvrđena i njegova ispravnost u smislu propisa kojima se uređuje državna izmjera i katastar nekretnina od strane Državne geodetske uprave, Područnog ureda za katastar.

Građenju građevine može se pristupiti na temelju pravomoćne građevinske dozvole ako je u katastru formirana građevna čestica. Za građenje nerazvrstanih cesta i ostalih građevina za koje se lokacijskom dozvolom određuje obuhvat zahvata u prostoru unutar kojega se parcelacijskim

⁶³ Čl. 141. ZPU-a.

⁶⁴ Čl. 138. Zakona o gradnji („Narodne novine“, br. 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19, dalje: ZOG).

⁶⁵ Čl. 160. ZPU-a.

⁶⁶ Čl. 9. i 10. Pravilnika o obveznom sadržaju idejnog projekta („Narodne novine“ broj 118/19).

⁶⁷ Čl. 162. ZPU-a.

elaboratom formira građevna čestica vrijedi iznimka pa mora biti formirana do uporabne, a ne građevinske dozvole.⁶⁸ Navedeno znači da se nerazvrstana cesta može graditi i prije riješenih imovinskopravnih odnosa,⁶⁹ naravno pod pretpostavkom da investitor ima pravo na stupanje u posjed. I u prijavi početka građenja građevine za koju se lokacijskom dozvolom određuje obuhvat zahvata u prostoru unutar kojega se parcelacijskim elaboratom formira građevna čestica, investitor ne prilaže dokaz da je u katastru formirana građevna čestica. I iz navedenog proizlazi da iznimno za nerazvrstane ceste imovinskopravni odnosi ne moraju biti riješeni do građevinske dozvole, nego do uporabne što i ima smisla s obzirom na tromost upravnog aparata.

Uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole prilaže se dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole.⁷⁰ Dokazom pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole uz zemljišno knjižni izvadak o vlasništvu, kupoprodajni ugovor, ugovor o osnivanju prava građenja i dr. smatra se i odluka Vlade RH o utvrđivanju interesa RH ili poziv na odredbu posebnog zakona kojom je utvrđen interes RH za građenje građevine za koju je zatražena građevinska dozvola, ako je investitor podnio zahtjev za izvlaštenje, odnosno ako je investitor podnio zahtjev za rješavanje imovinskopravnih odnosa na zemljištu, građevinama ili drugim nekretninama u vlasništvu RH, JLRS-a.⁷¹

Zahtjev za provedbu parcelacijskog elaborata u katastru podnosi investitor i time je pokrenut upravni postupak u kojem se provodi geodetski (parcelacijski) elaborat. Parcelacijski elaborat za formiranje građevne čestice provodi se u katastru ako ima potvrdu upravnog tijela nadležnog za prostorno uređenje i potvrdu nadležnog ureda za katastar te ako je investitor uz njega priložio dokaz pravnog interesa, odnosno dokaz o riješenim imovinskopravnim odnosima. Dioba čestica provodi se uz dokaz pravnog interesa, a spajanje čestica nakon što se riješe imovinskopravni odnosi, odnosno kada su sve čestice za koje je predviđeno spajanje u građevnu česticu upisane u zemljišnoknjižnom ulošku na istog vlasnika. Nakon pravomoćnosti rješenja, katastarski ured po službenoj dužnosti dostavlja prijavni list za zemljišnu knjigu kojemu se prilaže kopija katastarskog plana i primjerak pravomoćnog rješenja katastarskog ureda donesenog u upravnom postupku i prateću dokumentaciju za zemljišnu knjigu. Navedeno predstavlja osnovu za donošenje odluke zemljišnoknjižnog suda prilikom provedbe prijavnog lista katastra. Treba naglasiti da se provedbom prijavnog lista uvijek mijenjaju samo podaci u

⁶⁸ Čl. 106. ZOG-a.

⁶⁹ Čl. 131 ZOG-a.

⁷⁰ Čl. 108. ZOG-a.

⁷¹ Čl. 109. st. 5. ZOG-a.

posjedovnici zemljišne knjige. Ako prijavni list utječe na knjižna prava tada, da bi se isti mogao provesti, moraju se prethodno pribaviti javne isprave (rješenje ili presuda) ili privatne isprave (ugovor), tzv. tabularne isprave pogodne za uknjižbu u zemljišnoj knjizi. Prijavni list i kopija katastarskog plana, koji su sastavni dio geodetskih elaborata za čije je provođenje potrebno prethodno sastaviti tabularne isprave pogodne za uknjižbu u zemljišnoj knjizi, dostavljaju se zemljišnoknjižnom odjelu općinskog suda putem stranaka. Promjene glede nositelja prava na zemljištu (upis vlasnika i ovlaštenika u posjedovne listove) provode se u katastru zemljišta na temelju obavijesti koju čini rješenje zemljišnoknjižnih odjela općinskih sudova ili pravomoćnog rješenja područnog ureda za katastar donesenog u upravnom postupku.⁷² No i u takvim slučajevima prijavni list mora biti ovjeren od strane nadležnog katastarskog ureda i dostavljen zemljišnoknjižnom sudu.

Upravno tijelo po službenoj dužnosti dostavlja katastarskom uredu izvršnu uporabnu dozvolu za nerazvrstanu cestu i geodetski elaborat temeljem kojih katastar evidentira cestu u katastru, po službenoj dužnosti na temelju geodetskog elaborata za evidentiranje građevine u katastru, bez izrade snimaka i elaborata te izdavanja potvrda propisanih posebnim propisima kojima se uređuje državna izmjera i katastar.⁷³ Potom, katastar, zajedno s dokumentima propisanim posebnim propisima za upis građevine u zemljišnu knjigu, po službenoj dužnosti dostavlja zemljišnoknjižnom sudu obavijest da je za evidentiranje građevine u katastru priložena uporabna dozvola i tada se temeljem zemljišnoknjižnog rješenja suda, u zemljišne knjige upisuje konkretna nerazvrstana cesta s brojem iz baze nerazvrstanih cesta kao javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu JLS-a.⁷⁴

4. RJEŠAVANJE IMOVINSKOPRAVNIH ODNOSA

Kod nerazvrstanih cesta razlikujemo nerazvrstane ceste koje će to tek postati pravomoćnošću uporabne dozvole u kojem se postupku građenja od lokacijske do uporabne dozvole primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje prostorno uređenje i gradnja, o parcelaciji građevinskog zemljišta te evidentiranju građevina u katastru i upisu u zemljišne knjige, a

⁷² Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina („Narodne novine“ broj 112/18, 39/22).

⁷³ Čl. 136. i 137. ZPU-a.

⁷⁴ Više u „Linijске infrastrukturne građevine - određivanje obuhvata zahvata u prostoru, građevne čestice i smještaja građevine na građevnoj čestici u idejnom projektu“, Priručnik za projektante, ovlaštene inženjere geodezije i službenike koji izdaju upravne akte, Geoanda Zagreb 2020., https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prostorno/Prirucnik_Linijske_infrastrukturne_gradevine.pdf.

posljedično i ZUP-u. Uz te nerazvrstane ceste koje se grade temeljem pozitivno pravnih propisa, s obzirom na način upisa, imamo tri vrste nerazvrstanih cesta izgrađenih prije stupanja na snagu ZOC-a 2011.

Kod gradnje novih nerazvrstanih cesta obradit ću u ovom radu upravni postupak izvlaštenja s posebnim naglaskom na utvrđivanje naknade za izvlaštenu nekretninu, dok ću vezano za ceste izgrađene do ZOC-a 2011 opisati način na koji se iste evidentiraju u katastarskom operatu i zemljišnim knjigama te pitanje naknade za oduzeto zemljište. Kod evidentiranja imamo geodetski elaborat izvedenog stanja nerazvrstane ceste koji se temelji na snimci izvedenog stanja, a kod izvlaštenja geodetski elaborat diobe katastarskih čestica- temeljen na lokacijskoj dozvoli.

Kod gradnje nerazvrstane ceste, da bi se omogućila provedba u katastru i zemljišnim knjigama geodetskog elaborata spajanja katastarskih čestica i formiranja građevna čestica nerazvrstane ceste, a što je jedan od uvjeta za izdavanje uporabne dozvole potrebno je riješiti imovinskopravne odnose. Imovinskopravne odnose JLS rješava s privatnim i javnim osobama, odnosno pravnim osobama javnog prava. Osnovni i najvažniji instrumenti za stjecanje stvarnih prava na nekretninama u privatnom vlasništvu na kojima će se graditi su instituti građanskog prava, kupoprodaja, zamjena, darovanje, ugovorno osnivanje prava građenja i prava služnosti koje uređuju ZV i Zakon o obveznim odnosima.⁷⁵ Budući da rješavanje imovinskopravnih odnosa nije uvijek moguće putem građanskopravnih instituta jer oni podrazumijevaju sukladnu volju dviju strana u pravnom sustavu, uspostavljen je i administrativni institut izvlaštenja za čije provođenje nije potrebna volja dviju strana.

S osobama javnog prava imovinskopravni odnosi rješavaju se sklapanjem ugovora o darovanju ili osnivanju prava građenja temeljem Zakona o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina.⁷⁶

Za razliku od redovnog postupka ishoda svih akata za gradnju u kojem za provedbu geodetskih elaborata katastarski ured provodi upravni postupak, kod evidentiranja u katastru već izgrađene ceste temeljem geodetskog elaborata izvedenog (stvarnog) stanja katastarski ured ne provodi upravni postupak. Upis se vrši bez obzira na postojeće upise u zemljišnim knjigama, odnosno vlasništvo knjižnih prednika prestaje ex lege. Posljedično se u predmetnom postupku uopće ne raspravlja o naknadi, a upravo pitanje naknade vlasnicima zemljišta je osnovno pitanje navedenih odredbi. Kad se radi o oduzimanju zemljišta na kojem je kasnije

⁷⁵ Zakon o obveznim odnosima („Narodne novine“ broj 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21; dalje: ZOO).

⁷⁶ Više u poglavlju Financiranje nerazvrstanih cesta.

izgrađena cesta bez propisanog postupka eksproprijacije/izvlaštenja te oduzimanja posjeda, tada pitanje naknade za to zemljište i zastare potraživanja te naknade treba promatrati kroz prizmu prave vlasničkopravne zaštite i dospjeća obveze za naknadu propisane pravilima obveznog prava. Naime, da bi osoba koja potražuje naknadu za zemljište na kojem je izgrađena cesta mogla zahtijevati naknadu za oduzeto zemljište izvan zakonom predviđenog postupka, potrebno je utvrditi je li takva tražbina dospjela, jer samo se za dospjelu tražbinu može tražiti njezina isplata. O vremenu dospjeća ovisi i to je li tražbina zastarjela.

4.1 Izvlaštenje

Javna vlast ovlaštena je, a često i dužna da zahvaća u vlasništvo pravnih subjekata, kada je to potrebno u općem odnosno javnom interesu („u interesu Republike Hrvatske“). Pod određenim pretpostavkama je ovlaštena provesti i tzv. potpuno izvlaštenje (eksproprijaciju) u užem smislu, da svojom odlukom oduzme stvar iz vlasništva njezinog vlasnika i daje je u vlasništvo određenog korisnika izvlaštenja (potpuno izvlaštenje), s tim da dotadašnjem vlasniku umjesto oduzete stvari daje pravo na naknadu za ono što mu je oduzela.⁷⁷

Tako je i radi građenja novih kao i rekonstrukcije i održavanja postojećih nerazvrstanih cesta, u mnogim je slučajevima potrebno provesti izvlaštenje nekretnina koje nisu u vlasništvu JLS-a. Pravni institut izvlaštenja uređuju opća pravila Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade,⁷⁸ no ZOC kao posebno pravno uređenje za nerazvrstane ceste postavlja i neka posebna pravila za izvlaštenje u svrhu građenja, rekonstrukcije i održavanja nerazvrstanih cesta. Predmet izvlaštenja prema tim posebnim pravilima su svakako nekretnine obuhvaćene lokacijskom dozvolom, ali ponekad i one koje se izvan koridora nerazvrstane ceste, ako na njih treba izmjestiti infrastrukturu. Ta se posebna pravila primjenjuju u prvom redu, a opća pravila o izvlaštenju primjenjuju se tek podredno, u pogledu onoga što posebna pravila ZOC-a o izvlaštenju ne uređuju drukčije.⁷⁹

⁷⁷ Gavella, N., Josipović, T., Gliha, I., Belaj V., Stipković, Z. (2007) *Stvarno pravo*, svezak prvi, II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine, str. 479.

⁷⁸ Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (“Narodne novine”, broj 74/14, 69/17 i 98/19, dalje: ZION).

⁷⁹ Čl. 105. st. 2. ZOC-a „Na postupak izvlaštenja nekretnina radi građenja, rekonstrukcije i održavanja nerazvrstanih cesta primjenjuju se propisi o izvlaštenju, ako ovim Zakonom nije drukčije propisano.“

4.1.1 Institut izvlaštenja

U RH je izvlaštenje odavno prisutno, ali se zbog različitih povijesnih i političkih okolnosti, mijenjalo tijekom više državno pravnih uređenja. Tako je u razdoblju od 1852. -1918.⁸⁰ izvlaštenje bilo uređeno austrijskim Općim građanskim zakonikom (OGZ) i austrijskim zakonima uz naredbe za provedbu tih zakona, a nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe izvlaštenje su uređivali zajednički hrvatsko-ugarski zakoni i autonomni hrvatski zakoni. Od 1918.-1941. Hrvatska se nalazila u Kraljevini SHS, kasnije Kraljevini Jugoslaviji i tada nije postojao opći zakon za cijelo područje Kraljevine Jugoslavije, a od 1941.-1945. bio je proglašen zakon o izvlaštenju od strane NDH.⁸¹ Prve norme o eksproprijaciji koje su se primjenjivale u RH neposredno nakon drugog svjetskog rata bile su sadržane u Osnovnom zakonu o eksproprijaciji⁸² iz 1947. godine, a 1957. je donesen drugi Zakon o eksproprijaciji⁸³ čija je primjena također bila obvezatna na cijelom području bivše Jugoslavije. S obzirom na to da je nakon 1974. materija eksproprijacije prešla u nadležnost republičkog zakonodavstva u SRH donesen je posebni Zakon o eksproprijaciji SRH iz 1978. godine⁸⁴ koji se temeljio na odredbi Ustava SRH iz 1974. prema kojoj su se nekretnine na kojima je postojalo pravo vlasništva mogle uz pravičnu naknadu eksproprijirati ili se to pravo moglo ograničiti ako je to zahtijevao opći interes utvrđen temeljem zakona. Ustav iz 1990. također je predviđao mogućnost oduzimanja, odnosno ograničenja vlasništva ako je to u interesu RH i uz naknadu tržišne vrijednosti. Temeljem te ustavne odredbe donesen je 1994. godine Zakon o izvlaštenju⁸⁵ kojim su uređena sva bitna pitanja izvlaštenja kao posebnog instituta za oduzimanje ili ograničenje vlasništva na nekretninama u hrvatskom pravu.⁸⁶

Pravni institut izvlaštenja uređuju opća pravila ZION-a, no pitanjem izvlaštenja bave se i drugi posebni zakoni u nastojanju da stvore najpogodniji pravni mehanizam za rješavanje imovinskopravnih odnosa koje je zbog posebnoga pravnog statusa neophodno prethodno riješiti. Tako npr. ZOC kada je riječ o gradnji javnih i nerazvrstanih cesta. Predmet izvlaštenja

⁸⁰ Institucionalno, pravno reguliranje instituta izvlaštenja nastalo je u vrijeme Francuske revolucije pa su nakon iste izgrađeni gotovo svi elementi klasičnog izvlaštenja, Staničić, F. (2013) Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa – što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade?. Zagrebačka pravna revija, 2 (2) URL: <http://hrcak.srce.hr/129508> (2016-12-19), str. 262.

⁸¹ Staničić, F. (2009) Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 9 (1). URL: <http://hrcak.srce.hr/135542> (2016-11-27), str. 144.-145.

⁸² Službeni list FNRJ (Sl. l.) 28/47.

⁸³ Sl. l. FNRJ 12/57.

⁸⁴ NN 10/78, 5/80, 30/82 i 46/82.

⁸⁵ Zakon o izvlaštenju ("Narodne novine" broj 9/94)

⁸⁶ Borković, I. (2002) Upravno pravo, VII Izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine, str. 605.

prema ZOC-u su svakako nekretnine obuhvaćene lokacijskom dozvolom, ali ponekad i one koje se izvan koridora nerazvrstane ceste, ako na njih treba izmjestiti infrastrukturu. Ta se posebna pravila primjenjuju u prvom redu, a opća pravila o izvlaštenju primjenjuju se tek podredno, u pogledu onoga što posebna pravila ZOC-a o izvlaštenju ne uređuju drukčije.⁸⁷

Izvlaštenje je institut javnog prava kod kojeg javna vlast autoritativnim aktom temeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja javnog interesa koji mora biti nedvojbeno utvrđen zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz obvezu davanja pune naknade, a provodi se kada je na drugi, blaži način nemoguće pomiriti javni i privatni interes. U RH je za izvlaštenje korišten i pojam eksproprijacija.⁸⁸

Primjena navedenog instituta neizbježna je ako postoji potreba ostvarenja nekog općeg dobra, općeg interesa, ali tako da se osigura pravo vlasništva kao jedno od temeljnih ljudskih prava. Početkom stvaranja građanskih država mogućnost izvlaštenja se ograničava.⁸⁹ Zbog sukoba javnog i privatnog interesa jasno je da je izvlaštenje često jedini institut pomoću kojega javna vlast može izvršiti određene općekorisne radove i protiv volje pojedinca.⁹⁰

Za izvlaštenje je bitno da se njime omogućava zahvat u imovinska prava vlasnika koja se mogu aktom javne vlasti potpuno oduzeti ili ograničiti uz ispunjenje zakonskih uvjeta. U tom kontekstu izvlaštenje je instrument derivatnog stjecanja prava vlasništva kod čega odlučnu ulogu ima upravni akt sa svojim pravnim učincima.⁹¹ S obzirom na to da je postupak izvlaštenja upravni postupak u istome se primjenjuje ZUP kao opći postupovni zakon kojem je cilj uniformno uređenje upravnog postupka. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu posebnim zakonom urediti drugačije ako je to nužno za postupanje u pojedinom upravnom području te ako nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a. Tako se i u postupku izvlaštenja primjenjuje ZUP uz određene specifičnosti propisane ZION-om (sadržaj dispozitiva, način snošenja troškova postupka). S obzirom na to da je riječ o višestranačkom postupku u kojem sudjeluju stranke sa suprotnim interesima potrebno je u postupku izvlaštenja osigurati zaštitu procesnih prava korisnika izvlaštenja kao aktivne stranke i vlasnika

⁸⁷ Josipović, T. (2011) Posebno stvarnopravno uređenje za javne ceste, u knjizi Stvarno pravo – posebna pravna uređenja, Svezak 3., ur. N. Gavella, 403-449. Zagreb, Narodne novine, str. 425.

⁸⁸ Pojam „eksproprijacija“ dolazi od latinske kovanice *ex (iz) i proprius (vlastit)* iz čega je onda konstruiran termin „ekspropriare“, „ekspropriatio“ (oduzeti, prisilno oduzeti) i dugo se koristio u hrvatskoj pravnoj literaturi, a potom je zamijenjen pojmom izvlaštenje koji odgovara duhu hrvatskog jezika.

⁸⁹ Staničić, F. (2013) Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa – što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade?. Zagrebačka pravna revija, 2 (2) URL: <http://hrcak.srce.hr/129508> (2016-12-19), str. 261.

⁹⁰ Staničić, F. (2009) Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 9 (1). URL: <http://hrcak.srce.hr/135542> (2016-11-27), str. 142.

⁹¹ Borković, I. (2002) Upravno pravo, VII Izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine, str. 604.

(posjednika) nekretnine kao pasivne stranke. U kontekstu primjene ZUP-a važno je naglasiti postojanje načela razmjernosti koje propisuje da se prema stranci trebaju koristiti one mjere za ispunjenje obveze koje su za nju povoljnije ako se takvim mjerama postiže svrha propisa te da se strankama mora omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom. Treba naglasiti i načelo materijalne istine koje obvezuje javnopravna tijela da u postupku utvrde pravo stanje stvari, u koju se svrhu moraju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su bitne za zakonito i pravilno rješavanje upravne stvari. Važno je i izjašnjavanje stranke koje propisuje da se u postupku stranci mora omogućiti izjašnjavanje o svim činjenicama, okolnostima i pravnim pitanjima važnim za rješavanje upravne stvari.⁹²

ZION razlikuje potpuno i nepotpuno izvlaštenje. Kod nepotpunog izvlaštenja nekretnina nakon zahvata u prostoru ostaje i dalje vlasništvo dosadašnjeg vlasnika, ali mu se ograničava pravo vlasništva u dijelu nekretnine i to ustanovljenjem zakupa (najviše do pet godina u svrhu istraživanja rudnog i drugog blaga, korištenja kamenoloma, vađenja gline, pijeska i šljunka i sl.) ili služnosti (za izgradnju podzemnih i zračnih vodova - objekti i infrastruktura elektroenergetske mreže, javna vodoopskrba i odvodnja, elektronička komunikacijska infrastruktura, plinovodi i sl.). Za razliku od nepotpunog izvlaštenja gdje se ne mijenja vlasnik nekretnine, kod potpunog izvlaštenja zemljište koje je lokacijskom dozvolom predviđeno za gradnju nerazvrstane ceste postaje vlasništvo korisnika izvlaštenja odnosno JLS-a, a prestaju pravo vlasništva prijašnjeg vlasnika i druga prava na toj nekretnini. Za razliku od navedenog, nerazvrstane ceste izgrađene do stupanja na snagu ZOC-a 2011 upisuju se u zemljišne knjige neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe. Osnovna je razlika što promjeni vlasništva temeljem rješenja o izvlaštenju prethodi isplata naknade (polaganje na poseban račun), dok kod postojećih cesta vlasnik zemljišta može svoja ustavna procesna jamstva i pravo na naknadu ostvariti u parničnom postupku u slučajevima u kojima postoji obveznopravni spor oko neisplaćene naknade za ranije oduzete nekretnine, odnosno u kojima postoji stvarnopravni prijemor s kasnijim stjecateljem oko pitanja prava vlasništva.

Izreka rješenja o izvlaštenju sadrži i nalog za provedbu rješenja o izvlaštenju u zemljišnim knjigama kao i nalog za brisanje hipoteke, služnosti i drugih stvarnih prava u zemljišnim knjigama. Nakon provedbe rješenja o izvlaštenju u zemljišnim knjigama formira se građevna

⁹²Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Staničić, F., „Postupak izvlaštenja - dvojbe i perspektive“, str. 5.

čestica ceste koja postaje javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu JLS-a tek provedbom uporabne dozvole.

4.1.2 Upravni postupak izvlaštenja

Izvlaštenje je upravni postupak koji se pokreće pred nadležnim tijelom na prijedlog stranke, a pošto je riječ o upravnom postupku s dvije stranke ili više njih koje imaju suprotne interese, provodi se ispitni postupak.⁹³ Prijedlog za izvlaštenje nekretnine radi građenja, rekonstrukcije i održavanja nerazvrstane ceste podnosi JLS ili u ime i za račun JLS-a pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom.⁹⁴

Prije podnošenja prijedloga mora se provesti osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine.

Postupak izvlaštenja kao i postupak u vezi s pripremnim radnjama u svrhu izvlaštenja provodi stvarno i mjesno nadležno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na poslove izvlaštenja (u daljnjem tekstu: nadležno tijelo).⁹⁵ Upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na poslove izvlaštenja provodi navedene postupke od 1.1.2020.godine.⁹⁶

Iznimno, postupak izvlaštenja provodi središnje tijelo državne uprave⁹⁷ nadležno za poslove pravosuđa, odnosno Ministarstvo pravosuđa⁹⁸ ako se izvlaštenje provodi radi izgradnje

⁹³ Ispitni postupak provodi se kad je to nužno radi utvrđivanja činjenica i okolnosti koje su bitne za razjašnjenje pravog stanja stvari, kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima te radi omogućivanja strankama ostvarenja i zaštite njihovih prava i pravnih interesa, čl. 51. ZUP-a.

⁹⁴ Čl. 105. st. 4. ZOC-a.

⁹⁵ Pod nadležnim tijelom u ovom radu smatra se i Ministarstvo pravosuđa kad djeluje kao prvostupanjsko tijelo.

⁹⁶ Zakonom o izmjeni Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade (»Narodne novine«, br. 98/19) određeno je da se u Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade (»Narodne novine«, br. 74/14. i 69/17.) u članku 16. stavku 1. riječi: »nadležni ured državne uprave odnosno nadležni ured Grada Zagreba« zamjenjuju se riječima: »upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na poslove izvlaštenja«. U Prijelaznim i završnim odredbama Zakona o sustavu državne uprave (»Narodne novine«, br. 66/19) utvrđeno je da Uredi državne uprave u županijama ustrojeni na temelju Zakona o sustavu državne uprave (»Narodne novine«, br. 150/11., 12/13. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 93/16. i 104/16.) nastavljaju s radom do stupanja na snagu posebnih zakona kojima će se pojedini poslovi državne uprave iz nadležnosti ureda državne uprave povjeriti županijama.

⁹⁷ Zakonom o sustavu državne uprave (»Narodne novine«, br. 66/19) ukinuta je podjela na središnja i prvostupanjska tijela državne uprave te je sada propisano da su tijela državne uprave ministarstva i državne upravne organizacije.

⁹⁸ Ministarstvo vodi registar izvlaštenih nekretnina koji sadrži podatke o načinu utvrđivanja interesa Republike Hrvatske, svrsi izvlaštenja, vrsti izvlaštenja, katastarskim česticama, katastarskim općinama u kojima se nalaze nekretnine, obliku i visini naknade i podatke o strankama, a navedeno uređuje Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra izvlaštenih nekretnina (»Narodne novine«, br. 66/19).

građevine ili izvođenja radova za koje je Vlada RH donijela odluku o proglašenju strateškog projekta RH. Protiv prvostupanjskog rješenja nadležnog tijela može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje Ministarstvo pravosuđa, a protiv prvostupanjskog kao i drugostupanjskog rješenja Ministarstva pravosuđa može se pokrenuti upravni spor. Sredstva za rad nadležnih tijela na poslovima izvlaštenja dijelom se financiraju iz sredstava korisnika izvlaštenja.⁹⁹

Pokretanje postupka u vezi s pripremnim radnjama u svrhu izvlaštenja moguće je prije pokretanja samog postupka izvlaštenja, odnosno prije osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine. Korisnik izvlaštenja može zahtijevati da mu se radi izrade investicijskih elaborata, podnošenja prijedloga za utvrđivanje interesa RH ili podnošenja prijedloga za izvlaštenje odobri obavljanje potrebnih pripremnih radnji na određenoj nekretnini, kao što su ispitivanje zemljišta, premjeravanje i slično. Ako podnositelj zahtjeva učini vjerojatnim da su mu takve radnje potrebne nadležno tijelo donijeti će rješenje o odobrenju obavljanja pripremnih radnji te će se voditi računa o tome da se te radnje ne obavljaju u vrijeme koje je nepogodno za vlasnika nekretnine, s obzirom na kulturu zemljišta i na svrhu za koju on nekretninu koristi. U rješenju o odobrenju obavljanja pripremnih radnji moraju se navesti: pripremne radnje koje podnositelj zahtjeva može obavljati, rok u kojem će se odobrene pripremne radnje obaviti i obveza vlasnika i posjednika da su dužni dopustiti obavljanje pripremnih radnji.¹⁰⁰ Rješenjem o odobrenju obavljanja pripremnih radnji ne može se odobriti izvođenje građevinskih ili njima sličnih radova (radovi na postavljanju nastambi za smještaj radnika, građevinskog materijala, izgradnja prilaznih putova i sl.). Protiv rješenja može se izjaviti žalba koja ne odgađa izvršenje rješenja. Vlasnik nekretnine ima pravo na naknadu za obavljanje pripremnih radnji kao i kod privremenog uzimanja u posjed susjednog zemljišta.

Osoba u čiju korist se provodi izvlaštenje je korisnik izvlaštenja. Korisnik izvlaštenja može biti svaka fizička ili pravna osoba,¹⁰¹ a izvlaštenjem korisnik izvlaštenja stječe pravo koristiti

⁹⁹ Pravilnikom o sufinanciranju sredstava za rad tijela nadležnih za provedbu postupka izvlaštenja („Narodne novine“ broj 17/16, 16/20) propisuju se kriteriji za određivanje udjela korisnika izvlaštenja u sufinanciranju sredstava za rad upravnih tijela županije odnosno Grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na poslove izvlaštenja ili Ministarstva pravosuđa na poslovima izvlaštenja. Troškove postupka snosi korisnik izvlaštenja, izuzev troškova nastalih povodom žalbe vlasnika nekretnine koja nije usvojena, a koju onda snosi vlasnik nekretnine. Prilikom odlučivanja o troškovima postupka određuje se naknada samo onih troškova koji su bili potrebni, a o tome koji su troškovi bili potrebni te o visini istih odlučuje nadležno tijelo ocjenjujući brižljivo sve okolnosti.

¹⁰⁰ Za ometanje ili ne dopuštanje izvršenja rješenja o odobrenju obavljanja pripremnih radnji predviđena je novčana kazna u iznosu od 500,00 do 5000,00 kuna.

¹⁰¹ Čl. 72. Zakona o željeznici („Narodne novine“ 32/19, 20/21, 114/22) određeno je da prijedlog za izvlaštenje nekretnine radi građenja, modernizacije, obnove i održavanja željezničke infrastrukture podnosi upravitelj infrastrukture, a nekretnine se izvlašćuju u korist RH; Zakonom o grobljima („Narodne novine“ 19/98, 50/12 i

nekretninu u svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno (izgradnja ceste, željezničke pruge). Na zahtjev prijašnjeg vlasnika¹⁰² izvlaštene nekretnine, pravomoćno rješenje o izvlaštenju poništiti će se ako korisnik izvlaštenja u roku od pet godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju odnosno od dana stupanja u posjed izvlaštene nekretnine nije započeo izgradnju građevine ili izvođenje radova radi kojih je nekretnina izvlaštena, ili ako izvlaštenu nekretninu ne koristi sukladno svrsi radi koje je izvlaštenje provedeno.¹⁰³ Rješenje o izvlaštenju ne može se poništiti nakon isteka sedam godina od njegove pravomoćnosti, odnosno od dana stupanja u posjed izvlaštene nekretnine. Taj rok ne teče za vrijeme u kojem korisnik izvlaštenja nije mogao započeti građenje ili izvođenje radova zbog vanjskih, izvanrednih i nepredvidljivih okolnosti nastalih poslije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, a koje nije mogao spriječiti, otkloniti ili izbjeći, uz pretpostavku da je korisnik izvlaštenja ove okolnosti, odmah po njihovom nastanku, pisanim podneskom prijavio tijelu koje je donijelo rješenje o izvlaštenju.

Prijedlog za izvlaštenje može podnijeti korisnik izvlaštenja nakon što se ispune pretpostavke i to da je utvrđen interes RH za izgradnju građevine ili za izvođenje radova i da je ishodena pravomoćna lokacijska dozvola.¹⁰⁴

Sukladno ZION-u predmet izvlaštenja je uvijek nekretnina.¹⁰⁵ Nekretnina se može izvlastiti, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano kada je to potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu RH, kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način, odnosno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture,

89/17) određeno je da korisnik izvlaštenja mogu biti samo JLS, a to zato što su groblja komunalni objekti u vlasništvu JLS-a.

¹⁰² Čl. 3a. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade „Prijašnji vlasnik je vlasnik nekretnine za koju je podnesen prijedlog za izvlaštenje, a u odnosu na kojeg je doneseno privremeno rješenje iz članka 36.a stavka 1. ili rješenje o izvlaštenju iz članka 37. Zakona.“

¹⁰³ Čl. 129. st. 3. ZUP-a u slučaju očite povrede materijalnog propisa, rješenje kojim je stranka stekla neko pravo može se poništiti ili ukinuti ovisno o prirodi upravne stvari i posljedicama koje bi nastale poništenjem ili ukidanjem rješenja.

¹⁰⁴ Namjena prostora određena je kroz različite dokumente prostornog uređenja, odnosno prostorne planove, no samo temeljem urbanističkog plana uređenja moguće je urediti sve detalje prostora počevši od formiranja građevne čestice. Zato je radi zaštite prijašnjeg vlasnika pravni temelj za provođenje postupka izvlaštenja radi izgradnje određenog objekta ili izvođenja određenih radova urbanistički plan uređenja, odnosno pravomoćna lokacijska dozvola ako urbanistički plan uređenja nije donesen. Lokacijska dozvola se između ostalog izdaje i za građenje na zemljištu, odnosno građevini za koje investitor nije riješio imovinskopravne odnose ili za koje je potrebno provesti postupak izvlaštenja, čl. 125. ZPU-a.

¹⁰⁵ Čl. 27. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara („Narodne novine“ broj 66/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 44/17, 90/18, 32/20, 62/20, 117/21, 114/22) određeno je da se na kulturnom dobru može provesti izvlaštenje, a jedna od vrsta kulturnih dobara je i pokretno kulturno dobro.

zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih i sportskih građevina, industrijskih, energetskih, vodnogospodarskih, prometnih i objekata elektroničkih komunikacija, građevina za potrebe hrvatskog pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga. Smatra se da je interes RH utvrđen ako je posebnim zakonom propisano da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu RH. Tako ZOC određuje da su građenje, rekonstrukcija i održavanje nerazvrstane ceste od interesa za RH te da se uz prijedlog za izvlaštenje nekretnina prilažu pravomoćna lokacijska dozvola i parcelacijski elaborat.¹⁰⁶

Zbog određenih specifičnosti i potrebe, u pravilu, bržeg provođenja izvlaštenja u brojnim posebnim zakonima¹⁰⁷ propisana su i brojna odstupanja od ZION-a kao općeg zakona. Zajednička karakteristika svih tih posebnih zakona je da je njima unaprijed utvrđen interes RH za provođenje izvlaštenja, odnosno nema potrebe za donošenjem odluke Vlade RH o postojanju interesa RH s obzirom na to da se taj interes presumira.¹⁰⁸

Nekretnina se može izvlastiti i kad je to potrebno radi izgradnje drugih građevina ili izvođenja drugih radova određenih uredbom Vlade RH¹⁰⁹ od državnog i područnog (regionalnog) značaja ili radi provedbe strateških projekata koje je Vlada RH proglasila strateškim investicijskim projektima.¹¹⁰ Odluku da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu RH donosi Vlada RH na prijedlog korisnika izvlaštenja te se ista objavljuje u „Narodnim novinama“¹¹¹, a prijedlog se može podnijeti u roku od četiri godine.

¹⁰⁶ Čl. 105. st. 1. i 3. ZOC-a.

¹⁰⁷ Zakon o cestama, Zakon o komunalnom gospodarstvu, Zakon o vodama, Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske, Zakon o željeznici, Zakon o očuvanju i zaštiti kulturnih dobara, Zakon o šumama, Zakon o zaštiti prirode, Zakon o energiji, Zakon o elektroničkim komunikacijama i dr.

¹⁰⁸ Staničić, F. (2013) Odstupanja u posebnom zakonodavstvu glede provođenja izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, URI: <https://hrcak.srce.hr/120000>.

¹⁰⁹ Uredba o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog (regionalnog) značaja (Narodne novine“ broj 37/14, 154/14 i 30/21).

¹¹⁰ Npr. Odlukom Vlade od 11.6.2014. Regionalni centar za gospodarenje otpadom sjeverozapadne Hrvatske Piškornica - RCGO Piškornica proglašen je strateškim investicijskim projektom RH. <https://www.mingo.hr/page/kategorija/strateski-investicijski-projekti-rh> Zakonom o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 29/18 i 114/18) utvrđeno je da je gradnja strateških građevina od interesa za RH.

¹¹¹ U prijedlogu za utvrđivanje interesa RH mora biti naznačen: korisnik izvlaštenja; građevina za koju se predlaže izgradnja ili izvođenje radova (svrha izvlaštenja); vrsta izvlaštenja (potpuno ili nepotpuno); nekretnine na kojima će se graditi građevina ili izvoditi radovi (koje su obuhvaćene pravomoćnom lokacijskom dozvolom) sa zemljišnoknjižnim i katastarskim podacima; vlasnik, posjednik i drugi stvarnopravni ovlaštenici na nekretninama na kojima će se graditi građevina ili izvoditi radovi za koje se predlaže utvrđivanje interesa RH te obrazloženje interesa RH da se izgradnja građevine ili izvođenje radova provede upravo na nekretninama koje su obuhvaćene pravomoćnom lokacijskom dozvolom. Uz prijedlog za utvrđivanje interesa RH mora se podnijeti i mišljenje općinskog ili gradskog vijeća i županijske skupštine odnosno Gradske skupštine Grada Zagreba na čijem se području namjerava graditi ili izvoditi radove i pravomoćna lokacijska dozvola.

Uz utvrđen interes RH, pretpostavka za izvlaštenje kao i za osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine je i to da izgradnja građevine ili izvođenje radova mora biti u skladu s pravomoćnom lokacijskom dozvolom.

4.1.3 Osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine

Prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje korisnik izvlaštenja dužan je putem nadležnog tijela, zatražiti osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje.

Vrijednost nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje izražava se u novcu na temelju procjemenog elaborata stalnog sudskog vještaka za procjenu nekretnina ili stalnog sudskog procjenitelja (u daljnjem tekstu: procjenitelj),¹¹² izrađenog primjenom zakona kojim je uređena procjena vrijednosti nekretnina, kao tržišna vrijednost nekretnine u vrijeme izrade tog elaborata.

Uz prijedlog za osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine korisnik izvlaštenja mora podnijeti pravomoćnu lokacijsku dozvolu i predložiti tri procjenitelja odgovarajuće struke, a s obzirom na karakteristike nekretnine za koju se procjena obavlja i to uvijek geodetske, a po potrebi građevinske, poljoprivredne, odnosno šumarske struke. Nadležno tijelo bez odgode, a najkasnije u roku od osam dana od dana zaprimanja urednog prijedloga za osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine, pozvat će vlasnika nekretnine odnosno posjednika nekretnine da se u roku od osam dana suglasi s jednim od predloženih procjenitelja ili predloži do tri procjenitelja odgovarajuće struke. Ako vlasnik nekretnine odnosno posjednik nekretnine u utvrđenom roku ne izabere ni jednog predloženog procjenitelja ili ne predloži procjenitelja, smatrat će se da je suglasan da se osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine povjeri bilo kojem od predloženih procjenitelja.

Troškove izrade procjemenog elaborata snosi korisnik izvlaštenja. Nadležno tijelo zaključkom zakazuje vještačenje i očevid na licu mjesta te određuje vještake.¹¹³ Ometanje ili ne dopuštanje obavljanja očevida radi osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za

¹¹² Procjenitelj je u smislu Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina fizička osoba stalni sudski vještak za procjenu nekretnina odnosno pravna osoba koja ispunjava uvjete za sudska vještačenja, u skladu s posebnim propisom kojim se uređuju uvjeti, postupak imenovanja, prava i dužnosti stalnih sudskih vještaka. Procjenitelj može biti i stalni sudski procjenitelj imenovan u skladu s posebnim propisom kojim se uređuju uvjeti, postupak imenovanja, prava i dužnosti stalnih sudskih procjenitelja, čl. 9. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina.

¹¹³ Temeljem čl. 25 i 27. ZION-a te čl. 65, 66, 67 i 68 ZUP-a.

koju se predlaže izvlaštenje je prekršaj. Vještaci po izradi svojih nalaza, iste dostavljaju nadležnom tijelu koje potom iste istovremeno dostavlja i strankama i korisniku izvlaštenja. Nadležno tijelo dostavit će korisniku izvlaštenja i vlasniku odnosno posjedniku nekretnine procjembeni elaborat radi obavijesti i to korisniku izvlaštenja cijeli, a ostalima samo izvratke koji se na njih odnose. Nakon što primi procjembene elabore, korisnik izvlaštenja strankama daje pisanu ponudu za sklapanje kupoprodajnog ugovora. No, prije davanja ponude, JLS mora procjembeni elaborat dati procjeniteljskom povjerenstvu na mišljenje o usklađenosti s odredbama ZPVN-a koje je za JLS obvezujuće. U slučaju neprihvatanja stručnih prijedloga i mišljenja čelnik upravnog tijela mora dati posebno obrazloženje.¹¹⁴

U slučaju da ponuda ne rezultira sklapanjem kupoprodajnog ugovora, korisnik izvlaštenja pokreće postupak izvlaštenja. Pokušaj dostave naprijed navedene ponude vlasniku nekretnine smatra se dokazom da je korisnik izvlaštenja prethodno s vlasnikom nekretnine pokušao sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva određene nekretnine. Ponuda je prijedlog za sklapanje ugovora učinjen određenoj osobi koji sadržava sve bitne sastojke ugovora.¹¹⁵ S obzirom na to da je ovdje riječ o kupoprodajnom ugovoru, ponuda mora sadržavati odredbe o predmetu kupoprodaje (nekretnini) i o cijeni. Podnosi se dokaz da je korisnik izvlaštenja prethodno pokušao s vlasnikom nekretnine sporazumno riješiti pitanja zbog kojih sad pokreće postupak izvlaštenja. To je važno, jer bi se postupak izvlaštenja trebao koristiti kao posljednje sredstvo. Kao dokaz za navedeno smatra se i pokušaj dostave pisane ponude vlasniku nekretnine. U ovom slučaju riječ je o dostavi koja se ne vrši prema ZUP-u.¹¹⁶

4.1.4 Prijedlog i odlučivanje o prijedlogu za izvlaštenje

Da bi se pokrenuo postupak izvlaštenja, prijedlog za izvlaštenje mora biti uredan, odnosno ne smije imati nikakav nedostatak. Dokaz pravnog interesa za izdavanje građevinske dozvole uz zemljišnoknjižni izvadak o vlasništvu, kupoprodajni ugovor, ugovor o osnivanju prava građenja i dr. smatra se i odluka Vlade RH o utvrđivanju interesa RH ili poziv na odredbu posebnog zakona kojom je utvrđen interes RH, ako je investitor podnio zahtjev za izvlaštenje, odnosno ako je investitor podnio zahtjev za rješavanje imovinskopravnih odnosa na zemljištu,

¹¹⁴ Čl. 12. ZPVN-a.

¹¹⁵ Čl. 253. ZOO-a.

¹¹⁶ Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Staničić, F., „Postupak izvlaštenja - dvojbe i perspektive“, str. 9.

građevinama ili drugim nekretninama u vlasništvu RH, JLRS-a.¹¹⁷ U prijedlogu za izvlaštenje mora biti naznačen: korisnik izvlaštenja; nekretnina za koju se predlaže izvlaštenje, sa zemljišnoknjižnim i katastarskim podacima; vlasnik i posjednik nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje i njegovo prebivalište ili sjedište (adresa), odnosno stvarno pravni ovlaštenici na nekretnini i njihovo prebivalište ili sjedište (adresa); građevina ili radovi radi čije se izgradnje odnosno izvođenja radova predlaže izvlaštenje i podatak o utvrđenom interesu RH. Izuzev naprijed navedenog dokaza, uz prijedlog za izvlaštenje mora se podnijeti: dokaz o utvrđenom interesu RH za izgradnju građevine ili izvođenje radova na toj nekretnini; procjembeni elaborat koji nije stariji od dvije godine; dokaz da korisnik izvlaštenja ima osigurana posebna sredstva položena u banci, u visini približno potrebnoj za davanje naknade za izvlaštenu nekretninu odnosno dokaz o osiguranoj drugoj odgovarajućoj nekretnini; dokaz da korisnik izvlaštenja ima osigurana posebna sredstva položena u banci, u visini približno potrebnoj za snošenje svog dijela troška postupka; pravomoćnu lokacijsku dozvolu za izgradnju građevine ili izvođenje radova na nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje; parcelacijski elaborat ako on nije sastavni dio lokacijske dozvole, a predmet potpunog izvlaštenja je manji od obuhvata zahvata u prostoru koji je određen tom lokacijskom dozvolom.¹¹⁸ U slučaju izvlaštenja većeg broja nekretnina (više od deset) i više vlasnika nekretnina (više od deset) korisnik izvlaštenja dužan je dostaviti dokaz o objavi ponude vlasnicima nekretnina. Ponuda se objavljuje u dnevnom tisku ili na lokalno uobičajen način javnog priopćavanja (radio, televizija, društvene mreže i sl.) te sadrži naznaku objekta koji se planira graditi, naznaku katastarskih čestica i katastarskih općina koje su obuhvaćene planom izvlaštenja te visinu tržišne naknade koja se nudi za stjecanje prava vlasništva, ustanovljenja služnosti ili ustanovljenja zakupa na tim nekretninama s rokovima isplate.

Na temelju urednog prijedloga za izvlaštenje, a na prijedlog nadležnog tijela, upisat će se po službenoj dužnosti zabilježba postupka izvlaštenja u zemljišnim knjigama.¹¹⁹ Istom će se publicirati prema trećima vođenje postupka izvlaštenja u vezi s određenom nekretninom. Ona ne sprječava vlasnika da otuđi nekretninu trećoj osobi niti je razlog na temelju kojeg zemljišnoknjižni sud može odbiti provedbu ugovora o otuđenju. No, korisnik izvlaštenja moći

¹¹⁷ Čl. 109. st. 5. ZOG-a.

¹¹⁸ Čl. 40. st. 2 ZUP-a određeno je da se upravni postupak smatra pokrenutim u trenutku predaje urednog zahtjeva stranke javnopravnome tijelu. Nedostaci u podnesku, čl. 73. ZUP-a.

¹¹⁹ Zabilježba je opis kojim se čine vidljivim mjerodavne okolnosti za koje je zakonom određeno da ih se može zabilježiti u zemljišnim knjigama. Zabilježbom se mogu osnivati određeni pravni učinci kad je to predviđeno zakonom, čl. 34. stavak 4. ZZK-a.

će provesti izvlaštenje prema trećoj osobi iako ona nije navedena u rješenju o izvlaštenju kao knjižni prednik, a to zato što je prijenos vlasništva proveden nakon zabilježbe izvlaštenja.¹²⁰ Nadležno tijelo dužno je u roku od osam dana od dana zaprimanja urednog prijedloga za izvlaštenje nadležnom sudu¹²¹ dostaviti prijedlog za zabilježbu postupka izvlaštenja u zemljišnim ili drugim javnim knjigama. Zabilježba postupka izvlaštenja ne briše se do pravomoćnosti rješenja kojim se rješava o prijedlogu za izvlaštenje.

Otuđenje nekretnine na kojoj je upisana zabilježba postupka izvlaštenja, kao i promjena drugih odnosa na nekretnini koja može biti od utjecaja na obveze korisnika izvlaštenja nema pravnog učinka prema korisniku izvlaštenja i trećim osobama.

U postupku izvlaštenja nadležno tijelo obavlja očevid, provodi usmenu raspravu¹²² i izvodi dokaze radi utvrđivanja svih bitnih činjenica i okolnosti potrebnih za određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu. Ako je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, nadležno tijelo mora istodobno održati i usmenu raspravu za sporazumno određivanje naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja. U tom slučaju korisnik izvlaštenja sklapa kupoprodajni ugovor s vlasnikom nekretnine te po isplati kupoprodajne cijene, knjiži se kao vlasnik. Ako se u postupku vlasništvo ne može utvrditi kao neprijeporno,¹²³ nadležno tijelo donijet će rješenje o izvlaštenju kojim se obvezuje korisnika izvlaštenja da iznos utvrđene naknade za izvlaštenje položi na poseban račun.

Tijekom postupka izvlaštenja, odnosno prije nego se isti okonča (sklapanjem kupoprodajnog ugovora, donošenjem rješenja o izvlaštenju) nadležno tijelo može na zahtjev korisnika izvlaštenja donijeti privremeno rješenje o izvlaštenju kao i rješenje o zahtjevu za stupanje u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Privremeno rješenje o izvlaštenju uvedeno je Zakonom o izmjenama i dopunama ZION-a¹²⁴ kako bi se osigurala mogućnost korištenja sredstava iz europskih fondova. Privremenim rješenjem o izvlaštenju omogućava se prijašnjem vlasniku dobivanje novčane naknade u realnoj tržišnoj vrijednosti

¹²⁰ Baretić, S., Bestvina, M., Kontrec, D. (2016), Priručnik za provođenje izvlaštenja (potpunog i nepotpunog) u infrastrukturnim projektima sufinanciranih iz fondova EU, Zagreb, Ministarstvo poljoprivrede i Hrvatske vode, str. 79.

¹²¹ Upise u zemljišnu knjigu rješenjem određuje i provodi mjesno nadležan zemljišnoknjižni sud. Zemljišne knjige vodi općinski sud kao sud prvog stupnja. Mjesno nadležan općinski sud je onaj koji vodi zemljišnu knjigu u kojoj se treba provesti upis, čl. 97. i 5. ZZK-a.

¹²² Usmena rasprava zaključkom se određuje: u upravnim stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima; kad je potrebno provesti očevid ili saslušati svjedoke ili vještake i u drugim slučajevima kad je to korisno za rješavanje upravne stvari, čl. 54. ZUP-a.

¹²³ Npr. u zemljišnoj knjizi su upisane davno umrle osobe iza kojih nije provedena ostavinska rasprava, odnosno nije provedeno rješenje nasljeđivanju pa su slijedom navedenog i nasljednici nepoznati.

¹²⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade („Narodne novine“ broj 69/17).

nekretnine odmah, a ako potražuje razliku omogućen mu je brzi nastavak postupka u kojem će se utvrditi konačni iznos naknade, dok s druge strane korisnik izvlaštenja stječe stvarno pravni naslov za realiziranje svoje investicije. Uvođenjem novog instituta privremenog rješenja o izvlaštenju, postupak izvlaštenja učinit će se učinkovitijim i tako osigurati investitorima pravovremeno pravo vlasništva izvlaštenih nekretnina, osobito radi omogućavanja korištenja sredstava iz fondova Europske Unije. Svrha instituta privremenog rješenja je postizanje ravnoteže između javnog i privatnog interesa sukladno temeljnim načelima Europske Unije i gospodarski oporavak RH.

Kada je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno, ali se vlasnik nekretnine protiv izvlaštenju odnosno visini naknade utvrđene procjembenim elaboratom, nadležno tijelo na zahtjev korisnika izvlaštenja nakon održane usmene rasprave, donosi privremeno rješenje o izvlaštenju¹²⁵ kojim se potvrđuje da je interes RH utvrđen zakonom ili odlukom Vlade RH te nalaže upis prava vlasništva korisnika izvlaštenja u javnim knjigama. Zemljišnoknjižni sud dopustit će besteretni otpis na osnovi odluke tijela kojom je dovršen postupak komasacije, izvlaštenja ili koji drugi postupak u kojemu je odlučeno o promjeni sastava zemljišnoknjižnoga tijela, pa iako je tom odlukom besteretni otpis određen i bez pristanka svih ovlaštenika tereta na dijelu zemljišnoknjižnoga tijela koji se otpisuje.¹²⁶ Privremeno rješenje može se provesti u javnim knjigama i nakon što je nekretninom koja je predmet izvlaštenja raspolagano. Privremeno rješenje može se donijeti nakon što korisnik izvlaštenja dokaže da je prijašnjem vlasniku stavio na raspolaganje iznos naknade utvrđen procjembenim elaboratom. Navedeno dokazuje potvrdom kojom prijašnji vlasnik potvrđuje primitak iznosa naknade koji je utvrđen procjembenim elaboratom, odnosno potvrdom da je iznos naknade položen za korist prijašnjeg vlasnika. Radi uplate naknade nadležno tijelo na zahtjev korisnika izvlaštenja, otvorit će poseban račun.

Upravo kod privremenog rješenja vidi se važnost osiguranja dokaza, jer vlasnik nekretnine može procjembeni elaborat osporavati tek na usmenoj raspravi uz sudjelovanje procjenitelja u nastavljenom postupku. U postupku izvlaštenja privremeno rješenje zapravo ne služi za

¹²⁵Ako prema okolnostima slučaja prije okončanja postupka treba donijeti rješenje kojim se privremeno uređuju sporna pitanja ili odnosi, rješenje će se donijeti na temelju činjenica poznatih u vrijeme njegova donošenja. To rješenje mora biti označeno kao privremeno (privremeno rješenje). Privremeno rješenje ukinut će se rješenjem kojim se rješava o upravnoj stvari. Djelomično, dopunsko i privremeno rješenje u pogledu pravnih lijekova i izvršenja smatraju se samostalnim rješenjem, čl. 100. ZUP-a.

¹²⁶ Čl. 177. ZZK-a.

privremeno uređenje spornih pitanja i odnosa nego se temeljem istog stječe pravo vlasništva.¹²⁷ No, bez obzira na navedeno izreka privremenog rješenja ne sadrži nalog prijašnjem vlasniku da preda nekretninu u određenom roku u posjed korisniku izvlaštenja tako da korisnik postaje vlasnik, no nema pravo ulaska u posjed, odnosno ne može započeti s radovima.¹²⁸

Izreka privremenog rješenja o izvlaštenju sadrži: naznaku zakona ili odluke kojima je utvrđen interes RH; iznos naknade za nekretninu iz procjemenog elaborata; naznaku dokaza da je iznos naknade za nekretninu iz procjemenog elaborata stavljen na raspolaganje prijašnjem vlasniku; naznaku korisnika izvlaštenja; naznaku nekretnine koja se izvlašćuje, uz navođenje zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka; naznaku prijašnjeg vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine i njegovo prebivalište ili sjedište (adresa); naznaku građevine ili radova radi čije se izgradnje odnosno izvođenja radova nekretnina izvlašćuje; nalog za upis zabilježbe zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom do pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju;¹²⁹ nalog za provedbu privremenog rješenja o izvlaštenju u zemljišnim knjigama.

Zabilježba postupka izvlaštenja u zemljišnim ili drugim javnim knjigama neće se brisati do pravomoćnosti rješenja kojim se rješava o prijedlogu za izvlaštenje. Žalba protiv privremenog rješenja o izvlaštenju nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor.

Tužba upravnom sudu protiv privremenog rješenja o izvlaštenju ne odgađa izvršenje privremenog rješenja čime ZION derogira odredbu Zakona o upravnim sporovima¹³⁰ kojom je određeno da Upravni sud može odlučiti da tužba ima odgodni učinak ako bi se izvršenjem pojedinačne odluke ili upravnog ugovora tužitelju nanijela šteta koja bi se teško mogla popraviti, ako zakonom nije propisano da žalba ne odgađa izvršenje pojedinačne odluke, a odgoda nije protivna javnom interesu. Vezano za ovu odredbu, ne samo da ZION propisuje da tužba upravnom sudu protiv privremenog rješenja o izvlaštenju ne odgađa izvršenje nego se i postupak izvlaštenja provodi radi ostvarenja javnog interesa. Staničić je mišljenja da bi tužbi protiv privremenog rješenja trebalo dati odgodni učinak, ali samo u očitim situacijama

¹²⁷ To rješenje mora biti označeno kao privremeno (privremeno rješenje). Privremeno rješenje ukinut će se rješenjem kojim se rješava o upravnoj stvari, čl. 100. st. 3. ZUP-a.

¹²⁸ Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Staničić, F., „Postupak izvlaštenja - dvojbe i perspektive“, str. 11.

¹²⁹ Čl. 37. st. 4. ZION-a „Rješenjem o izvlaštenju naložit će se brisanje te zabilježbe.“

¹³⁰ Čl. 26. Odgodni učinak tužbe Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21 dalje: ZUS).

nezakonitosti.¹³¹ Nakon donošenja rješenja o izvlaštenju kojim se ukida privremeno rješenje o izvlaštenju nadležni sud obustavlja upravni spor.

Postupak izvlaštenja nastaviti će se na zahtjev korisnika izvlaštenja, prijašnjeg vlasnika odnosno po službenoj dužnosti, bez odgode. U roku od šest mjeseci od dana donošenja privremenog rješenja o izvlaštenju postupak se mora nastaviti po službenoj dužnosti. Ako u nastavku postupka korisnik izvlaštenja ili prijašnji vlasnik ospore procjembeni elaborat, nadležno tijelo na usmenoj će raspravi, uz sudjelovanje tog procjenitelja, pokušati otkloniti prigovore, a ako prigovori ne budu otklonjeni, odredit će procjenitelja radi nove procjene stanja i vrijednosti nekretnine koja je izvlaštena privremenim rješenjem o izvlaštenju.

Korisnik izvlaštenja koji dokaže postojanje pravnog i opravdanog interesa odnosno vjerojatnost nastupa znatne štete (prijava na EU fond) može nadležnom tijelu, u tijeku postupka izvlaštenja, podnijeti zahtjev za stupanje u posjed nekretnine za koju je podnesen prijedlog za izvlaštenje. Iznimno, korisnik izvlaštenja ne mora dokazivati postojanje pravnog i opravdanog interesa odnosno vjerojatnosti nastupa znatne štete ako se radi o izgradnji građevine ili izvođenju radova javne infrastrukture (javne i nerazvrstane ceste, željeznička infrastruktura, vodnogospodarska infrastruktura). Navedeno se ne primjenjuje kada je predmet izvlaštenja stambena ili poslovna zgrada za koju korisnik izvlaštenja vlasniku odnosno prijašnjem vlasniku nije osigurao pravo najma odnosno zakupa druge odgovarajuće nekretnine u istoj JLS. Najam odnosno zakup može trajati najduže do pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Uz zahtjev korisnik izvlaštenja mora dostaviti dokaz da je vlasniku odnosno prijašnjem vlasniku nekretnine isplaćena sporazumno utvrđena naknada ili naknada u visini utvrđenoj procjembenim elaboratom odnosno da je taj iznos naknade uplaćen na poseban račun koji će nadležno tijelo, na zahtjev korisnika izvlaštenja, otvoriti. O zahtjevu će nadležno tijelo nakon provedene usmene rasprave odlučiti bez odgode, a najkasnije u roku od 15 dana od dana zaprimanja urednog zahtjeva. Nadležno tijelo donijeti će rješenje o zahtjevu za stupanje u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju kojim se nalaže vlasniku nekretnine obveza predaje izvlaštene nekretnine u posjed korisniku izvlaštenja i rok predaje u posjed. Prekršaj je ako se ometa ili ne dopušta izvršenje rješenja o izvlaštenju stupanjem u posjed izvlaštene nekretnine.

¹³¹ Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Staničić, F., „Postupak izvlaštenja - dvojbe i perspektive“, str. 12.

U zapisniku o usmenoj raspravi obvezno se navode pouke o kojima je nadležno tijelo dužno na usmenoj raspravi poučiti vlasnika nekretnine i to da: u slučaju odbijanja primanja iznosa naknade utvrđene procjembenim elaboratom danom održavanja usmene rasprave, prestaju teći kamate na utvrđenu naknadu te da će se isplaćena naknada uračunati u naknadu za izvlaštenu nekretninu. Žalba protiv rješenja kojim se dopušta stupanje u posjed nekretnine u tijeku postupka izvlaštenja ne odgađa izvršenje rješenja. Ako je protiv tog rješenja pokrenut upravni spor, sud ne može odgoditi izvršenje tog rješenja. Tu iznimku posebno uređuje ZOC kojim je propisano da JLS može stupiti u posjed nekretnine izvlaštene radi građenja, rekonstrukcije ili održavanja nerazvrstane ceste i prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako joj je to odobreno rješenjem o stupanju u posjed nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Rješenje o stupanju u posjed donosi se na zahtjev JLS-a, ako je rješenje o izvlaštenju izvršno, te ako je uz zahtjev za donošenje tog rješenja priložen dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada sukladno zakonu kojim se propisuje izvlaštenje, da mu je navedena naknada stavljena na raspolaganje ili da je odbio primiti navedenu naknadu. Rješenje o stupanju u posjed donosi nadležno upravno tijelo u roku od 15 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva za njegovo donošenje, a žalba ne odgađa njegovo izvršenje.¹³² Navedena odredba ZOC-a ne predviđa ništa drugačije od ZION-a, a za stupanje u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju dovoljno je da je riječ o izgradnji infrastrukturne građevine, tako da se taj članak ZOC-a može brisati.

Ako je korisnik izvlaštenja stupio u posjed izvlaštene nekretnine u tijeku postupka izvlaštenja, a prijedlog za izvlaštenje bude odbijen, vlasnik nekretnine ima pravo na naknadu štete koju mu je korisnik izvlaštenja nanio stupanjem u posjed nekretnine, a rješenje o odbijanju sadrži i obvezu korisnika izvlaštenja za vraćanje nekretnine u posjed vlasniku nekretnine u roku od 15 dana od dana pravomoćnosti rješenja. Ako vlasnik nekretnine i korisnik izvlaštenja sporazumno ne riješe pitanje vraćanja isplaćene naknade, kao i naknade štete koja je nastala vlasniku nekretnine stupanjem u posjed, vlasnik nekretnine ili korisnik izvlaštenja mogu pokrenuti postupak pred redovnim sudom.

Stupanje u posjed iznimno je važno jer od trenutka stupanja u posjed počinje se s izgradnjom objekta ili izvođenjem radova radi kojih je i pokrenut postupak izvlaštenja.¹³³

¹³² Čl. 106. ZOC-a.

¹³³ Staničić, F. (2013) Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa – što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade?. Zagrebačka pravna revija, 2 (2) URL: <http://hrcak.srce.hr/129508>, str. 270.

Nakon izvođenja dokaza radi utvrđivanja činjenica i okolnosti potrebnih za određivanje konačnog iznosa ili oblika naknade za izvlaštenu nekretninu, nadležno tijelo donosi rješenje o izvlaštenju. Izreka rješenja o izvlaštenju sadrži: naznaku zakona ili odluke o utvrđivanju interesa RH; naznaku korisnika izvlaštenja; naznaku nekretnine koja se izvlašćuje, uz navođenje zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka; naznaku prijašnjeg vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine i njegovo prebivalište ili sjedište (adresa); naznaku građevine ili radova radi čije se izgradnje odnosno izvođenja radova nekretnina izvlašćuje; obvezu prijašnjeg vlasnika nekretnine da ju je dužan predati u posjed korisniku izvlaštenja, kao i rok predaje u posjed,¹³⁴ obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu i to oznaku odgovarajuće zamjenske nekretnine s određivanjem roka predaje u posjed odnosno novčani iznos tržišne vrijednosti izvlaštene nekretnine, s rokom isplate koji ne može biti duži od 15 dana od pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ili naznaku nagodbe ako je sklopljena; obvezu korisnika izvlaštenja na isplatu zakonske zatezne kamate, tekuću od 30. dana od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju do isplate; nalog za upis zabilježbe zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom unutar roka od sedam godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju; nalog za provedbu rješenja o izvlaštenju u zemljišnim knjigama; nalog za brisanje hipoteke, služnosti i drugih stvarnih prava u zemljišnim knjigama; odluku o troškovima postupka.

Brisanje zabilježbe pokrenutog postupka izvlaštenja u zemljišnim knjigama nadležno tijelo naložit će po pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju.

Kada je u postupku izvlaštenja doneseno privremeno rješenje o izvlaštenju, rješenjem o izvlaštenju to rješenje mora se ukinuti¹³⁵ i navesti iznos naknade koja je privremenim rješenjem dana na raspolaganje prijašnjem vlasniku te utvrditi točan iznos koji je korisnik izvlaštenja odnosno prijašnji vlasnik dužan platiti na ime razlike do iznosa tržišne naknade utvrđene rješenjem o izvlaštenju, ako takva razlika postoji, s rokom isplate koji ne može biti duži od 15 dana od pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Zakonska zatezna kamata na razliku teče od 30. dana od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju do isplate. Danom pravomoćnosti rješenja o potpunom izvlaštenju prestaje najam odnosno zakup na izvlaštenoj nekretnini. Posjednik izvlaštene nekretnine dužan je izvlaštenu nekretninu predati slobodnu od osoba i stvari.

¹³⁴ Ometanje ili ne dopuštanje izvršenja rješenja o izvlaštenju stupanjem u posjed izvlaštene nekretnine je prekršaj.

¹³⁵ Zakonito rješenje kojim je stranka stekla kakvo pravo može se ukinuti u cijelosti ili djelomično ako je ukidanje tog rješenja dopušteno zakonom, čl. 130. ZUP-a.

Korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine mogu do donošenja rješenja o izvlaštenju sklopiti nagodbu o obliku i visini naknade te o roku do kojeg je korisnik izvlaštenja dužan ispuniti obvezu u vezi s naknadom te nagodbu kojom će sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva na nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje podobnu za upis u zemljišne knjige. Kad je nagodbom u potpunosti riješeno pitanje stjecanja prava vlasništva na nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje, postupak izvlaštenja će se obustaviti.¹³⁶

ZUP određuje da kad u postupku sudjeluju dvije stranke ili više njih s protivnim interesima, službena osoba nastojat će tijekom cijelog postupka postići nagodbu stranaka u cijelosti ili o pojedinim spornim pitanjima. Ako se nagodba odnosi samo na pojedina sporna pitanja, službena će osoba u izreci rješenja naznačiti postojanje nagodbe o tim pitanjima. Nagodba se smatra sklopljenom kad je stranke nakon pročitano g zapisnika potpišu. Ovjereni prijepis zapisnika predaje se strankama. Nagodba ima snagu izvršnog rješenja donesenog u upravnom postupku, odnosno izvršenje se može provesti i na temelju nagodbe stranaka. To znači da se može izvršiti i prisilnim putem sukladno odredbama o izvršenju rješenja, no s obzirom na to da nagodba nije upravni akt, ne može se osporavati pravnim sredstvima niti u upravnom postupku niti u upravnom sporu, nego samo tužbom pred nadležnim sudom opće nadležnosti i to ako je do sklapanja nagodbe došlo zbog zablude, prijevare ili prisile. Tako se protiv sporazuma o naknadi za izvlaštenu nekretninu ne može izjaviti žalba, jer ovaj sporazum odgovara nagodbi u upravnom postupku koja ima snagu izvršnog rješenja. Kad je postupak okončan nagodbom, svaka stranka snosi svoje troškove, osim ako nagodbom nije drukčije određeno.¹³⁷

Korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako je do tada prijašnjem vlasniku nekretnine isplatio naknadu određenu rješenjem o izvlaštenju, odnosno predao u posjed drugu odgovarajuću nekretninu. Ako do pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju korisnik izvlaštenja nije ispunio svoje obveze prema vlasniku nekretnine, pravo na posjed izvlaštene nekretnine steći će tek danom isplate naknade, ako se prijašnji vlasnik nekretnine i korisnik izvlaštenja drukčije ne sporazume.

Danom pravomoćnosti rješenja o potpunom izvlaštenju na izvlaštenim nekretninama prestaju hipoteka, služnost i druga stvarna prava. Ako je na izvlaštenoj nekretnini postojala hipoteka, korisnik izvlaštenja dužan je odgovarajući iznos naknade položiti u banci na poseban račun,

¹³⁶ Kad se tijekom postupka utvrdi da više ne postoje pravne pretpostavke za vođenje postupka, rješenjem će se obustaviti postupak, čl. 46. st. 5. ZUP-a.

¹³⁷ Čl. 57., 135. i 161. st. 6. ZUP-a.

osim u slučajevima kada je vlasniku nekretnine opterećene hipotekom dana na ime naknade druga nekretnina u kojem slučaju hipoteka prelazi na tu nekretninu. U tom slučaju banka će isplatiti naknadu vlasniku nekretnine, odnosno naknadu nositelju stvarnog prava samo na temelju pisanog sporazuma sklopljenog između vlasnika nekretnine i nositelja stvarnog prava na toj nekretnini na kojem je potpise ovjerio javni bilježnik ili na temelju sudske odluke o uređenju imovinskih odnosa o tražbini nositelja stvarnog prava prema prijašnjem vlasniku nekretnine, a koje stvarno pravo je prestalo izvlaštenjem.

Uknjižba prava vlasništva i drugih stvarnih prava na izvlaštenoj nekretnini, kao i na nekretnini koja je dana na ime naknade vlasniku nekretnine, upisat će se na zahtjev korisnika izvlaštenja ili vlasnika nekretnine na temelju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju i dokaza o isplaćenju naknadi u iznosu određenom rješenjem o izvlaštenju odnosno dokaza o stjecanju prava vlasništva vlasnika nekretnine na drugoj odgovarajućoj nekretnini.

4.2 Naknada za izvlaštenu nekretninu

4.2.1 Procjena vrijednosti nekretnina i obveznici primjene ZPVN - a

S obzirom na to da se izvlaštenjem zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz obvezu davanja pune naknade, pitanje procjene vrijednosti nekretnina¹³⁸ od velike je važnosti. Vlasnik izvlaštene nekretnine radi građenja, rekonstrukcije i održavanja nerazvrstanih cesta ima pravo na novčanu naknadu sukladno zakonu kojim je uređeno izvlaštenje, a može mu se umjesto novčane naknade dati u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina u vlasništvu JLS.¹³⁹

Normiranje procjene vrijednosti nekretnina u RH započelo je donošenjem Uredbe o procjeni vrijednosti nekretnina¹⁴⁰ temeljem Zakona o prostornom uređenju,¹⁴¹ a koja je prestala važiti danom stupanja na snagu ZPVN-a. Uredbom i Pravilnikom o metodama procjene vrijednosti

¹³⁸ Procjenjivanje vrijednosti nekretnina koristi se u prometu nekretnina, za utvrđivanje vrijednosti objekta zaloga, osiguranja imovine, razvrstavanje suvlasničkih zajednica, pitanja ulaganja i povećanja vrijednosti nekretnina, pitanja opterećenja i umanjenja vrijednosti nekretnine, provođenja postupka uređenja građevinskog zemljišta, urbane komasacije, izvlaštenja kao i drugih poslova glede zemljišnih čestica.

¹³⁹ Čl. 105. st. 4. ZOC-a.

¹⁴⁰ Uredba o procjeni vrijednosti nekretnina („Narodne novine“, br. 74/14; dalje: Uredba).

¹⁴¹ Čl. 196. Zakona o prostornom uređenju („Narodne novine“ 153/13).

„Ovlašćuje se Vlada za donošenje uredbe kojom će se za potrebe provedbe ovoga Zakona i drugih zakona urediti način procjene vrijednosti nekretnina, način prikupljanja podataka i njihovu evaluaciju, a ministar za donošenje pravilnika kojim se razrađuju metode procjena nekretnina i druga pitanja s tim u vezi.“

nekretnina,¹⁴² uvodi se u naš pravni sustav procjena vrijednosti nekretnina na način kako je to određeno u standardima i propisima zemalja Europske unije. Uspostavlja se sustav procjenjivanja vrijednosti nekretnina koji se temelji na tri stupa, a to su: procjenitelji, metode kojima se procjenjuje i podaci na temelju kojih se procjenjuje. Razlog donošenja Uredbe i Pravilnika bio je nedostatak sustavnih pravila za procjenu vrijednosti nekretnina, što je dovodilo do brojnih nepravilnosti u praksi prilikom procjene vrijednosti nekretnina za tržište, kao i procjene vrijednosti nekretnina u određenim postupcima, primjerice u postupcima izvlaštenja ili u postupcima raspolaganja nekretninama u vlasništvu JLRS-a te RH. Učinkovito upravljanje i raspolaganje nekretninama kao preduvjet podrazumijeva poznavanje vrijednosti tih nekretnina. Neovisno o tome koriste li se kao pasivni gospodarski potencijal ili se njima namjerava aktivno raspolagati, osnovna značajka svake nekretnine jest njezina vrijednost. Nakon određenog razdoblja uspješne primjene Uredbe i Pravilnika uočene su određene pravne praznine, zbog čega se pokazala potreba navedenu materiju urediti donošenjem posebnog propisa, ZPVN-a.¹⁴³ ZPVN se donio jer je uočeno kako se dio procjenitelja prilikom izrade procjembenih elaborata ne pridržava odredbi Uredbe. S obzirom na to da uredbe ne mogu sadržavati odredbe nadzora i sankcija za prekršaje, bilo je nužno zakonskim odredbama žurno osigurati provedbu propisa i time pravnu sigurnost za investitore i vlasnike, te ujednačenost procjena vrijednosti nekretnina u sudskim postupcima i postupcima izvlaštenja.

Kao razlog normiranja navedena je zaštita imovine RH, JLRS-a i građana.¹⁴⁴ Kako bi se za opće dobro u najboljoj mjeri koristila državna i lokalna imovina (nekretnine), potrebno je učinkovito upravljati njenim portfeljem. Iz navedenog bi se dalo zaključiti da su obveznici primjene ZPVN-a kako RH i njeni proračunski i izvanproračunski korisnici tako i lokalna samouprava i njeni proračunski i izvanproračunski korisnici.

Primjenu ZPVN-a potrebno je sagledati vezano uz zakone kojima se reguliraju pitanja vezana uz raspolaganje i upravljanje nekretninama, a prvenstveno ZV-a, ZPU-a, ZION-a i Zakon o upravljanju državnom imovinom.¹⁴⁵

ZV u odredbama članka 391. govori o raspolaganju nekretninama u vlasništvu JLS-a i navodi u stavku 1. da „nekretninu u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu otuđiti ili njome na drugi način raspolagati samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj

¹⁴² Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina (Narodne novine, broj 79/2014; dalje: Pravilnik).

¹⁴³ Česta pitanja i odgovori, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2015/230%20sjednica%20Vlade//230%20-%201.pdf>.

¹⁴⁴ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2015/230%20sjednica%20Vlade//230%20-%201.pdf>.

¹⁴⁵ Zakon o upravljanju državnom imovinom („Narodne novine“ broj 52/18).

cijeni, ako zakonom nije drukčije određeno. Nadalje, sa ZPU-om u poglavlju „Prijenos zemljišta u vlasništvo jedinice lokalne samouprave“, u odredbama članka 172. propisano je da vlasniku, za preneseno zemljište neizgrađenog i neopterećenog zemljišta na kojemu je urbanističkim planom uređenja planirano građenje infrastrukture ili građevine javne namjene odnosno za osnovanu služnost, pripada naknada u visini tržišne vrijednosti prenesenog zemljišta u vrijeme prijenosa, odnosno u iznosu za koji je umanjena vrijednost nekretnine uslijed osnivanja služnosti u vrijeme njezina osnivanja. ZPVN uređuje procjenu vrijednosti nekretnina za sve nekretnine u RH i primjenjuje se prilikom procjene vrijednosti nekretnina, njihovih sastavnih dijelova, njihovih pripadaka i drugih stvarnih prava na nekretninama, kao tržišne vrijednosti.

Temeljem ZPVN-a veliki gradovi¹⁴⁶ i jedinice područne (regionalne) samouprave (dalje: JRS) dužne su imenovati stručno tijelo odnosno procjeniteljsko povjerenstvo te osigurati službenike i sredstva za rad istih, s prioritetsnom svrhom da se čelnicima tijela olakša upravljanje, korištenje i raspolaganje nekretninama u njihovom vlasništvu na transparentan način odnosno pažnjom dobrog gospodara.¹⁴⁷ Visoko procjeniteljsko povjerenstvo je, dana 16. veljače 2018. godine na održanoj 5. sjednici povjerenstva, donijelo mišljenje¹⁴⁸ da veliki gradovi i JRS i pravne osobe kojima su osnivači moraju dostaviti izrađene procjembene elaborate nadležnim procjeniteljskim povjerenstvima na mišljenje o njihovoj usklađenosti sa ZPVN-om. Stručni prijedlozi i mišljenja visokog procjeniteljskog povjerenstva obvezujući su za procjeniteljska povjerenstva.¹⁴⁹ Slijedom navedenoga, potrebno je da veliki gradovi i JRS i pravne osobe kojima su osnivači, prije zaključivanja bilo koje vrste ugovora kojima se upravlja i raspolaze imovinom te prilikom stjecanja nekretnina u njihovom vlasništvu, dostavljaju procjembene elaborate nadležnom procjeniteljskom povjerenstvu na mišljenje odnosno na ocjenu usklađenosti istih s odredbama ZPVN-a.¹⁵⁰

Obveza primjene ZPVN-a za RH u pogledu izrade procjembenog elaborata i raspolaganja nekretninama sukladno istoj propisana je sa ZION-om kad je RH korisnik izvlaštenja i

¹⁴⁶ Veliki gradovi su jedinice lokalne samouprave koje su ujedno gospodarska, financijska, kulturna, zdravstvena, prometna i znanstvena središta razvitka šireg okruženja i koji imaju više od 35.000 stanovnika, čl. 19.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi – na snazi od 01.01.2020. (NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

¹⁴⁷ Prema odredbi čl. 10. ZPVN-a.

¹⁴⁸ Navedeno mišljenje Visokog procjeniteljskog povjerenstva objavljeno je na [službenim mrežnim stranicama](#) Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja (Informacije - upute, objašnjenja i mišljenja: Dokument od [24.04.2019. godine](#)),

¹⁴⁹ Čl. 19. st. 8. ZPVN-a.

¹⁵⁰ <https://mgipu.gov.hr/pristup-informacijama/cesta-pitanja-i-odgovori/podrucje-procjene-vrijednosti-nekretnina/8246>.

Zakonom o upravljanju državnom imovinom kojim je u čl.37. određeno da će se prije svakog raspolaganja nekretninama u vlasništvu RH izvršiti procjena tržišne vrijednosti tih nekretnina sukladno posebnom propisu kojim se uređuje procjena vrijednosti nekretnina. Razlika je u tome što za RH u samom ZPVN-u nisu propisane nikakve obveze, odnosno niti država niti njezini proračunski i izvanproračunski korisnici nemaju obvezu osnivanja procjeniteljskog povjerenstva, a time niti obvezu dostave izrađenih procjembenih elaborata na mišljenje o usklađenosti sa ZPVN-om. Njima je dovoljno da naruče izradu procjembenog elaborata i oni temeljem istog mogu i stjecati i otuđiti nekretnine, neovisno o kvaliteti izrade istog. Navedeno zbunjuje, s obzirom na to da je jedan od razloga normiranja predmetne materije zaštita ne samo lokalne i regionalne, nego i državne imovine pa se i postavlja pitanje tko kontrolira procjembene elaborate temeljem kojih RH (Vlada RH, ministar nadležan za poslove državne imovine, HV, HŽ, HC) stječe i raspolaže nekretninama u svojem vlasništvu, odnosno s obzirom na konkretnu temu, temeljem kojih sklapa kupoprodajne ugovore, odnosno isplaćuje naknadu po rješenjima o izvlaštenju.

Dakle, sukladno ZPVN-u, u upravnim postupcima izvlaštenja se kao novi sudionik u postupku pojavljuje procjeniteljsko povjerenstvo čije sudjelovanje u postupku nije predviđeno sa ZUP-om, a čije je mišljenje obvezujuće za upravna tijela velikih gradova i JRS-a u provedbi ZPVN-a.¹⁵¹ Bonifačić i Bogdanović smatraju da ovdje može doći do problema sukoba interesa, a time i neustavnosti odredbi u dvostranačkim upravnim postupcima gdje su veliki gradovi i JRS stranke u postupku, a ujedno i vode upravni postupak. Ovdje valja istaknuti da do navedenog može doći jedino u Gradu Zagrebu koji uz to što u okviru svoga samoupravnog djelokruga obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije, je obavljao i poslove državne uprave iz djelokruga ureda državne uprave. U drugim velikim gradovima i JRS-u, postupke izvlaštenja nije provodilo njihovo upravno tijelo nego ured državne uprave. Kod Grada Zagreba imamo situaciju gdje se postupak izvlaštenja vodi pred upravnim tijelom Grada Zagreba, a Grad Zagreb je istovremeno i stranka u tom postupku budući da se zemljište izvlašćuje u njegovu korist.¹⁵²

Postupak u vezi s pripremnim radnjama u svrhu izvlaštenja i postupak izvlaštenja je do 1.1.2020. provodio stvarno i mjesno nadležni ured državne uprave odnosno nadležni ured Grada Zagreba, a sada postupak izvlaštenja provodi Upravno tijelo županije odnosno Grada

¹⁵¹ Čl. 12. ZPVN-a.

¹⁵²Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Bonifačić, R., „Povrede Ustava RH i ZUP-a u Zakonu o procjeni vrijednosti nekretnina i Pravilniku o metodama procjene vrijednosti nekretnina“, str. 13.

Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na poslove izvlaštenja. U Prijelaznim i završnim odredbama Zakona o sustavu državne uprave (»Narodne novine«, br. 66/19) utvrđeno je da Uredi državne uprave u županijama ustrojeni na temelju Zakona o sustavu državne uprave (»Narodne novine«, br. 150/11., 12/13. – Odluka Ustavnog suda RH, 93/16. i 104/16.) nastavljaju s radom do stupanja na snagu posebnih zakona kojima će se pojedini poslovi državne uprave iz nadležnosti ureda državne uprave povjeriti županijama. Sad će uz Grad Zagreb i svi JRS-ovi potencijalno biti u sukobu interesa kad će se u upravnom postupku izvlaštenja pojaviti kao korisnik izvlaštenja, a ujedno će biti i nadležno tijelo za provedbu istog.

4.2.2 Utvrđivanje naknade za izvlaštenu nekretninu

Upravo je pitanje naknade jedan od važnijih elemenata izvlaštenja, a način utvrđivanja naknade predstavlja posebno važnu fazu postupka izvlaštenja.¹⁵³ Vlasnik izvlaštene nekretnine radi građenja, rekonstrukcije i održavanja nerazvrstanih cesta ima pravo na novčanu naknadu sukladno ZION-u, a može mu se umjesto novčane naknade dati u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina u vlasništvu JLS-a.

Naknada za izvlaštenu nekretninu je *conditio sine qua non* za postojanje izvlaštenja, jer bi bez naknade bila riječ o konfiskaciji¹⁵⁴ koja ima karakter kazne. Za određivanje naknade razlikujemo sustav pravične naknade koji prevladava u svijetu i sustav tržišne naknade.¹⁵⁵

Kao što je već navedeno, prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje korisnik izvlaštenja dužan je putem nadležnog tijela zatražiti osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje. Osiguranje dokaza je jedna od najvažnijih faza postupka izvlaštenja i predstavlja postupak osiguranja dokaza propisan sa ZUP-om.¹⁵⁶ Naime, vrlo često kod izvlaštenja postoji opravdana sumnja da se pojedini dokaz (očevid, vještačenje) neće moći poslije u tijeku postupka izvesti ili da će njegovo izvođenje biti otežano npr. zbog stupanja u

¹⁵³ Borković, I. (2002) *Upravno pravo*, VII Izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine, str. 610.

¹⁵⁴ Svojevrsnom novom konfiskacijom predlagatelji nazivaju odredbe ZOC 2011 i 2014 kojima se provodi upis izgrađenih nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, Više o navedenom na str. 9.

¹⁵⁵ Staničić, F. (2011) *Izvlaštenje –pojmovnik*. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 11 (4). URL: [http://hrcaak.srce.hr/131897\(2016-11-27\)](http://hrcaak.srce.hr/131897(2016-11-27)).

¹⁵⁶ Čl. 59. ZUP-a.

posjed nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje prije donošenja rješenja o izvlaštenju, odnosno prije pravomoćnosti istog.

Na temelju dokaza o stanju i vrijednosti nekretnina, odnosno izrađenog procjemenog elaborata,¹⁵⁷ korisnik izvlaštenja dužan je položiti na poseban račun iznos potreban za davanje naknade za izvlaštenu nekretninu izrađenom u postupku osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine. Taj dokaz je često polazna točka za određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu, a u praksi se najčešće naknada za izvlaštenu nekretninu određuje u visini tržišne vrijednosti nekretnine iz obrazloženog nalaza i mišljenja procjenitelja.

ZION utvrđuje da za izvlaštenu nekretninu vlasniku pripada novčana naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine. ZOC utvrđuje da vlasnik izvlaštene nekretnine radi građenja, rekonstrukcije i održavanja nerazvrstanih cesta ima pravo na novčanu naknadu sukladno zakonu kojim je uređeno izvlaštenje, a može mu se umjesto novčane naknade dati u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina u vlasništvu JLS-a.

Vrijednost nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje izražava se u novcu na temelju procjemenog elaborata procjenitelja, izrađenog primjenom zakona kojim je uređena procjena vrijednosti nekretnina, kao tržišna vrijednost nekretnine u vrijeme izrade tog elaborata. Naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje se u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe, uzimanjem u obzir uporabnog svojstva nekretnine koju je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja.¹⁵⁸

ZPVN razlikuje opće¹⁵⁹ i posebne načine procjene.¹⁶⁰ Kod općeg načina procjene osnovica za vrednovanje nekretnina jest tržišna vrijednost nekretnine koja se utvrđuje prema propisanim metodama za procjenu vrijednosti nekretnina,¹⁶¹ dok je procjena naknade za izvlaštene

¹⁵⁷ Čl. 5. ZPVN-a „Procjemeni elaborat je dokument kojim se procjena vrijednosti nekretnina jasno i transparentno prezentira u pisanom obliku, a obuhvaća nalaz i mišljenje stalnoga sudskog vještaka za procjenu nekretnina ili procjenu stalnoga sudskog procjenitelja.“

¹⁵⁸ Čl. 11., 25. i 46. ZUP-a.

¹⁵⁹ Čl. 21 - 25. ZPVN-a.

¹⁶⁰ Procjena vrijednosti prava građenja; procjena vrijednosti prava služnosti, osnove za procjenu naknade za služnost vodova; procjena vrijednosti prava stanovanja ili prava plodouživanja; prekoračenje međe građenjem, procjena naknade za izvlaštene nekretnine, masovne procjene vrijednosti nekretnina, čl. 26. - 56. ZPVN-a.

¹⁶¹ Poredbena metoda u prvom je redu primjerena za utvrđivanje tržišne vrijednosti neizgrađenih i izgrađenih zemljišta, a koristi se i za procjenu vrijednosti samostojećih, poluizgrađenih i ugrađenih obiteljskih kuća, obiteljskih kuća u nizu, stanova, garaža kao pomoćne građevine, garažnih parkirnih mjesta, parkirnih mjesta i poslovnih prostora. Poredbenom metodom tržišna se vrijednost određuje iz najmanje tri kupoprodajne cijene (transakcije) poredbenih nekretnina. Prihodovna metoda u prvom je redu primjerena za utvrđivanje tržišne vrijednosti izgrađenih katastarskih čestica na kojima se nalaze najamne nekretnine, gospodarske i druge nekretnine svrha kojih je stvaranje prihoda. Troškovna metoda u prvom je redu primjerena za utvrđivanje tržišne

nekretnine, posebni način procjene. ZPVN razlikuje pojam tržišne vrijednosti nekretnine od pojma tržišne vrijednosti budućih površina javne namjene, a to su površine u privatnom vlasništvu koje se privode javnoj namjeni u skladu s prostornim planovima.¹⁶² Tržišna vrijednost budućih površina javne namjene utvrđuje se na temelju odredbi ZPVN-a koje se odnose na način procjene naknade za izvlaštene nekretnine.¹⁶³

Znači ZPVN sadrži dva oprečna pojma tržišne vrijednosti nekretnine i to tržišnu vrijednost nekretnine za potrebe postupka izvlaštenja koja se određuje prema cijenama u vrijeme donošenja rješenja, a prema stanju nekretnine prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja (tržišna vrijednost po načelu prethodnog učinka)¹⁶⁴ te tržišnu vrijednost nekretnine za potrebe svih ostalih postupaka koja predstavlja iznos za koji bi se nekretnina mogla razmijeniti na dan vrednovanja između voljnog kupca i voljnog prodavatelja u transakciji po tržišnim uvjetima (tržišna vrijednost bez primjene načela prethodnog učinka).¹⁶⁵

ZION utvrđuje da za izvlaštenu nekretninu vlasniku pripada novčana naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine. Vrijednost nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje izražava se u novcu na temelju procjemenog elaborata procjenitelja, izrađenog primjenom zakona kojim je uređena procjena vrijednosti nekretnina, kao tržišna vrijednost nekretnine u vrijeme izrade tog elaborata. Naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje se u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe (dan vrednovanja), uzimanjem u obzir uporabnog svojstva nekretnine (karakteristike nekretnine) koju je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja, odnosno isključivanja zemljišta buduće javne namjene u smislu privatno-gospodarskog korištenja.¹⁶⁶ Naime, vlasnik je vlasnik zemljišta onakvog kakvo je određeno u prostorno-planskoj dokumentaciji prije promjene iste i određivanja namjene koja je povod

vrijednosti izgrađenih građevnih čestica na kojima se nalaze zgrade javne namjene i druge građevine koje svojim oblikovanjem nisu izgrađene sa svrhom stvaranja prihoda, a posebno samostojeće, poluugrađene i ugrađene obiteljske kuće koje prema svojim obilježjima nisu usporedive. Troškovna metoda primjerena je i pri procjeni vrijednosti šteta i nedostataka na građevinama te naknadnih ulaganja u građevine, čl. 24. ZPVN-a.

¹⁶² Čl. 46. ZPVN-a.

¹⁶³ Način procjene za izvlaštene nekretnine primjenjuje se i na određivanje naknade u sporazumnom rješavanju pitanja stjecanja prava vlasništva određene nekretnine koja se može izvlastiti i pri prijenosu zemljišta u vlasništvo jedinice lokalne samouprave prema posebnom zakonu kojim se uređuje područje prostornog uređenja te prema posebnom zakonu kojim se uređuju imovinskopравни odnosi u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina, čl. 50. st. 5. i 6. ZPVN-a.

¹⁶⁴ Čl. 50. u vezi s čl. 4. st. 1. t. 43. ZPVN-a.

¹⁶⁵ Čl. 4. st. 1. t. 41. ZPVN-a.

¹⁶⁶ Čl. 11., 25. i 46. ZION-a.

izvlaštenja.¹⁶⁷ To bi npr, značilo ako se neko zemljište izvlašćuje radi izgradnje ceste (te stoga u vrijeme izvlaštenja predstavlja građevinsko zemljište), ali je ranije bilo poljoprivredne namjene, u postupku izvlaštenja njegova će se tržišna vrijednost utvrđivati prema uporabnim svojstvima koja je nekretnina imala prije nego što je prostornim planom ista prenamijenjena u građevinsko zemljište, dakle kad je imala status poljoprivrednog zemljišta. Navedeno predstavlja načelo prethodnog učinka.

Pri procjeni iznosa naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu potrebno je voditi računa o danu kakvoće¹⁶⁸ i o danu vrednovanja¹⁶⁹ te je potrebno utvrditi uporabno svojstvo nekretnine¹⁷⁰ radi procjene naknade za gubitak prava na nekretnini prema utvrđenom uporabnom svojstvu nekretnine (u daljnjem tekstu: naknada za gubitak prava) te posljedične gubitke (povećanje naknade) i dobitke (smanjenje naknade) zato što se iznos naknade¹⁷¹ za potpuno izvlaštenu nekretninu dobiva kao zbroj naknade za gubitak prava i posljedičnih gubitaka, od čega se oduzimaju posljedični dobitci i ne može biti manji od vrijednosti poljoprivrednog zemljišta.

Posljedični dobitci i/ili gubici isključivo se odnose na preostali dio nekretnine koji nakon diobe ostaju u vlasništvu dosadašnjeg vlasnika. Najčešći posljedični dobitak je izgradnja ceste ili pješačke staze koji prije izvlaštenja nisu postojali kao i izgradnja komunalne infrastrukture.¹⁷²

Naknada za gubitak prava na nekretnini utvrđuje se u visini tržišne vrijednosti predmeta izvlaštenja u trenutku u kojem tijelo za izvlaštenje odlučuje o zahtjevu za izvlaštenje (dan vrednovanja) prema utvrđenom uporabnom svojstvu nekretnine. Znači, vrijednost se utvrđuje prema uporabnim svojstvima koje je nekretnina imala prije donošenja prostornog plana na temelju kojeg će na istoj nešto biti korišteno za građenje. Vremenski odmak između dana kakvoće i dana vrednovanja može iznositi i nekoliko desetljeća.

¹⁶⁷Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Margan, S., Čačić, N., Grgantov, S. „Provedba izvlaštenja u državnoj upravi“, str. 4. i 5.

¹⁶⁸ Dan kakvoće predstavlja datum na koji se odnosi stanje (kakvoća) nekretnine koje je mjerodavno za procjenu vrijednosti nekretnine; stanje odnosno kakvoća nekretnine je skup obilježja koja utječu na vrijednost nekretnine na dan vrednovanja i/ili na dan kakvoće; obilježja koja utječu na vrijednost nekretnine (obilježja nekretnine) jesu pravna i stvarna svojstva nekretnine kao kategorija zemljišta, namjena površina, način korištenja i uređenje površina, prava i tereti koji utječu na vrijednost, doprinosi i priključci, akti o gradnji, položajna obilježja, vrijeme čekanja, predvidivi ostatak održivog vijeka korištenja i daljnja obilježja nekretnine, čl.4. st. 1. t. 4, t. 35. i t.21 ZPVN-a.

¹⁶⁹ Dan vrednovanja predstavlja datum na koji se odnosi procjena vrijednosti nekretnine, čl.4. st. 1. t. 5. ZPVN-a.

¹⁷⁰ Uporabno svojstvo nekretnine je stanje odnosno kakvoća nekretnine prije njezine promjene namjene koja je povod izvlaštenja, odnosno prije isključivanja zemljišta buduće javne namjene iz daljnjeg konjunkturnog razvoja u smislu privatnoga gospodarskog korištenja i stvaranja dobiti (načelo prethodnog učinka), čl.4. st. 1. t. 43 ZPVN-a.

¹⁷¹ Naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu = naknada za gubitak prava + posljedični gubici - posljedični dobitci.

¹⁷²Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Margan, S., Čačić, N., Grgantov, S. „Provedba izvlaštenja u državnoj upravi“, str. 6. i 7.

Naknadu za posljedične gubitke treba procijeniti na temelju utvrđenih životnih uvjeta i uvjeta korištenja kakve je vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje imao koristeći tu nekretninu, uzimajući u obzir poštenu ravnotežu između zahtjeva općeg interesa i prava pojedinca na mirno uživanje svojega vlasništva.¹⁷³

Dan kakvoće za procjenu posljedičnih gubitaka jest onaj dan u kojem nastaju gubici zbog izvlaštenja (dan kakvoće pomiče se na dan vrednovanja). Naknadu za posljedične gubitke nastale zbog izvlaštenja treba uzeti u obzir samo ako i u mjeri u kojoj ti gubici na imovini nisu uzeti u obzir pri određivanju naknade za gubitak prava.

Procjena posljedičnih dobitaka¹⁷⁴ temelji se na utvrđenim životnim uvjetima i uvjetima korištenja kakve je vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje imao koristeći tu nekretninu, a pri tome se osobito uzimaju u obzir: povećanja vrijednosti okolnog zemljišta zbog poboljšanja kategorije zemljišta i drugih obilježja koja se odnose na mogućnosti gradnje (prema naprijed pomaknuto stražnje zemljište) te povećanja mogućnosti gospodarskoga korištenja nekretnine zbog dovođenja prometnice i toka prolaznika do nekretnine, posebno u slučajevima pristupnih prometnica bez kojih nije moguće optimalno korištenje zemljišta i ishođenje građevinske dozvole prema posebnom zakonu kojim se uređuje područje gradnje, te je i dan kakvoće za procjenu posljedičnih dobitaka onaj u kojem je moguće optimalno korištenje i ishođenje građevinske dozvole (dan kakvoće pomiče se na dan vrednovanja).

Sukladno naprijed navedenom izvlašteniku će se tako utvrđena već umanjena naknada dodatno umanjiti za onaj iznos koji odgovara vrijednosti dobitaka koje će izvlaštenik ostvariti na ostalim svojim nekretninama kao posljedicu provedenog izvlaštenja, s time da ukupni iznos naknade ne može biti manji od vrijednosti poljoprivrednog zemljišta.¹⁷⁵

¹⁷³ Čl. 52 ZPVN-a

„1. za prolazni ili trajni gubitak koji dotadašnji vlasnik pretrpi u svojoj stručnoj djelatnosti/zanimanju, poslovnoj djelatnosti ili pri izvršavanju zadaća koje mu pripadaju s tim u svezi, ali samo do iznosa troška nužnog da bi se neka druga nekretnina mogla koristiti na isti način kao ona koju treba izvlastiti

2. za smanjenje vrijednosti koje izvlaštenjem katastarske čestice ili jednog dijela prostorno ili gospodarski povezanog zemljišnog posjeda nastaje na drugom dijelu ili koje izvlaštenjem prava na katastarskoj čestici nastaje na drugoj katastarskoj čestici, ako umanjjenje vrijednosti nije već uzeto u obzir pri određivanju naknade prema podstavku 1. ovoga stavka

3. za nužne izdatke preseljenja nastale kao posljedica izvlaštenja.“

¹⁷⁴ Posljedični dobitci obračunavaju se pri prijenosu zemljišta u vlasništvo jedinice lokalne samouprave prema Zakonu o prostornom uređenju kada je razvidan zajednički interes za izvlaštenje vlasnika nekretnine i korisnika izvlaštenja, čl. 53. ZPVN-a.

¹⁷⁵ Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Bonifačić, R., „Povrede Ustava RH i ZUP-a u Zakonu o procjeni vrijednosti nekretnina i Pravilniku o metodama procjene vrijednosti nekretnina“, str. 5.

To npr. znači da izvlaštenik kod kojeg će istodobno zbog izgradnje doći do povećanja vrijednosti drugih njegovih nekretnina platiti posredno naknadu korisniku izvlaštenja kroz smanjenje naknade koju će korisnik izvlaštenja njemu platiti. Tu je izvlaštenik u nejednakoj situaciji u odnosu na druge osobe koje će imati dobitke, no navedeno ne kompenziraju korisniku izvlaštenja. Također je i u nejednakoj situaciji s korisnikom izvlaštenja budući da se pri procjeni naknade za gubitak prava koju korisnik izvlaštenja plaća izvlašteniku, visina naknade računa primjenom načela prethodnog učinka dok u situaciji kad naknadu treba umanjiti za posljedične dobitke, iznos posljedičnih dobitaka izračunava se bez primjene načela prethodnog učinka. Važno je naglasiti da će uporabna svojstva nekretnine prema stanju na dan kakvoće redovito biti za vlasnika nepovoljnija¹⁷⁶ u odnosu na ona koja nekretnina ima na dan vrednovanja, jer razvoj društva vodi do sve veće prometne i komunalne opremljenosti. Nadalje, u neravnopravnom položaju su i poduzetnici koji zemljište ne stječu u postupku izvlaštenja.

Grupa zagrebačkih odvjetnika i Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja sa sjedištem u Zagrebu podnijeli su prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZPVN-a koji Ustavni sud RH nije prihvatio.¹⁷⁷

Grupa zagrebačkih odvjetnika smatra da je primjena načela prethodnog učinka suprotna ustavnom jamstvu jednakosti svih pred zakonom kao i odredbi Ustava kojom se svim poduzetnicima osigurava jednak pravni položaj na tržištu, dok Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja smatra kako ZPVN u cjelini nije u suglasnosti s odredbama Ustava te su podnijeli prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZPVN-a s Ustavom i Konvencijom za zaštitu prava i temeljnih sloboda.¹⁷⁸ Zaključno predlagatelji predlažu ukidanje ZPVN-a u cijelosti, odnosno podredno predlažu ukidanje osporenih odredaba.¹⁷⁹

Predlagatelji smatraju da osporene odredbe nisu u suglasnosti s odredbama Ustava.¹⁸⁰

¹⁷⁶Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Staničić, F., „Postupak izvlaštenja - dvojbe i perspektive“, str. 10.

¹⁷⁷ Rješenje Ustavnog suda RH o neprihvatanju prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina broj U-I 1838/2016 od 8.6.2021. godine (dalje: Rješenje Ustavnog suda RH o ZPVN).

¹⁷⁸ Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Bonifačić, R., „Povrede Ustava RH i ZUP-a u Zakonu o procjeni vrijednosti nekretnina i Pravilniku o metodama procjene vrijednosti nekretnina“, str. 7. – 11.

¹⁷⁹ Osporene odredbe ZPVN odnose se na dan kakvoće; dan vrednovanja; tržišnu vrijednost nekretnina; uporabno svojstvo nekretnine; vrijeme čekanja; informacijski sustav tržišta nekretnina; Procjeniteljsko povjerenstvo i Visoko procjeniteljsko povjerenstvo kao i sastav i zadaće istih; osnove za procjenu vrijednosti prava služnosti; osnove za procjenu iznosa naknade za potpuno izvlaštenje nekretninu; procjenu posljedičnih dobitaka; odredbe o nadzoru, prekršajne odredbe i završna odredba.

¹⁸⁰ Odredbi o nepovredivosti vlasništva; da u RH zakoni moraju biti u suglasnosti s Ustavom, a ostali propisi s Ustavom i zakonom; da su svi pred zakonom jednaki; da je zakonom moguće u interesu RH ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu tržišne vrijednosti; da svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju; da se jamči pravo vlasništva; da država osigurava svim

Pri obrazlaganju nesuglasnosti s Ustavom pojedinih odredbi ZPVN-a predlagatelji su istaknuli:

- da kod određivanja pojma tržišne vrijednosti nekretnine ZPVN razlikuje tu vrijednost u postupcima izvlaštenja od one koja vrijedi za sve druge postupke

U Rješenju Ustavnog suda RH o ZPVN-u, Očitovanju Ministarstva gradnje i prostornog uređenja s obzirom na ustavno jamstvo vlasništva utvrđeno je: „... da vlasništvo nije samo pravo nego i obveza, pa su nositelji prava vlasništva i dužni pridonositi općem dobru čime pravo vlasništva dobiva i svoju socijalnu dimenziju. Pravo vlasništva može se ograničiti ili oduzeti samo zakonom i ako je to u interesu RH (javnom interesu) uz naknadu tržišne vrijednosti. U svakom slučaju, pri određivanju naknade potrebno se držati maksime da nitko nakon provedenog izvlaštenja ne smije biti na gubitku, ali niti na dobitku.

U najopćenitijem smislu sve se nekretnine prema svojoj kakvoći dijele na one koje su namijenjene privatnom gospodarskom korištenju i stvaranju dobiti te na one koje su javne namjene. Nekretnine koje su namijenjene privatnom gospodarskom korištenju i stvaranju dobiti nalaze se na slobodnom tržištu i udovoljavaju uvjetima iz definicije tržišne vrijednosti čiji su bitni sastojci 'voljni kupac' i 'voljni prodavatelj'. Nekretnine javne namjene isključene su s tržišta i njima se ne može prometovati na tržištu. Ako se radi o stjecanju budućih površina javne namjene, za njih također ne postoji tržište jer ne udovoljavaju bitnim sastojcima spomenute definicije tržišne vrijednosti, odnosno u izvlaštenju se pojavljuje 'nevoljni prodavatelj'.¹⁸¹

- da postoji vremenski odmak između određivanja tržišne vrijednosti prema kriteriju dana kakvoće i dana vrednovanja

Ustavni sud s obzirom na navedeno utvrđuje sljedeće: „Na temelju ZPVN-a procjena vrijednosti nekretnine izrađuje se na temelju općih vrijednosnih odnosa na tržištu nekretnina na dan vrednovanja i stanja nekretnine na dan kakvoće. Tržišna vrijednost nekretnine je procijenjeni iznos za koji bi nekretnina mogla biti razmijenjena na dan vrednovanja, između voljnog kupca i voljnog prodavatelja, u transakciji po tržišnim uvjetima nakon prikladnog oglašavanja, pri čemu je svaka stranka postupila upućeno, razborito i bez prisile.“¹⁸²

- da se u praksi mogu javljati slučajevi u kojima će se poduzetnici graditelji, a s obzirom na činjenicu radi li se u konkretnom slučaju o izvlaštenju ili ne, na tržištu nalaziti u nejednakom položaju

poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu; da zakoni i drugi propisi državnih tijela koji imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje te da iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona moraju imati povratno djelovanje.

¹⁸¹ Točka 7. Rješenja Ustavnog suda RH o ZPVN-u.

¹⁸² Ibid., točka 18.

U Rješenju Ustavnog suda RH o ZPVN-u, Očitovanju Ministarstva gradnje i prostornog uređenja utvrđeno je: „...da se odredbe ZPVN-a o načinu procjene naknade za izvlaštene nekretnine odnose samo na tržišnu vrijednost budućih površina javne namjene. Površina javne namjene je svaka površina čije je korištenje namijenjeno svima i pod jednakim uvjetima (javne ceste, nerazvrstane ceste, ulice, biciklističke staze, pješačke staze i prolazi, trgovi, tržnice, igrališta, parkirališta, groblja, parkovne i zelene površine u naselju, rekreacijske površine i sl.). Slijedom iznesenog, industrijski objekt se ne može graditi na površini javne namjene. Osim toga industrijska namjena, prema svojoj kakvoći, nije površina javne namjene već je to površina koja je namijenjena privatnom gospodarskom korištenju i stvaranju dobiti. Dakle, pristup procjeni naknade za izvlaštene nekretnine koji se odnosi na buduće površine javne namjene bi u tom slučaju otpao odnosno primjenjivali bi se opći načini procjene vrijednosti nekretnina.“¹⁸³

- da ozakonjeni model ne štiti vlasnike nekretnina jer će procijenjene vrijednosti biti manje od realnih kroz primjenu instituta prethodnog učinka kod procjene

U Rješenju Ustavnog suda RH o ZPVN-u, Očitovanju Ministarstva gradnje i prostornog uređenja navedeno je: „...da nije istinit navod da bi izvlaštenik primjenom načela prethodnog učinka bio u nepovoljnijem položaju, jer tržišni model samo rješava pitanje procjene vrijednosti nekretnina koje su odlukom javne vlasti prenamijenjene iz privatnog gospodarskog korištenja u buduće površine javne namjene. Takve prenamijenjene nekretnine koje su povod izvlaštenju imaju promijenjenu kakvoću pa više ne udovoljavaju definiciji tržišne vrijednosti. Primjena načela prethodnog učinka čuvar je vrijednosti nekretnine jer ide za time da se vlasniku treba utvrditi naknada u visini tržišne vrijednosti prema vrijednosti koju je nekretnina imala na tržištu prije nego je promijenjena njena kakvoća odnosno prije nego je isključena iz privatnog gospodarskog korištenja i stvaranja dobiti. Primjena načela prethodnog učinka stoga nije apsolutno povezana s načelom pravičnosti, već upravo s načelom tržišne vrijednosti koje je temelj ZPVN-a. Također se upućuje i na ranija stajališta Ustavnog suda kako visina, odnosno kvantifikacija nekog prava ili obveze načelno nije ustavnopravno pitanje. Rezultat primjene načela prethodnog učinka nije povoljan ili nepovoljan za izvlaštenika, već je upravo utvrđivanje obilježja kakvoće nekretnine kakvu je vlasnik koristio.“¹⁸⁴

- da odredbe ZPVN-a kojima se uređuje sastav, nadležnost i postupak nadležnih tijela za procjenjivanje visine vrijednosti nekretnina i sustav nadzora nad tim tijelima ne

¹⁸³ Ibid., točka 7.

¹⁸⁴ Ibid.

uvažavaju pravila struke

Ustavni sud za navedeno utvrđuje kako predlagatelji glede odredaba ZPVN-a kojima se uređuje sastav, nadležnost i postupak nadležnih tijela za procjenjivanje visine vrijednosti nekretnina te sustav nadzora nad tim tijelima, odnosno deliktna odgovornost za počinjenje prekršaja, nisu naveli ustavnopravno relevantne razloge koji bi upućivali na potrebu pokretanja postupka za ocjenu njihove suglasnosti s Ustavom. Također ističu da puko iznošenje tvrdnji da neka odredba nije u suglasnosti s Ustavom, pri čemu se ne argumentira zašto bi osporeno zakonsko rješenje predstavljalo određenje nespojivo s Ustavom, samo po sebi nije dovoljno da bi Ustavni sud mogao ocijeniti postoje li razlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti osporenih odredbi s Ustavom.¹⁸⁵

- da je tekst ZPVN-a manjkav i da ne sadrži sve institute potrebne za cjelovitu regulaciju metodologije procjene vrijednosti nekretnina te da postoje i bolja rješenja za utvrđivanje metodologije procjene vrijednosti nekretnina od one uporabljene u ZPVN-u

U vezi s tim prigovorom Ustavni sud smatra potrebnim istaknuti kako osporavanje samog zakonodavnog modela u ustavnosudskom postupku ne može biti relevantno s obzirom na granice nadležnosti Ustavnog suda. Ističe da zakonodavac ima ustavnu slobodu odlučivanja o javnim politikama pri čemu uživa široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera. Stoga ustavnosudska ocjena suglasnosti zakona s Ustavom ne podrazumijeva ocjenu odabranog modela i njegova ustroja, posebno ne njegove opravdanosti i svrhovitosti. Naime, eventualno postojanje drukčijeg rješenja ne znači da osporeno rješenje nije u suglasnosti s Ustavom, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica. Prema tome, Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati je li određeni zakonodavni koncept najbolji za uređenje određenog pitanja, odnosno jesu li zakonodavne ovlasti o određenom pitanju trebale biti iskorištene na drukčiji način, već je ovlašten ocjenjivati je li postojeće rješenje u suglasnosti s Ustavom.¹⁸⁶

- da je ZPVN u cijelosti retroaktivan

U vezi navedenih prigovora da ZPVN u cijelosti ima povratni učinak u odnosu na provođenje postupaka izvlaštenja, Ustavni sud utvrđuje da s obzirom na sadržaj završne odredbe,¹⁸⁷ ne postoji sumnja da bi ZPVN u cijelosti imao retroaktivni učinak. Iz navedene odredbe

¹⁸⁵ Ibid., točka 20.

¹⁸⁶ Ibid., točka 11.

¹⁸⁷ Čl. 73. ZPVN-a „Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«, osim odredbe članka 66. (prekršajne odredbe) koja stupa na snagu devedesetog dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona.

nedvojbeno proizlazi da odredbe ZPVN-a stupaju na snagu u skladu s ustavnim odredbama i to člankom 90. stavcima 3. i 4. Ustava.¹⁸⁸ Također, Ustavni sud smatra potrebnim napomenuti da ZPVN u cjelini uređuje procjenu vrijednosti nekretnina i u drugim postupcima u kojima se ne uređuje pitanje davanja naknade u visini tržišne vrijednosti u slučaju izvlaštenja.¹⁸⁹

Načelo prethodnog učinka preuzeto je iz njemačkog pravnog sustava, no naš zakonodavac nije uzeo u obzir bitnu razliku između našeg i njemačkog ustavnog rješenja u pogledu naknade za izvlaštenu nekretninu, jer je njemačkim Ustavom određeno da izvlaštenik ima pravo na pravičnu naknadu za izvlaštenu nekretninu.¹⁹⁰ Primjena navedenog načela je suprotna i desetljećima primjenjivanoj sudskoj praksi prema kojoj se naknada određuje prema komunalnoj opremljenosti u vrijeme oduzimanja nekretnine, ali po današnjim tržišnim cijenama građevinskog zemljišta u trenutku procjene takvog zemljišta. Prema Zakonu o izvlaštenju (NN 9/94 i dr.) izvlaštenik je imao pravo na naknadu u visini koju bi ta nekretnina mogla postići na tržištu prema onim svojstvima koja zaista i ima u vrijeme donošenja rješenja o izvlaštenju, odnosno taj zakon nije poznavao načelo prethodnog učinka.

Od stupanja na snagu ZION-a i ZPVN-a, procjene vrijednosti izvlaštenih nekretnina su bitno manje nego prije, što je izazvalo veliki broj žalbi i tužbi.

Ovaj rad se bavi nerazvrstanim cestama čija je izgradnja od interesa za RH, a po parcelaciji zemljišta temeljem lokacijske dozvole se rješavaju imovinskopravni odnosi za to zemljište koje ulazi u koridor nerazvrstane ceste. S obzirom na navedeno, sukobivši stavove predlagatelja i Ustavnog suda, smatram da načelo prethodnog učinka ostvaruje svoj smisao kod rekonstrukcije nerazvrstanih cesta kad je uglavnom riječ o proširenju postojećeg koridora tako da se kao sastavni dijelovi cesta, grade biciklističke i pješačke staze sukladno današnjim standardima. Većinom se tada od vlasnika zemljišta/kuće otkupljuje parcela po dužini uz cestu što im ne narušuje kvalitetu života, a dobivaju bolju komunalnu opremljenost, čime im se i povećava vrijednost same nekretnine. Do prije sedam godina u Gradu Koprivnici postupci izvlaštenja se uopće nisu provodili, nego se ishodila lokacijska dozvola i vlasnicima se ponudilo da će im se izgraditi ili bolje opremiti nerazvrstana cesta ako daruju takve arondacijske površine JLS-u da formira građevnu česticu ceste. Ako nisu svi vlasnici u koridoru prometnice darovali svoje isparcelirane nekretnine, odustajalo se od same investicije. Gradilo se samo tamo gdje su svi

¹⁸⁸ Čl. 90. st. 3. i 4. Ustava „Zakoni i drugi propisi državnih tijela koji imaju javne ovlasti ne mogu imati povratno djelovanje. Iz posebno opravdanih razloga samo pojedine odredbe zakona mogu imati povratno djelovanje.“

¹⁸⁹ Točka 15. Rješenja Ustavnog suda RH o ZPVN-u.

¹⁹⁰ Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Bogdanović, T., „Vještačenje u postupku izvlaštenja“, str. 9.

vlasnici darovali zemljište za cestu. Razlog takvog postupanja bili su benefiti koje vlasnici imaju od izgradnje i opremanja.

Navedeno načelo funkcionira i kad se gradi nova cesta sukladno prostornom planu, jer tada vlasnicima zemljišta koje ulazi u koridor ceste, nakon ishođenja građevinske dozvole za cestu, okolno zemljište postaje građevinsko, odnosno po dobivanju građevinske dozvole za cestu i vlasnici okolnog zemljišta mogu dobiti građevinsku dozvolu za izgradnju objekata, što znači da na do tada u financijskom smislu beskorisnom zemljištu koje može služiti samo za poljoprivrednu obradu, dobivaju građevinske parcele koja mogu sami konzumirati ili istima mogu raspolagati sukladno tržišnim uvjetima. U tim situacijama, bez obzira na izračun naknade, nevoljni prodavatelj bi ipak s obzirom na dobitke, trebao biti voljni.

4.2.3 Izostanak prava na naknadu

Vlasnik građevine nema pravo na naknadu ako je ista izgrađena bez građevinske dozvole, odnosno protivno građevinskoj dozvoli. Uklanjanje odnosno ozakonjenje nezakonito izgrađene građevine predstavlja prethodno pitanje¹⁹¹ za postupak izvlaštenja.¹⁹² Tek po pravomoćnosti odluke o prethodnom pitanju nastavlja se prekinuti postupak izvlaštenja.¹⁹³

Navedeno se ne odnosi na građevine izgrađene do 15. veljače 1968. jer se za njih temeljem Zakona o gradnji smatra da su izgrađene temeljem pravomoćne građevinske dozvole, a vrijeme izgradnje utvrđuje se uporabnom dozvolom. Postupak izvlaštenja neće se prekinuti ako su korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine suglasni da se naknada vrijednosti za nezakonito izgrađenu građevinu odredi primjenom pravila o određivanju tržišne vrijednosti nekretnine, znači samo procjene vrijednosti zemljišta.

¹⁹¹ Čl. 55. ZUP-a „Ako se u postupku rješavanja upravne stvari pojavi pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu, a bez rješavanja kojeg nije moguće riješiti upravnu stvar, službena osoba može riješiti to pitanje ili postupak prekinuti rješenjem dok nadležni sud ili javnopravno tijelo to pitanje ne riješe.“

¹⁹² Ako se u postupku izvlaštenja utvrdi da ne postoji izvršno rješenje o uklanjanju građevine nadležno tijelo prekinut će postupak izvlaštenja i zatražiti od građevinske inspekcije pokretanje postupka radi rješavanja tog pitanja prema Zakonu o građevinskoj inspekciji („Narodne novine 153/13). Nadležno tijelo prekinut će postupak izvlaštenja do okončanja postupka koji se vodi na temelju Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama („Narodne novine“ broj 86/12, 143/13, 65/17 i 14/19).

¹⁹³ Čl. 56. ZUP-a „Postupak prekinut radi rješavanja prethodnog pitanja pred nadležnim sudom ili javnopravnim tijelom nastavit će se kad odluka o tom pitanju postane pravomoćna.“

Vlasnik nekretnine nema pravo na naknadu troškova za ulaganje u nekretnine koje je izvršio nakon što je obaviješten o podnesenom prijedlogu za izvlaštenje, osim onih troškova koji su bili nužni za korištenje i održavanje nekretnine. Vlasnik nekretnine ima pravo sabrati usjeve i skupiti plodove koji su sazreli u vrijeme stupanja u posjed korisnika izvlaštenja, a ako ne može zbog stupanja u posjed korisnika izvlaštenja, pripada mu pravo na naknadu prema uobičajenoj veleprodajnoj cijeni tih usjeva i plodova u vrijeme stupanja u posjed korisnika izvlaštenja.

4.3 Upis pravnog statusa izgrađenih nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige

4.3.1 Evidentiranje izgrađenih nerazvrstanih cesta u katastarskom operatu i zemljišnim knjigama

Kao što je već naprijed obrazloženo kod nerazvrstanih cesta razlikujemo nerazvrstane ceste koje će to tek postati pravomoćnošću uporabne dozvole u kojem se postupku građenja od lokacijske do uporabne dozvole primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje prostorno uređenje i gradnja, o parcelaciji građevinskog zemljišta te evidentiranju građevina u katastru i upisu u zemljišne knjige, a posljedično i ZUP-a. Uz te nerazvrstane ceste koje se grade temeljem pozitivno pravnih propisa, s obzirom na način upisa, imamo tri vrste nerazvrstanih cesta izgrađenih prije stupanja na snagu ZOC-a 2011 i to: nerazvrstane ceste evidentirane u katastru i u zemljišnim knjigama upisane kao vlasništvo JLS-a kod kojih se samo postojeći upis zamjenjuje upisom javnog dobra u općoj uporabi; nerazvrstane ceste koje su evidentirane, ali nisu upisane u zemljišne knjige i nerazvrstane ceste koje nisu uopće ili nisu pravilno evidentirane u katastru niti su upisane u zemljišne knjige. Razlikujemo ih još i kao one preuzete (bivše javne ceste) koje već imaju status javnog dobra samo im se mijenja titular vlasništva i one ceste koje do stupanja na snagu ZOC-a 2011 nisu imale poseban pravni status, koje su bile u vlasničkom statusu, a održavanje i izgradnja bili su u nadležnosti bivših općina i kasnije JLS-a.

ZOC 2011 je u svojim prijelaznim i završnim odredbama trebao na što jednostavniji način riješiti status velikog broja tih već izgrađenih nerazvrstanih cesta koje većinom nisu bile

pravilno evidentirane, a za koje nije postojala dokumentacija podobna za upis (dozvole, rješenja o izvlaštenju).

Za razliku od redovnog postupka ishoda svih akata za gradnju u kojem za provedbu geodetskih elaborata katastarski ured provodi upravni postupak, kod evidentiranja u katastru već izgrađene ceste temeljem geodetskog elaborata izvedenog (stvarnog) stanja katastarski ured ne provodi upravni postupak. Znači, po ZOC-u 2011 bilo je uređeno da katastarski ured potvrdi geodetski elaborat i provede ga u katastru nekretnina u nepravnom postupku i onda po službenoj dužnosti dostavlja sudu prijavni list temeljem kojeg sud nerazvrstane ceste upisuje u zemljišne knjige po službenoj dužnosti. Upis se vrši bez obzira na postojeće upise u zemljišnim knjigama, odnosno vlasništvo knjižnih prednika prestaje ex lege. Posljedično se u predmetnom postupku uopće ne raspravlja o naknadi, a upravo pitanje naknade vlasnicima zemljišta je osnovno pitanje navedenih odredbi.

U provedbi tih Prijelaznih i završnih odredbi ZOC-a 2011 pokazala se potreba da se odredbe o upisu nerazvrstanih i javnih cesta redefiniraju kako bi se osiguralo efikasnije postupanje katastarskih ureda i zemljišnoknjižnih sudova u postupcima za upis javne i nerazvrstane ceste koje su izgrađene prije stupanja na snagu ZOC-a 2011 i nisu evidentirane u katastru. Utvrđeno je da je važećim odredbama utvrđen drugačiji redoslijed postupanja nadležnih tijela kod upisa cesta koje nisu evidentirane u katastru od onog upisa za već evidentirane što je dovelo do različitosti sudske prakse u zemljišnoknjižnim sudovima, te različitog postupanja katastarskih ureda, a postupak učinilo formalno složenijim i duljim u odnosu na evidentirane ceste.¹⁹⁴ Upravo zbog navedenog, stupio je na snagu ZOC 2014 koji je trebao ubrzati upise u zemljišne knjige i katastar te otkloniti probleme oko utvrđivanja redoslijeda postupanja nadležnih tijela kod upisa javnih i nerazvrstanih cesta.¹⁹⁵

Znači do stupanja na snagu ZOC-a 2014, prvo je katastarski ured evidentirao nerazvrstanu cestu u katastru, a zemljišnoknjižni sud ju je potom upisao kao javno dobro temeljem prijavnog lista katastarskog ureda. Nakon stupanja na snagu ZOC-a 2014 katastarski ured ne evidentira cestu u katastru nego temeljem potvrđenog geodetskog elaborata dostavlja sudu prijavni list za prethodnu provedbu temeljem kojeg zemljišnoknjižni sud donosi rješenje o provedbi i nakon

¹⁹⁴ V. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama s konačnim prijedlogom Zakona (srpanj 2014), https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080720/PZ_693.pdf.

¹⁹⁵ V. Izvješće Odbora pomorstvo, promet i infrastrukturu Hrvatskoga sabora, na 38. sjednici održanoj 11. srpnja 2014. godine <https://www.sabor.hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-pomorstvo-promet-i-infrastrukturu-o-47>.

što se isto provede u zemljišnim knjigama, temeljem tog istog rješenja se i u katastru provodi potvrđeni geodetski elaborat izvedenog stanja. Na isti je način postupanje izmijenjeno i za preuzete javne ceste.

Državna geodetska uprava dala je 2012. godine objašnjenje načina evidentiranja javnih i nerazvrstanih cesta u katastru i zemljišnoj knjizi sukladno ZOC-u 2011 vezano za izradu snimke izvedenog stanja i geodetskog elaborata izvedenog stanja. Zanimljivo je da je u tom objašnjenju još 2012. navedeno sljedeće „Osnivanje katastarskih čestica na kojima su izvedene javne i nerazvrstane ceste u katastarskom operatu provodi se u neupravnom postupku nakon što područni ured Državne geodetske uprave primi odgovarajuće rješenje zemljišnoknjižnog suda o upisu javne ili nerazvrstane ceste u zemljišnu knjigu.“ Iz navedenog proizlazi da Državna geodetska uprava daje uputu koja nije u skladu sa ZOC-om 2011, nego je sukladna sa ZOC-om 2014. koji još nije donesen. Iz navedenog je očito je da su u Državnoj geodetskoj upravi, odnosno područnim katastarskim uredima odbijali provedbu geodetskih elaborata u katastarskom operatu bez prethodne provedbe upravnog postupka, a kako je inače propisano za upravne stvari.

Za evidentirane ceste je potrebno izraditi samo snimku izvedenog stanja, a za neevidentirane geodetski elaborat izvedenog stanja. Geodetski elaborat izvedenog stanja nerazvrstane ceste izrađuje se tako da se jednim elaboratom formira jedinstvena katastarska čestica na kojoj je izvedena javna cesta unutar jedne katastarske općine. Njegov sastavni dio je i odluka JLS-a o nerazvrstanim cestama čiji je sastavni dio baza nerazvrstanih cesta ili Odluka o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste („Narodne novine“ broj 44/12). Geodetski elaborat se nakon potvrđivanja (tehnička kontrola elaborata i kontrola postupka evidentiranja – javni poziv, javni uvid) po službenoj dužnosti dostavlja zemljišnoknjižnom sudu za provedbu u zemljišnoj knjizi. Zemljišnoknjižni postupak je pokrenut po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista koji je dostavio katastarski ured radi prethodne provedbe u zemljišnoj knjizi, a taj prijavni list izrađuje se temeljem potvrđenog geodetskog elaborata.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Objasnjenje DGU vezano uz izradu snimke izvedenog stanja i geodetskog elaborata izvedenog stanja javnih i nerazvrstanihcesta,24.10.2021.
<https://dgu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/Up%20ute/OCR%20Objasnjenje%20postupak%20upisa%20javnih%20i%20nerazvrstanih%20ceste%20-%20Zakon%20o%20cestama.pdf>.

4.3.2 Naknada za oduzeto zemljište

Ustavom je određeno da je moguće uz naknadu tržišne vrijednosti zakonom u interesu RH ograničiti ili oduzeti vlasništvo.¹⁹⁷ ZOC 2011 je u Prijelaznim i završnim odredbama uredio pitanje upisa nerazvrstanih cesta izgrađenih do njegovog stupanja na snagu i stavio pred JLS velik i financijski zahtjevan posao ažuriranja upisa u zemljišne knjige, a koji je za sobom povukao i pitanje isplate naknade vlasnicima zemljišta, jer u većini slučajeva toj izgradnji do stupanja na snagu ZOC-a 2011 nije prethodio postupak izvlaštenja, odnosno eksproprijacije kao niti deposedacije za izgradnju u vrijeme društvenog vlasništva. ZOC 2011 kao i ZOC 2014 ne bave se pitanjem naknade za oduzete nekretnine prijašnjim nositeljima knjižnih prava i to niti za nerazvrstane niti za javne ceste, što znači da je navedeno regulirano općim pravilima stvarnog prava, odnosno sa ZV-om i ZOO-om.

Pitanje naknade ključno je pitanje ne samo kod izgradnje novih nego i kod evidentiranja i upisa u zemljišne knjige već izgrađenih nerazvrstanih cesta do stupanja na snagu ZOC-a 2011 pa je posljedično navedenom i podnesen prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti Prijelaznih i završnih odredbi ZOCa 2011 i ZOC-a 2014 s Ustavom.

Zakonodavac je imao stajalište,¹⁹⁸ a isto je 2017. potvrdio i Ustavni sud da ZOC 2011 i ZOC 2014 predstavljaju zakonsko uređenje načina katastarskog i zemljišnoknjižnog evidentiranja stvarnog stanja nekretnina koje su u naravi postojeće ceste u općoj uporabi te da ZOC ne zahtijeva da u njemu bude propisan i neki posebni oblik stvarnopravne i/ili obveznopravne zaštite bivših vlasnika tih nekretnina. Drugim riječima, zakonodavac je pošao od činjenice da namjeravano usklađivanje zemljišnoknjižnog i faktičnog stanja takvih nekretnina, načelno ne

¹⁹⁷ Čl. 50. st. 1. Ustava.

¹⁹⁸ Zastupnica M. Holly je u lipnju 2014. godine postavila Vladi RH zastupničko pitanje trebaju li JLS oštećiti vlasnike zemljišta prilikom knjiženja u zemljišne knjige? U odgovoru Vlade RH između ostalog je stajalo da u slučaju da vlasnik zemljišta za istu nije ostvario naknadu u skladu s propisima, može svoje pravo ostvariti pred nadležnim sudom sukladno općim odredbama čl 33. ZV koje jamče vlasnicima pravo na naknadu u slučaju oduzimanja odnosno ograničenja prava vlasništva. Također su ustvrdili da je radna skupina za izradu ZOC 2011 utvrdila da se u najvećem broju slučajeva radi o nekretninama koje su izvlaštene od prijašnjih vlasnika, ali rješenja o izvlaštenju nikad nisu upisana u zemljišne knjige, što je prijašnjim vlasnicima kao strankama u postupku izvlaštenja bilo poznato. Više u Kontrec, D. (2011) Nerazvrstane ceste kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave, u Gradnja, prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo, Bienenfeld, J. et all, Novi informator, Zagreb, str. 50. – 51.

otvara niti pitanje vlasništva niti pitanje naknade za oduzeto vlasništvo, jer su ta pitanja, u pravilu, već riješena.

Za razliku od njih, predlagatelji postupka za ocjenu suglasnosti Prijelaznih i završnih odredbi ZOC-a 2011 i ZOC-a 2014 s Ustavom smatraju da je upravo zbog nereguliranja pitanja naknade u navedenim odredbama, došlo do protupravnog brisanja prava vlasništva građana na njihovim nekretninama, odnosno svojevršne „nove konfiskacije“. Smatraju da je riječ o neprihvatljivom pokušaju zakonodavca da „kraćim putem“, uz ignoriranje načela ustavnosti i zakonitosti, uz suspendiranje niza zakona kojima je uređeno pravno područje građenja, prostornog uređenja, izvlaštenja, vlasničkopravnih i obveznopravnih odnosa, uredi pravni status brojnih nerazvrstanih cesta koje faktično postoje, a nastale su na protupravan način.¹⁹⁹ U zemljišnoknjižnom postupku koji je strogo formalan, sud ne može odlučivati o prigovorima koje protustranke (upisani) vlasnici ističu, a koji se tiču pitanja izvlaštenja i naknade, jer su ta pitanja ili već riješena ili ih treba riješiti u parničnom postupku.²⁰⁰

Za razliku od javnih, gdje imamo zbog njihovog prethodnog statusa općeg dobra presumpciju provedenog postupka eksproprijacije²⁰¹ prije izgradnje, kod nerazvrstanih (izuzev preuzetih javnih cesta) nije tako. Moguće su dvije situacije, prva da je bila donesena odluka o izvlaštenju ili deposedaciji,²⁰² ali naknada nije isplaćena ili navedene odluke nisu bile donesene i druga da je cesta izgrađena bez riješenih imovinskopravnih odnosa. Potrebno je u svakom konkretnom

¹⁹⁹ Točka 12. Obrazloženja Rješenja Ustavnog suda U-I/6326/2011.

²⁰⁰ Putrić, L. (2020) Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, Informator, br. 6650, 26.10.2020.

²⁰¹ Postupci izvlaštenja kojima su te nekretnine postajale opće dobro, bili su samo u širem smislu izvlaštenje. Njima nisu nastupali učinci izvlaštenja u užem smislu (kakvim korisnik izvlaštenja stječe pravo vlasništva, ili neko ograničeno pravo na tuđoj stvari), nego su imali učinak oduzimanja sposobnosti određenim nekretninama da budu objekti prava vlasništva, čime su one prestajale biti *res in commercium* i postale su opće dobro. Te postupke su norme tadašnjeg posebnog pravnog uređenja za javne ceste nazivale postupcima izvlaštenja, a bili su i tako koncipirani i vođeni. Josipović, T. (2011) Posebno stvarnopravno uređenje za javne ceste, u knjizi Stvarno pravo – posebna pravna uređenja, Svezak 3., ur. N. Gavella, Zagreb, Narodne novine, str. 434.

²⁰² U režimu društvenog vlasništva bilo je moguće oduzimanje građevinskog zemljišta radi izgradnje cesta koje imaju karakter nerazvrstanih cesta što je regulirao Zakon o građevinskom zemljištu (Narodne novine br. 54/80, 42/86, 41/88, 48/88-proč. tekst, 16/90, 53/90). U odnosu na zemljište koje je postalo društveno vlasništvo prijašnjem vlasniku pripadalo je pravo na pravičnu naknadu koja se određuje na način i po postupku propisanim tada važećim Zakonom o eksproprijaciji (Narodne novine br. 10/78, 5/80, 30/82, 28/87, 39/88, 71/91, 73/91, 26/93). Tu je naknadu bila dužna platiti općina koja u postupku određivanja naknade ima položaj stranke. Tim je zakonom propisano i dospijeće plaćanja naknade koja se trebala platiti u roku od 30 dana od dana sklapanja sporazuma o naknadi, a ako do sporazuma ne dođe isplata se vrši u roku od 30 dana po pravomoćnosti odluke suda kojom je određena visina naknade. Zakon posebno razlikuje situaciju kada prijašnji vlasnik zemljišta preda zemljište u posjed općini prije donošenja rješenja o predaji tog zemljišta općini. U toj situaciji općina je bila dužna prijašnjem vlasniku zemljišta isplatiti naknadu najkasnije u roku pet godina od dana kada ga je predao u posjed općini. U određenim je slučajevima do izgradnje cesta došlo u vrijeme važenja Zakona o izvlaštenju donesenog 1994. godine (Narodne novine br. 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06, 45/11, 34/12). Više u Milaković, G. (2014) Naknada za nekretnine na kojima je izgrađena cesta prije donošenja Zakona o cestama, ius info, str. 6. <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2014B707>.

slučaju utvrditi na koji je način došlo do izgradnje nerazvrstane ceste, jer o tome ovisi od kada teče zastarni rok za potraživanje naknade za oduzetu nekretninu.²⁰³ U sferi našeg interesa je pitanje naknade za nerazvrstane ceste za koje nisu riješeni imovinskopravni odnosi, odnosno zanima nas od kad počinje teći zastara potraživanja te naknade.

Kad se radi o oduzimanju zemljišta na kojem je kasnije izgrađena cesta bez propisanog postupka eksproprijacije/izvlaštenja te oduzimanja posjeda, tada pitanje naknade za to zemljište i zastare potraživanja te naknade treba promatrati kroz prizmu prave vlasničkopravne zaštite i dospijeća obveze za naknadu propisane pravilima obveznog prava. Naime, da bi osoba koja potražuje naknadu za zemljište na kojem je izgrađena cesta mogla zahtijevati naknadu za oduzeto zemljište izvan zakonom predviđenog postupka, potrebno je utvrditi je li takva tražbina dospjela, jer samo se za dospjelu tražbinu može tražiti njezina isplata. O vremenu dospijeća ovisi i to je li tražbina zastarjela.²⁰⁴

Kada su stupanjem na snagu ZOC-a 2011 nerazvrstane ceste dobile status javnog dobra u općoj uporabi, JLS ih je stekla u svoje vlasništvo. Stjecanje je nastupilo neposredno, stupanjem na snagu ZOC-a, a s obzirom na to da ZOC ništa posebno ne određuje u pogledu trenutka u kojem JLS na temelju zakona stječe vlasništvo tih nekretnina, do primjene dolaze opća pravila stvarnog prava.²⁰⁵

Tako ZV određuje da kad posebni zakon odredi da će se vlasništvo steći ispunjenjem određenih pretpostavki koje nisu pravni posao, ni odluka suda ili drugoga tijela na temelju kojega se stječe vlasništvo, niti su nasljeđivanje, onaj kome se glede neke stvari ispune te pretpostavke stječe samim tim pravo vlasništva na njoj u trenutku ispunjenja tih pretpostavki.²⁰⁶ Znači kod nerazvrstanih cesta, stupanjem na snagu ZOC-a 2011. Također je i određeno da onaj tko stekne pravo vlasništva nekretnine na temelju zakona, ovlašten je ishoditi upis tog stečenoga prava vlasništva u zemljišnoj knjizi.²⁰⁷ Iz navedenog proizlazi da akt upisa u zemljišne knjige takvog stjecanja prava vlasništva nema konstitutivno značenje,²⁰⁸ kao što je to slučaj kod ostalih oblika

²⁰³ Kontrec, D. (2011) Nerazvrstane ceste kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave, u Gradnja, prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo, Bienenfeld, J. et al, Novi informator, Zagreb, str. 57.

²⁰⁴ Milaković, G. (2014) Naknada za nekretnine na kojima je izgrađena cesta prije donošenja Zakona o cestama, ius info, str. 7. <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2014B707>.

²⁰⁵ Josipović, T. (2011) Posebno stvarnopravno uređenje za javne ceste, u knjizi Stvarno pravo – posebna pravna uređenja, Svezak 3., ur. N. Gavella, Zagreb, Narodne novine, str. 435.

²⁰⁶ Čl. 129. st. 1. i čl. 173. ZV-a „Pravo vlasništva prestaje kad to određuje posebni zakon, pod pretpostavkama i na način određen zakonom.“

²⁰⁷ Čl. 130. st. 1. ZV-a.

²⁰⁸ Suprotno je utvrđeno Presudom Županijskog suda u Velikoj Gorici broj: Gž-1001/2020-2 od 06.10.2020. godine kojom je odbijena žalba tuženika (vlasnika nerazvrstane ceste) i utvrđeno da je šteta nastala upravo u trenutku oduzimanja predmetnog zemljišta, odnosno stupanjem na snagu ZOC 2011 jer je na temelju istog brisano

stjecanja prava vlasništva na nekretninama. Navedeno znači da javnopravni subjekti, kao stjecatelji po samom zakonu, nemaju „obvezu“ uknjižiti svoje pravo vlasništva odnosno da izostanak uknjižbe ne znači da vlasništvo nisu stekli (dok kod ostalih oblika stjecanja prava vlasništva vrijedi suprotno – vlasništvo na nekretninama stječe se uknjižbom u zemljišnim knjigama).²⁰⁹ Ujedno je određeno i da se vlasništvo nekretnine stečene na temelju zakona ne može suprotstaviti pravu onoga koji je, postupajući s povjerenjem u zemljišne knjige, u dobroj vjeri upisao svoje pravo na nekretnini dok još pravo koje je bilo stečeno na temelju zakona nije bilo upisano. U odredbi o prestanku vlasništva temeljem zakona određeno je da kad pravo vlasništva nekretnine na temelju posebnoga zakona prestane bez brisanja u zemljišnoj knjizi, takav prestanak prava vlasništva ne može ići na štetu onih koji za isti nisu znali niti su to morali znati, pri čemu se nikomu ne može predbaciti da nije istraživao izvanknjižno stanje.²¹⁰ Iz navedenog proizlazi da ZV štiti budućeg stjecatelja koji ima pravo na naknadu štete, odnosno naknadu za oduzeto zemljište, a zastara mu teče od upisa nerazvrstane ceste u zemljišne knjige. S obzirom na to da evidentiranja nerazvrstanih cesta na područjima JLS-a još uvijek nisu završila, takve situacije su lako moguće i zapravo će jedino takvi stjecatelji ostvariti pravo na naknadu, jer su njihovim prednicima zastarni rokovi odavno prošli i to neovisno o tome računaju li se od izgradnje ceste ili stupanja na snagu ZOC-a 2011. Za razliku od ZOC-a 2011, Zakonom o javnim cestama iz 2009. kojim su javne ceste stekle status javnog dobra i prestale biti stvarima izvan prometa, bilo je određeno da Državno odvjetništvo treba u roku ne dužem od dvije godine, provesti postupke usklađivanja upisa.

Ako nije što drugo zakonom određeno, stjecanjem vlasništva na temelju zakona prestaju sva stvarna prava koja su do tada postojala na odnosnoj stvari, osim onih za koje je stjecatelj znao da postoje ili je to morao znati. Odnosi prijašnjega vlasnika i osoba čija su prava na odnosnoj stvari prestala zbog stjecanja prava vlasništva na temelju zakona, prosuđuju se po obveznopravnim pravilima, ako nije što posebno zakonom određeno.²¹¹ ZOC određuje da se nerazvrstane ceste evidentiraju u katastru i upišu u zemljišne knjige kao javno dobro u neotuđivom vlasništvu JLS-a neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe. Pošto ZOC 2011 ništa posebno ne određuje vezano za pitanje naknade, odnosi knjižnih prednika, odnosno vlasnika zemljišta i JLS-a prosuđuju se po obveznopravnim

pravo vlasništva tužiteljice i dopušten upis neotuđivog prava vlasništva tuženika, za što je tužiteljica saznala tek primitkom rješenja zemljišnoknjižnog suda od 2. listopada 2014. i jer je za tužiteljicu upravo tada prestala mogućnost tražiti povrat predmetne nekretnine.

²⁰⁹ Točka 28.1. Rješenja Ustavnog suda U-I/6326/2011.

²¹⁰ Čl. 130. st. 2. i 170. ZV-a.

²¹¹ Čl. 129. st. 2. i 3. ZV-a.

pravilima, odnosno vlasnik zemljišta može pokrenuti parnični postupak u slučajevima u kojima postoji obveznopravni spor oko neisplaćene naknade za ranije izvlaštene nekretnine.

Ustavni sud navedeno obrazlaže tako da se takvim upisom ne dira u zakonitost rada katastarskih ureda, s time da se na strani zemljišnih knjiga ne primjenjuje načelo knjižnog prednika, zato što su izgrađene i upisane i izgrađene i neupisane javne i nerazvrstane ceste po svom statusu bile opće dobro bez titulara vlasništva, a Zakonom o javnim cestama iz 2009. stekle su svojstvo javnog dobra u općoj uporabi za koje je temeljem zakona kao titular vlasništva određena RH. Ističu kako se time ne dira u eventualne obveznopravne zahtjeve bivših vlasnika zemljišta temeljem općih propisa.²¹² Ustavni sud uopće ne spominje ceste koje nikada do stupanja na snagu ZOC-a 2011 nisu imale riješen pravni status, a unutar zakona o javnim cestama nazivalo ih se saobraćajnicama, nerazvrstanim cestama i drugim cestama i to su bile one ceste koje služe za promet vozilima, a nisu javne. Iz navedenog proizlazi da Ustavni sud smatra da je vlasničkopravni status svih nerazvrstanih cesta isti, odnosno da su sve već izgrađene nerazvrstane ceste do stupanja na snagu ZOC-a 2011 bile javne ceste, a da sa stupanjem na snagu ZOC-a 2011 dolazi samo do „transfera“ iz vlasništva RH u vlasništvo JLS-a.²¹³ Tome u prilog govori i Presuda Županijskog suda u Rijeci broj: Gž-2207/2017-2 od 05.09.2018. godine iz koje proizlazi da sud ne razlikuje nerazvrstane ceste s obzirom na to je li riječ o bivšim javnim cestama ili nerazvrstanim cestama koje su oduvijek u vlasničkom režimu.²¹⁴ Jer jedino za te preuzete javne ceste koje su postale nerazvrstane, pitanje naknade nije relevantno jer na njima desetljećima nije postojalo pravo vlasništva, ali je iznimno relevantno za nerazvrstane ceste izgrađene do stupanja na snagu ZOC-a 2011, a bile su pod upravljanjem nekadašnjih općina i kasnije JLS-a sukladno ZKG-u. Riječ je o cestama koje nisu postale nerazvrstane ceste temeljem Odluke o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste.²¹⁵ Na navedeno ukazuje Staničić i upravo na toj krivoj

²¹² Točka 26. Rješenja Ustavnog suda U-I/6326/2011.

²¹³ Ibid., točka 22.

²¹⁴ „Promjena pravnog statusa ovih nekretnina nije nastupila tek donošenjem ZC-a iz 2011. jer je i Zakon o javnim cestama („Narodne novine“ broj: 180/04., 82/06., 138/06., 146/08., 152/08., 38/09., 124/09., 153/09. i 73/10.-dalje ZJC) nerazvrstanim cestama dao status općeg dobra, dakle te su nekretnine tada bile izvan vlasničkog režima pa niti u tom periodu tužitelji na predmetnim nekretninama nisu mogli imati niti steći pravo vlasništva. Osim toga, sukladno tada važećim odredbama članka 3. stavak 1. točka 7. i članka 107. stavak 1. Zakona o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ broj: 36/95 i dr. - dalje ZKG) održavanje nerazvrstanih cesta bila je komunalna djelatnost pa je tuženik kao jedinica lokalne samouprave imao ovlaštenje i obvezu održavati nerazvrstane ceste kako bi građanima osigurao sigurno korištenje istima, radi čega se ne bi radilo o korištenju bez pravnog osnova budući da je osnov proizlazio iz zakona. Stoga je tužbeni zahtjev koji obuhvaća raniji period od svibnja 2007. do 28. srpnja 2011. isto tako pravilno utvrđen neosnovanim.“

²¹⁵ Odluka o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste („Narodne novine“ broj 44/12).

premissi Ustavnog suda bazira svoj stav da za te nerazvrstane ceste koje nisu preuzete od RH, zastarni rok teče od stupanja na snagu ZOC-a 2011., a ne izgradnje ceste. Zbog navedenog ne može se primijeniti niti jedan zakon koji je uređivao pravni status javnih cesta. Jer da su se na nerazvrstane ceste mogli primjenjivati raniji zakoni ne bi bilo potrebno novo uređenje pravnog statusa započeto Zakonom o cestama.²¹⁶

Ustavni sud krivo smatra da je vlasničkopravni status svih nerazvrstanih cesta bio isti. Ne uzima u obzir distinkciju na one ceste koje prestaju biti razvrstane, tzv. bivše javne ceste i na ostale ceste na području JLS-a, a što proizlazi već iz definicije nerazvrstanih cesta. I te ostale ceste nisu bile *res extra commercium* i na njih se nisu odnosile odredbe o javnim cestama kao stvarima izvan pravnog prometa. Za razliku od nerazvrstanih cesta, javne ceste su upisom od stvari izvan prometa postale stvari u vlasničkom režimu, doduše neotuđivom vlasništvu RH, a prije toga su imale status općeg dobra. I s obzirom na to svojstvo općeg dobra postoji presumpcija riješenih imovinskopravnih odnosa, koja kod nerazvrstanih cesta ne može egzistirati jer su one cijelo vrijeme u vlasničkom režimu.

Prema svemu navedenom, sve do stupanja na snagu ZOC-a 2011, vlasnici su bili one osobe upisane u zemljišnu knjigu te su im pripadala i sva vlasnička prava. I tu je važno pitanje oko naknade vlasnicima zemljišta u slučajevima kada oduzimanju zemljišta nije prethodio postupak eksproprijacije, izvlaštenja niti neki drugi zakonom propisani postupak.

Navedeno pitanje ne uređuje ZOC nego ZV. Pa tako vezano za naknadu opća pravila kažu da se pravo vlasništva može u interesu RH temeljem zakona oduzeti (potpuno izvlaštenje) ili ograničiti (nepotpuno izvlaštenje), a vlasnik ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju.

Bude li zakonom nekoj vrsti stvari oduzeta sposobnost da bude objekt prava vlasništva (*res extra commercium*), to za dotadašnje vlasnike takvih stvari proizvodi jednake pravne učinke kao da je glede tih stvari provedeno potpuno izvlaštenje.²¹⁷ Navedeno se desilo kad su javne ceste stekle status općeg dobra i prestale biti u vlasničkom režimu pa je ta odredba neprimjenjiva u slučaju nerazvrstanih cesta (bar onih nepreuzetih javnih cesta od RH).

Ako je vlasnik glede neke svoje stvari podvrgnut ograničenjima radi zaštite interesa i sigurnosti RH, prirode, ljudskoga okoliša ili zdravlja ljudi, koja od njega, ali ne i od svih ostalih vlasnika

²¹⁶ Više u Staničić, F. (2020) Je li Zakonom o cestama 2011. godine ipak provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 3, str. str. 804. – 809.

²¹⁷ Također i čl. 170. ZV-a Stavlanje izvan prometa „Pravo vlasništva prestaje zakonskom odredbom po kojoj stvar koja je bila predmetom prava vlasništva više to ne može biti, u kojem slučaju za dotadašnjega vlasnika nastupaju pravni učinci kao da je glede te stvari provedeno potpuno izvlaštenje.“

takvih stvari, zahtijevaju težu žrtvu, ili ga inače dovode u položaj nalik na onaj u kojem bi bio da je provedeno izvlaštenje - on ima pravo na naknadu kao za izvlaštenje.²¹⁸

Kod pitanja naknade važno nam je pitanje njezinog dospijeca, odnosno pitanje zastare takvog potraživanja.

Tu treba uzeti u obzir činjenicu da pravo vlasnika u pogledu naknade za oduzetu nekretninu ne može zastarjeti dok on može zahtijevati njezin povrat.²¹⁹ Ovdje podrazumijevamo situaciju da bi vlasnik nekretnine osnovano mogao tražiti vlasničkopravnom tužbom povrat nekretnine od osobe koja posjeduje tu nekretninu. Kad više ne može zahtijevati njezin povrat, dospijeva njegov zahtjev za naknadu i zastarijeva u općem zastarnom roku od pet godina.²²⁰

Tu imamo problem prigovora zastare potraživanja gdje imamo dva stajališta. Prvo, da se zastara računa od izgradnje nerazvrstane ceste, odnosno početak zastare se veže za trenutak prenamjene nekretnine što je i potvrđeno kroz odluke Vrhovnog suda RH, sudske presude i drugo kod legalizacije faktičnog izvlaštenja da se zastara računa od stupanja na snagu ZOC-a 2011.

U slučaju izgrađene nerazvrstane ceste vlasnik zemljišta ne može više tražiti povrat svojeg zemljišta na kojem je izgrađena cesta, jer takva nekretnina za njega više nema niti onu uporabnu vrijednost kakvu je imala prije izgradnje ceste. Zbog toga tada dospijeva i zahtjev za naknadu za oduzeto zemljište na kojem je izgrađena cesta i od tada počinje i teći rok za naknadu štete zbog oduzetog zemljišta. Naime, već tada vlasnik zemljišta saznaje i za štetu i štetnika, pa od tada počinje teći i zastarni rok za potraživanje naknade štete.²²¹ Dakle, određeno je da vlasnik ima pravo zahtijevati od osobe koja posjeduje njegovu stvar da mu ona preda svoj posjed te stvari i da to pravo ne zastarijeva. To pravo na mirno uživanje i zaštitu prava vlasništva jamče i Ustav i pravo EU. Vlasnik može tražiti povrat od posjednika koji stvar posjeduje bez pravne osnove, sve do trenutka dok nije promijenjena namjena te nekretnine pa više nije moguće s uspjehom zahtijevati predaju u posjed. Pravo vlasništva na povrat zemljišta na kojem je izgrađena cesta bez plaćanja naknade (izvlaštenje/kupoprodaja) može se ostvariti do trenutka kad je izgrađena cesta. Nakon izgradnje vlasnici stječu pravo na naknadu štete prema pravilima obveznog prava. Tražbina naknade štete zastarijeva u roku od tri godine od saznanja oštećenika

²¹⁸ Čl. 33. st. 3. ZV-a.

²¹⁹ Čl. 161. ZV-a.

²²⁰ Čl. 225. ZOO-a.

²²¹ Milaković, G. (2014) Naknada za nekretnine na kojima je izgrađena cesta prije donošenja Zakona o cestama, ius info, str. 6. <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2014B707>.

za štetu i osobu koja je štetu učinila, a u svakom slučaju u roku pet godina od kad je šteta nastala. Ustav jamči da svatko ima pravo na mirno uživanje vlasništva, no istovremeno su ga dužni i štiti.

Navedeni pristup u kojem se početak zastare veže za trenutak prenamjene nekretnine potvrđen je i sudskim presudama kao i revizijskim presudama Vrhovnog suda RH.²²²

- Tako je Presudom Vrhovnog suda RH broj: Revt-298/15-2 od 08.06.2016. godine odbijena revizija tužitelja kao neosnovana, jer zastara teče od izgradnje nerazvrstane ceste.²²³
- Presudom Vrhovnog suda RH broj: Revt-2433/2018-6 od 28.01.2020. godine je odbijena revizija tužitelja kao neosnovana, odnosno potvrđeno je da je zastarni rok tužitelja počeo teći u trenutku izgradnje, odnosno kad je prvi puta cesta asfaltirana.²²⁴

²²² Zbog učinka odluke Ustavnog suda i posljedične sudske prakse VSRH u nizu slučajeva je presuđeno i revizijski potvrđeno da je nastupila zastara kad nije nastupila., Staničić, F. (2020) Je li Zakonom o cestama 2011. godine ipak provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 3, str. 821.

²²³ „- da su predniku tužitelja predmetne nekretnine faktično oduzete iz posjeda još 2001., te je tuženik na tim nekretninama sagradio cestu namijenjenu za promet,

Dakle, za pravni status nerazvrstane ceste, a o kakvoj cesti bi se radilo na temelju utvrđenog činjeničnog stanja, nije bitno da li se nekretnine na kojima se ista nalazi i dalje vode upisane na neku fizičku ili pravnu osobu. Takvo stanje zapravo egzistira od 2001. kada je bio na snazi ZJC, ali u svakom slučaju od tog dana nema mogućnosti zahtijevanja povrata nekretnina koje su faktično oduzete iz posjeda pravnom predniku tužitelja i na kojima je izgrađena nerazvrstana cesta.

Stoga po pravnom shvaćanju ovoga suda od 2001. nije bilo moguće zahtijevati povrat predmetnih nekretnina i od tog datuma počinje teći i zastarni rok potraživanja naknade štete ili isplate na ime oduzetih nekretnina bez i bez provođenja izvlaštenja, a isto tako i u odnosu na naknadu zbog nemogućnosti korištenja nekretnina.

Međutim, osnovan je prigovor zastare potraživanja koji prigovor je istaknuo tuženik u postupku jer prema pravnom shvaćanju ovog suda i usvojenoj praksi ovog suda (primjerice u odluci broj Rev-1823/1994-2 od 16. veljače 1999.) zastara potraživanja naknade štete zbog neovlaštenog oduzimanja zemljišta, pa tako i naknade štete zbog neovlaštenog upotrebljavanja nekretnine, počinje teći od dana saznanja za štetu i štetnika, a to je bilo 2001., pa je stoga pravo potraživanja naknade štete po bilo kojem osnovu prestalo uslijed nastupa zastare prije podnošenja tužbe koja je podnesena 2009.

Nije u pravu tužitelj kada smatra da mu samom činjenicom što je upisan kao vlasnik nekretnina pripada pravo potraživanja naknade štete, ili bilo koje druge naknade na ime bespravno oduzetog zemljišta i bespravnog korištenja i uporabe takvog zemljišta od strane druge osobe.

Već je navedeno da sam upis u zemljišnim knjigama i gdje je zaista tužitelj upisan kao vlasnik spornih nekretnina, nije relevantan u odnosu na istaknuti prigovor zastare potraživanja.

Stoga nije osnovan niti revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava, odnosno isti je djelomično osnovan u svezi toga da potraživanje tužitelja nije povremeno potraživanje, ali to ne utječe na donošenje odluke jer je u svakom slučaju nastupila zastara potraživanja tužitelja u smislu odredbe čl. 376. st. 1. i 2. ZOO.“

²²⁴ „...Stoga zahtjev tužitelja za uspostavu prijašnjeg stanja na predmetnoj nekretnini uklanjanjem asfalta i ostalih predmeta na tom dijelu I. u. i zahtjev za njezinu predaju u posjed tužiteljima ocjenjuju neosnovanim, sve polazeći od odredbe čl. 162. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01 i 79/06 - dalje: ZVDSP), kao i da je neosnovan podredni tužbeni zahtjev za isplatu s osnova naknade za oduzetu čest. zem. 131/1, jer da je taj zahtjev obuhvaćen zastarom u smislu odredbe čl. 371. Zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01 - dalje: ZOO), jer da je zastarni rok za ovu tražbinu tužitelja izvjesno počeo teći 1989. kada je put - I. u. asfaltirana,

- Presudom Županijskog suda u Rijeci broj: Gž-486/2018-4 od 05.12.2018. godine kojom je odbijena žalba tuženika - vlasnika nerazvrstane ceste i potvrđena presuda Općinskog suda u Zadru kojom je tužiteljima dosuđena naknada i to zato što tuženik nije uspio dokazati da je njegova obveza za isplatu naknade zastarjela, odnosno da je cesta izgrađena prije stupanja na snagu ZOC-a 2011. Pa se onda posljedično uzima da su tužitelji (vlasnici zemljišta) prestali biti vlasnici upisom tuženika 2015. godine u zemljišne knjige, a s obzirom na to da je tužba iz 2016., nije došlo do zastare tražbine. Iz obrazloženja presude proizlazi da vlasnik nerazvrstane ceste u prvostupanjskom postupku nije uspio dokazati da je cesta izgrađena prije stupanja na snagu ZOC-a 2011, a upisana je u zemljišne knjige temeljem Prijelaznih i završnih odredbi ZOC. S obzirom na to da je navedeno vlasnik nerazvrstane ceste mogao dokazati s *ortofotom iz 2011 od Državne geodetske uprave, Područnog ureda za katastar, čudi da je* u tom slučaju geodetski elaborat izvedenog stanja uopće proveden. U prvostupanjskom postupku su dokazivali izgrađenost fotografijama s „google earth“ čime su zapravo dokazali da nisu imali pravo evidentirati cestu po navedenim odredbama i da su dužni platiti naknadu.²²⁵

a time i oni onemogućeni u raspolaganju spornom nekretninom od kada više nisu mogli zahtijevati povrat zemljišta već naknadu za zemljište oduzeto bez zakonom propisanog postupka, a koji zahtjev zastarijeva u općem zastarnom roku (čl. 371. ZOO)...

Točno je da u odnosu na predmetnu nekretninu postupak eksproprijacije (sada izvlaštenja) nije proveden, no kako je tuženik na temelju zakona stekao vlasništvo na toj nekretnini, te nema pretpostavki za osnovanost zahtjeva tužitelja za uspostavu i prijašnje stanje te povrat ove nekretnine u posjed tužiteljima, a svoj zahtjev za naknadu im vrijednosti otuđene nekretnine podnijeli izvan zakonom propisanog zastarnog roka iz čl. 371. ZOO (tako i u odluci ovoga suda poslovni broj Rev-1973/14-3 od 12. travnja 2016.), to je pravilno i taj zahtjev odbijen kao neosnovan....“

²²⁵ *„Prema utvrđenju suda prvog stupnja zastarni rok ima se računati od trenutka kada su oduzete nekretnine faktički postale cesta jer pojam nerazvrstana cesta poznavao je i ranije Zakon o sigurnosti prometa na cestama kao i Zakon o komunalnom gospodarstvu, a sudska praksa je zauzela stajalište (u to vrijeme, prije donošenja Zakona o cestama 2011.) da su nerazvrstane ceste javno dobro u općoj upravi u vlasništvu jedinica lokalne samouprave.*

Prema ocjeni suda prvog stupnja tuženik nije dokazao da je došlo do zastare. Navedeno obrazlaže time što tuženik iako tvrdi da su oduzete nekretnine odavno nerazvrstana cesta, međutim ne navodi ni godinu kada je to bilo niti predlaže ikakve dokaze na okolnosti utvrđenja važne činjenice-kada su tužitelji bar približno, deposeđirani te od kada počinje teći zastarni rok. „Kako su tužitelji predložili zemljišnoknjižno stanje iz kojeg proizlazi da su njihovi vlasnički upisi prestali tek 2015., a tužba je podnesena 2016., dok tuženik tijekom postupka nije dokazao postojanje tzv. negativne činjenice, odnosno da je njegova obveza na isplatu (točnije pravo tužitelja da ostvare sudsku zaštitu) prestala istekom zastarnog roka, a što je bio dužan učiniti, to sud prvog stupnja prihvaća tužbeni zahtjev kao osnovan jer tužiteljima kao bivšim vlasnicima pripada pravo na naknadu tržišne vrijednosti oduzete nekretnine a koju visinu je utvrdio vještačenjem.

Iz navedenog slijedi da bi tužitelji mogli zahtijevati naknadu za oduzeto zemljište izvan zakonom predviđenog postupka, potrebno je utvrditi je li takva tražbina tužitelja dospjela a potom je li tražbina zastarjela obzirom na vrijeme kad su tužitelji ustali tužbom za njezinu isplatu.

Teret dokazivanja u parnici ne leži uvijek na tužitelju, već je tužitelj dužan dokazati istinitost svojih tvrdnji, a tuženik svojih navoda ili prigovora (u konkretnom slučaju tuženik je dužan dokazati činjenice koje potvrđuju osnovanost prigovora zastare.)
Stoga uzimajući u obzir da su tužitelji dokazali da je njihovo vlasništvo prestalo 2015., dok tuženik nije dokazao

- Presudom Županijskog suda u Splitu broj: Gž-762/2019-3 od 19.09.2019. godine ukinuta je prvostupanjska presuda Općinskog suda u Splitu kojom je, vlasnicima zemljišta koji su unutar zastarnog roka podnijeli tužbu za utvrđivanje naknade štete, dosuđeno pravo na naknadu. S time da Općinski sud u Splitu smatra da zastarni rok teče od dana stupanja na snagu ZOC-a 2011. Drugostupanjski sud vraća predmet na ponovno suđenje u kojem se treba utvrditi kad je nerazvrstana cesta izgrađena, jer od tada sukladno Odluci Ustavnog suda, se ne može tražiti predaja u posjed, odnosno počinje teći zastara.²²⁶

No, Jug također smatra da su nositelji prava vlasništva na objektima izgrađenim u doba društvenog vlasništva, prelaskom cesta u pravni status općeg dobra ili javnog dobra u općoj uporabi, izgubili pravo vlasništva te imaju pravo na naknadu štete s time da im zastara tražbine počinje teći od dana kada je nekretnina prešla u poseban pravni status cesta.²²⁷ Staničić se slaže s navedenim jer kod prelaska u pravni status općeg dobra ili javnog dobra u općoj uporabi temeljem zakona nema više mogućnosti restitucije i povrata stvari.²²⁸ Europski sud za ljudska prava i Ustavni sud prihvatili su de facto izvlaštenje koje je s obzirom na prava izvlaštenika potpuno izjednačeno s pravim izvlaštenjem, jer kad je riječ o tako teškim oblicima ograničenja vlasništva da se ukine sama bit vlasništva, onda se to ograničenje mora izjednačiti s izvlaštenjem i tada vlasniku pripada pravo na naknadu. Tada je riječ o de facto izvlaštenju. Tu je bitan trenutak kad vlasnik gubi pravo na svojoj nekretnini uključujući i pravo da traži njezin povrat. U konkretnom slučaju, trenutak provođenja de facto izvlaštenja je stupanje na snagu ZOC-a 2011. Znači, tek stupanjem na snagu ZOC-a 2011, prijašnji su vlasnici izgubili svoja prava na nekretninama i od tada imaju pravo na naknadu za oduzeto zemljište.²²⁹

da je došlo do zastare tražbine u smislu odredbi čl. 225. ZOO-a pravilno je sud prvog stupnja primijenio materijalno pravo kada je tuženika obvezao na isplatu tužiteljima naknade u iznosu od 253.439,93 kn.“

²²⁶ „Stoga, kao što je to i prvostupanjski sud istaknuo u svojoj presudi s obzirom na vezanost odlukama Ustavnog suda Republike Hrvatske u smislu odredbe članka 31. Ustavnog zakona o ustavnom sudu Republike Hrvatske, to je u ovom konkretnom slučaju izostalo utvrđenje kada je zaista cesta izgrađena, odnosno kada je došlo do ustaljene opće uporabe u svojstvu ceste, jer bi od tog trenutka cijeneći citiranu odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske prestala mogućnost tužiteljima kao suvlasnicima da traže u predaju posjed dijela svoje nekretnine...“

Prema ustaljenoj sudskoj praksi upravo od onoga trenutka kada se ne može s uspjehom tražiti predaja u posjed nastupa zastarni rok traženja naknade u smislu odredbe članka 33. ZV-a.“

²²⁷ Jug, J. (2017) Pravo na naknadu za zemljište na kojem je izgrađena nerazvrstana cesta, u knjizi „Gradnja i komunalno gospodarstvo“, Novi informator, Zagreb, str. 114. - 115.

²²⁸ Nerazvrstane ceste nisu opće dobro jer nisu kao takve navedene u Ustavu, nisu proglašene dobrima od posebnog interesa za RH i nisu kao takve regulirane zakonom. Više u Nakić, J. (2007) Pravni status nerazvrstanih cesta, u knjizi „Vlasničkopravni odnosi i zemljišne knjige“, Novi informator, Zagreb, str. 181.

²²⁹ Staničić, F. (2020) Je li Zakonom o cestama 2011. godine ipak provedeno faktično izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 3, str. 816.

Navedeni autori smatraju da se početak zastare kod legalizacije faktičnog izvlaštenja računa od dana stupanja na snagu zakona na temelju kojeg je stečeno vlasništvo pa bi po njemu tako svi postupci pokrenuti do 28.7.2016. a koji su se odnosili na faktično izvlaštenje nekretnina koje u naravi čine nerazvrstanu cestu, bili pravodobni. Neki autori smatraju da bi faktička izvlaštenja morala biti sankcionirana nezastarijevanjem naknade za oduzetu imovinu, no Staničić se s tim ne slaže jer bi navedeno stavilo nerazmjerni teret na sadašnjeg vlasnika.²³⁰

Za razliku od naprijed navedena dva stava vezana za zastaru potraživanja naknade za oduzeto zemljište,

- Presudom Županijskog suda u Velikoj Gorici broj: GŽ-1001/2020-2 od 06.10.2020. godine uobličen je i treći stav kojim je utvrđeno da akt upisa u zemljišne knjige takvog stjecanja prava vlasništva ima konstitutivno značenje, s obrazloženjem da šteta nije nastala izgradnjom ceste nego stupanjem na snagu ZOC-a 2011 jer je na temelju istog brisano pravo vlasništva i dopušten upis neotuđivog prava vlasništva tuženika, za što je tužiteljica saznala tek primitkom zemljišnoknjižnog rješenja. Tužiteljica je ustala tužbom u svibnju 2016. te je njena tužba podnesena unutar općeg zastarnog roka od pet godina računajući od dana saznanja za nastalo protupravno oduzimanje, visinu štete i štetnika.²³¹

²³⁰ Kontrec, D. (2011) Nerazvrstane ceste kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave, u Gradnja, prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo, Bienenfeld, J. et all, Novi informator, Zagreb, str. 57.

²³¹ „... sud prvog stupnja odbija prigovor zastare kao neosnovan i prihvaća tužbeni zahtjev s obrazloženjem da asfaltiranjem predmetnog puta za tužiteljicu nije nastala nikakva šteta (pa da bi od tog trenutka počeo teći zastarni rok), već je postignuta njegova veća kvaliteta, a da nije od utjecaja to što je prema navedenom Uvjeranju od 5. lipnja 2014. predmetni put od 1. siječnja 1997. kategoriziran kao dio nerazvrstane ceste, jer je on u to vrijeme još uvijek bio u privatnom vlasništvu tužiteljice, pa za tužiteljicu niti 1997. nije mogla nastati šteta već joj je šteta nastala upravo u trenutku oduzimanja predmetnog zemljišta, odnosno stupanjem na snagu Zakona o cestama („Narodne novine“, broj 84/11 - dalje: ZC) 28. srpnja 2011. jer na temelju istog brisano njeno pravo vlasništva i dopušten upis neotuđivog prava vlasništva tuženika, za što je tužiteljica saznala tek primitkom rješenja poslovni broj B3 od 2. listopada 2014. i jer je za tužiteljicu upravo tada prestala mogućnost tražiti povrat predmetne nekretnine. Kako je tužiteljica ustala tužbom u ovome predmetu 10. svibnja 2016. to je njena tužba podnesena unutar općeg zastarnog roka od pet godina računajući od dana saznanja za nastalo protupravno oduzimanje, visinu štete i štetnika (čl. 225. Zakona o obveznim odnosima („Narodne novine“, broj 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15 - dalje: ZOO).

U konkretnom slučaju radi se o parnici radi ostvarenja novčane tražbine s osnova vlasničkih prava tj. o zahtjevu tužiteljice kao vlasnika nekretnine da joj tuženik umjesto povrata stvari isplati naknadu za oduzetu stvar. Pravo vlasnika glede naknade za oduzetu stvar ne može zastarjeti sve dok vlasnik može zahtijevati njezin povrat. Dakle sve dok tužiteljica može tražiti vraćanje predmetne nekretnine, tražbina tužiteljice nije dospjela. Tek kada ona više ne može zahtijevati povrat nekretnine dopijeva njen zahtjev za naknadu. Taj zahtjev za isplatu naknade za zemljište koje je oduzeto bez zakonom predviđenog postupka zastarijeva u općem zastarnom roku. Iz navedenog slijedi, da bi tužiteljica mogla zahtijevati naknadu za oduzeto zemljište izvan zakonom predviđenog postupka, potrebno je utvrditi je li takva tražbina tužiteljice dospjela, a potom je li tražbina zastarjela obzirom na vrijeme kad je tužiteljica podnijela tužbu za njezinu isplatu. Prema pravnom shvaćanju ovog suda i usvojenoj praksi (odluka VSRH, poslovni broj Rev 1823/1994-2 od 16. veljače 1999.) zastara potraživanja naknade štete zbog neovlaštenog oduzimanja zemljišta, počinje teći od dana

Vrhovni sud RH Rješenjem broj: REVD 790/2021-3 od 19.01.2022. dopustio je reviziju protiv navedene presude zbog pravnih pitanja: „1da li trenutkom izgradnje ceste na privatnom vlasništvu koje je oduzeto bez propisanog postupka eksproprijacije/izvlaštenja ili je oduzeto iz posjeda po nekom drugom pravnom osnovu, dospijeva zahtjev vlasnika za naknadu za oduzeto zemljište na kojem je izgrađena cesta i da li od tada počinje teći rok za naknadu štete zbog oduzetog zemljišta? 2.da li se trenutak izgradnje ceste na zemljištu u privatnom vlasništvu koje je oduzeto bez propisanog postupka eksproprijacije/izvlaštenja ili je oduzeto iz posjeda po nekom drugom pravnom osnovu, smatra trenutkom saznanja vlasnika oduzetog zemljišta za štetu i štetnika?“

Vrhovni sud RH odobrio je reviziju s obzirom na to da je riječ o pravnim pitanjima o kojima praksa viših sudova nije jedinstvena.

Taj isti Županijski sud u Velikoj Gorici niti dvije godine nakon Presude broj: GŽ-1001/2020-2 od 06.10.2020., Presudom broj: 6 GŽ-1322/2021-4 od 28.02.2022. godine odbija žalbu tužitelja - vlasnika zemljišta čije je zemljište evidentirano i upisano u zemljišne knjige kao nerazvrstana cesta i potvrđuje presudu Općinskog suda u Koprivnici kojom je odbijen zahtjev tužitelja za

saznanja za štetu i štetnika, odnosno od dana kada je tužiteljici prestalo pravo traženja povrata nekretnine u posjed odnosno vlasništvo, a to znači od dana kada je nekretnina kao dio nerazvrstane ceste priveden namjeni u smislu da se počela koristiti kao javni put. Tijekom postupka nije bilo sporno da se asfaltiranjem puta nije promijenila njegova namjena jer tužiteljica kao i ostali susjedi i nakon asfaltiranja na jednak način kao i prije koriste taj put, a to nedvojbeno čine i danas i činjenica asfaltiranja puta nije bila apsolutno od nikakvog utjecaja na njena vlasnička prava, a ni na posjedovna prava, jer je put i nadalje ostao u funkciji puta do tužiteljčine nekretnine, te tužiteljica nije imala razloga tražiti povrata nekretnine u posjed odnosno vlasništvo budući je sve do primitkom rješenja poslovni broj B3 od 2. listopada 2014. bila upisana kao vlasnica nekretnine, a suposjedovne čini izvršava na isti način kako prije tako i danas.

Slijedom navedenog i ovaj sud zaključuje da je neosnovana tuženikova tvrdnja da je nerazvrstana cesta izgrađena više od 20 godina, slijedom čega je pravilan zaključak suda prvog stupnja da se tužiteljica i dalje nalazi u (su)posjedu predmetnog puta jer se njime neprestano koristi radi pristupa svojoj kući i da asfaltiranjem predmetnog puta za tužiteljicu nije nastala nikakva šteta da bi od tog trenutka počeo teći zastarni rok, već je naprotiv, postignuta njegova veća kvaliteta na što nije od utjecaja niti to što je prema naprijed spomenutom Uvjerenju od 5. lipnja 2014. predmetni put od 1. siječnja 1997. kategoriziran kao dio nerazvrstane ceste, jer je put 1. siječnja 1997. bio u privatnom vlasništvu tužiteljice, pa za tužiteljicu niti 1997. nije mogla nastati šteta, već joj je šteta nastala u trenutku oduzimanja predmetnog zemljišta tj. saznanjem da je tuženik upisan kao vlasnik dakle, primitkom rješenja poslovni broj B3 od 2. listopada 2014.

U konkretnom slučaju je sporno da li su ove nekretnine u funkciji nerazvrstane ceste bile i prije nego što je stupio na snagu ZC s obzirom da je tuženik zahtijevao upis prava vlasništva kako to nalaže zakon tek 2014., međutim tuženik nije dokazao ispunjenost pretpostavki za upis i evidentiranje predmetnih nekretnina u zemljišne knjige na način propisan odredbama čl. 131. i čl. 132. ZC-a, prije 2014., a kako to pravilno zaključuje i sud prvog stupnja. Stoga uzimajući u obzir da je tužiteljica dokazala da je njeno vlasništvo prestalo 2014., dok tuženik nije dokazao da je došlo do zastare tražbine u smislu odredbi čl. 225. ZOO-a pravilno je sud prvog stupnja primijenio materijalno pravo kada je tuženika obvezao na isplatu tužiteljima naknade u iznosu od 608.434,00 kn.“

isplatom naknade i to zato što je pravo potraživanja naknade tužiteljima zastarjelo. Po shvaćanju suda za ocjenu osnovanosti prigovora zastare tog potraživanja nije odlučno kada je izvršena parcelacija i kada su tužitelji primili zemljišnoknjižno rješenje nego je tražbina tužitelja za isplatu naknade za oduzetu nekretninu dospjela u onom trenutku kada oni više nisu mogli zahtijevati njen povrat, jer je na zemljištu bila izgrađena cesta, neovisno o tome kada je cesta upisana u zemljišnim knjigama.²³²

5. FINANCIRANJE NERAZVRSTANIH CESTA

5.1 Financiranje javnih potreba

Javni sektor se sastoji od opće države (središnje države i regionalne i lokalne samouprave), nefinancijskih javnih poduzeća i javnih financijskih institucija. Za ostvarivanje brojnih zadataka i mjera koje je državna pa tako i lokalna vlast dužna izvršiti temeljem ustava, zakona i drugih propisa, potrebni su joj i određeni prihodi. Javni prihodi su sredstva kojima javni sektor zadovoljava javne potrebe iz svoje nadležnosti.

Osnovni predmet uređenja svakog javnog financiranja je pribavljanje, upravljanje i korištenje potrebnih financijskih sredstava za ispunjenje javnih izdataka, a time i osiguranja potrebne ponude javnih dobara i usluga. U tržišnim gospodarstvima struktura proizvodnje treba biti usklađena s preferencijama individualnih potrošača, no tržišni mehanizam ne može sam izvršavati sve funkcije gospodarskog razvoja nego je potrebna aktivna politika javnog sektora

²³² „... No, pravilno je sud prvog stupnja primijenio materijalno pravo kada je zahtjev tužitelja za naknadu u iznosu od 78.436,71 kn zbog nastupa zastare kao neosnovan odbio. Naime, u ovoj pravnoj stvari u kojoj vlasnik nekretnine koja mu je oduzeta i ne može zahtijevati njen povrat, zahtijeva naknadu zbog neovlaštenog oduzimanja nekretnine, za ocjenu osnovanosti prigovora zastare tog potraživanja nije odlučno kada je izvršena parcelacija i kada su tužitelji primili rješenje Zemljišnoknjižnog odjela Općinskog suda u Koprivnici da je dio nekretnine od 99 m² upisan kao nerazvrstana cesta, već je odlučan trenutak saznanja tužitelja da su te nekretnine prenamijenjene u javnu cestu te pravo vlasnika glede naknade ne može zastarjeti sve dok vlasnik može zahtijevati njezin povrat. To znači da je tražbina tužitelja za isplatu naknade za oduzetu nekretninu dospjela u onom trenutku kada oni više nisu mogli zahtijevati njen povrat, jer je na zemljištu bila izgrađena cesta, neovisno o tome kada je cesta upisana u zemljišnim knjigama. Kako iz provedenih dokaza proizlazi da je sporni dio nekretnine već 1998. bio dio ceste, zastarni rok je počeo teći tada, jer se više nije mogao zahtijevati povrat nekretnine. U to vrijeme je na snazi bio Zakon o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91, 73/91, 111/93, 3/94, 7/96, 91/96, 112/99 i 88/01 - dalje: ZOO) koji je u čl. 376. st. 1. propisivao da potraživanje naknade štete zastarijeva za tri godine od kad je oštećenik doznao za štetu i osobu koja je štetu učinila. U svakom slučaju ovo potraživanje zastarijeva za pet godina od kada je šteta nastala (čl. 376. st. 2. ZOO). U vrijeme podnošenja tužbe na snazi je Zakon o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 35/05, 41/08, 125/11, 78/15 i 29/18 - dalje: ZOO/05) koji u čl. 230. st. 1. i 2. propisuje iste zastarne rokove. Kako je tužba u ovoj pravnoj stvari podnesena 1. ožujka 2021., a cesta je već bila izgrađena u vrijeme kupnje čkbr. 1211/1 k. o. Koprivnica, jer je sagrađena najkasnije 1998., dakle prije no što su tužitelji stekli suvlasništvo, to je zahtjev tužitelja zastario prije podnošenja tužbe, kako je to pravilno zaključio sud prvog stupnja....“

koja usmjerava, korigira i dopunjuje djelovanje tržišta. Svaka društvena zajednica mora kroz svoj društvenoekonomski sustav razriješiti kako identificirati želje pojedinaca za dobrima i uslugama te kako osigurati ekonomski učinkovitu i socijalno pravednu raspodjelu troškova njihove proizvodnje. Dobra namijenjena za zadovoljavanje ljudskih potreba moguće je razvrstati na privatna dobra, čista javna dobra, nesavršena javna dobra, mješovita dobra te meritorna dobra.

Privatna dobra su dobra koja služe zadovoljavanju potreba pojedinca i označavaju se kao dobra s intenzivnom internom korisnošću i karakteriziraju ih načela isključivanja i rivaliteta. Najmoćniji mehanizam racionalne alokacije resursa u zadovoljavanju privatnih dobara je tržište. Čista javna dobra su dobra s intenzivnim eksternim koristima te se temelje na načelu neisključivanja i nekonkurentnosti. Tu je riječ o zakazivanju tržišta kad mehanizam cijena ne reagira na način svojstven tržištu pa država mora osigurati optimalnu ponudu takvih dobara i usluga (obrana, sudstvo, zdravstvo, zaštita okoliša). Nesavršena javna dobra su najvažnija javna dobra kojima se neposredno pružaju dobra i usluge od strane javnog sektora. I kod njih vrijedni načelo neisključivanja, no mogućnost korištenja je ograničena zbog geografskog položaja (korištenje ceste ovisi o njejoj blizini pojedincu) i komplementarnosti određenog javnog dobra s privatnim dobrima (mogućnost korištenja ceste ovisi o tome imaš li auto). Mješovita dobra su ona kod kojih je prisutno ili načelo isključivanja, tzv. klupska dobra (škola, kazalište, stadion) ili načelo rivaliteta (fakulteti). Nazivaju se nepotpunim javnim ili privatnim dobrima. Kod javnih dobara dolaze do izražaja preferencije iskazane u procesu demokratskog izražavanja volje dok se kod meritornih dobara aktivnost nositelja političkih odluka ogleda u ciljanoj intervenciji protiv preferencija koje se ocjenjuju iskrivljenima (stipendije, visoko porezno opterećenje dobara štetnih za zdravlje - duhan, alkohol).²³³

Javni rashodi su rashodi koja javnopravna tijela moraju učiniti kako bi ostvarila zadaće iz svoje nadležnosti. Bilježimo stalni porast javnih rashoda i to zbog proširenja funkcija suvremene države koja mora osigurati konsenzus svih društvenih i socijalnih skupina, a to postiže preraspodjelom dohotka, odnosno transfernim javnim rashodima koji mogu imati socijalnu svrhu (mirovine, invalidnine, pomoć nezaposlenima, socijalna skrb, stanovanje) ili ekonomsku namjenu (dotacije, subvencije). Javni rashodi su važan faktor gospodarskog razvoja i djeluju izravno (ulaganje u energetiku, cestogradnju, javna poduzeća) i neizravno (obrazovanje i zdravstvena zaštita). Razlikujemo redovne i izvanredne javne rashode, produktivne i

²³³Jelčić, B., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., Mijatović, N. (2008), *Financijsko pravo i financijska znanost*, Narodne novine, Zagreb, str. 669. - 681.

neproduktivne, investicijske i transferne, odgodive i neodgodive, osobne i materijalne, rashode centralnih i lokalnih razina vlasti. Vezano za gradnju nerazvrstanih cesta, važni su nam investicijski javni rashodi, a to su oni rashodi koji neposredno (ulaganja u gospodarstvo) ili posredno (ulaganja u infrastrukturu) pridonose povećanju bruto društvenog proizvoda. Najveći dio investicijskih javnih rashoda provode se putem javnih poduzeća, jer su javna poduzeća uglavnom locirana u djelatnostima koje su kapitalno vrlo intenzivne (ceste, željeznice, vodoopskrba). Investicijski javni rashodi mogu se ostvarivati pored proračuna i putem javnih fondova.²³⁴

Izvore financiranja čine skupine prihoda i primitaka iz kojih se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i utvrđene namjene. Prikupljena financijska sredstva putem javnih prihoda, javni sektor distribuira na javne izdatke funkcionalno i namjenski. Prihodi i primici planiraju se, raspoređuju i iskazuju prema izvorima iz kojih potječu. Rashodi i izdaci planiraju se, izvršavaju i računovodstveno prate prema izvorima financiranja.²³⁵

U suvremenim demokratskim državama financiranje javnog sektora odvija se na načelima fiskalnog federalizma. Prenosnje javnih ovlasti na JLS oblik je političke decentralizacije koja je posljedica demokratskog političkog sustava i ekonomskog razvoja. JLS u današnjem

²³⁴ Ibid., str. 681. – 696.

²³⁵ Čl. 18. Pravilnika o proračunskim klasifikacijama („Narodne novine“ broj 26/10, 120/13, 01/20).

Izvori financiranja jesu: opći prihodi i primici, doprinosi, vlastiti prihodi, prihodi za posebne namjene, pomoći, donacije, prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine, naknade s naslova osiguranja i namjenski primici.

I. U izvor financiranja - *opći prihodi i primici* proračun uključuje prihode koji se ostvaruju temeljem posebnih propisa u kojima za prikupljene prihode nije definirana namjena korištenja, a to su: prihodi od poreza, prihodi od financijske imovine, prihodi od nefinancijske imovine, prihodi od administrativnih (upravnih) pristojbi, prihodi državne uprave, prihodi od kazni te primici od financijske imovine i zaduživanja za koje nije definirana namjena korištenja. U izvor financiranja - opći prihodi i primici proračunski korisnik uključuje prihode koje ostvari iz nadležnog proračuna.

2. U izvor financiranja - *doprinosi* uključuju se prihodi od uplaćenih doprinosa za zdravstveno osiguranje, mirovinsko osiguranje i doprinosa za zapošljavanje.

3. U izvor financiranja - *vlastiti prihodi* uključuju se prihodi koje proračunski korisnik ostvari obavljanjem poslova na tržištu i u tržišnim uvjetima, a koje poslove mogu obavljati i drugi pravni subjekti izvan općeg proračuna.

4. U izvor financiranja - *prihodi za posebne namjene* uključuju se prihodi čije su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima i propisima koje donosi Vlada Republike Hrvatske.

5. U izvor financiranja - *pomoći* uključuju se prihodi koji se ostvaruju od inozemnih vlada, međunarodnih organizacija, drugih proračuna i od ostalih subjekata unutar općeg proračuna.

6. U izvor financiranja - *donacije* uključuju se prihodi koji se ostvaruju od fizičkih osoba, neprofitnih organizacija, trgovačkih društava i od ostalih subjekata izvan općeg proračuna.

7. U izvor financiranja - *prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine i naknade s naslova osiguranja* uključuju se prihodi koji se ostvaruju prodajom ili zamjenom nefinancijske imovine i od naknade štete s osnove osiguranja.

8. U izvor financiranja - *namjenski primici* uključuju se primici od financijske imovine i zaduživanja, čija je namjena utvrđena posebnim ugovorima i/ili propisima.

(2) Iznimno od točke 4. stavka 1. ovoga članka prihodi od trošarina namijenjeni za financiranje građenja i održavanja javnih cesta i željezničke infrastrukture, čiji su korištenje i namjena utvrđeni posebnim zakonima, uključuju se u izvor financiranja opći prihodi i primici.

financijskom sustavu imaju dvije izuzetno važne funkcije, prvu koja se odnosi na financiranje onih javnih potreba koje su dužne izvršiti sukladno Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi dok se druga krupna financijska funkcija odnosi na financiranje komunalnih djelatnosti.²³⁶

Tako npr. veliki gradovi u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i to osobito poslove koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo, brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i šport, zaštitu potrošača, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, održavanje javnih cesta, izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola, drugih akata vezanih uz gradnju, te provedbu dokumenata prostornog uređenja te ostale poslove sukladno posebnim zakonima.²³⁷

Nerazvrstana cesta je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu JLS-a na čijem se području nalazi.

Sredstva potrebna za obavljanje poslova iz svog samoupravnog djelokruga JLS osigurava u svom proračunu, financiraju se prihodima od poreza, od pomoći te iz vlastitih prihoda i namjenskih prihoda sukladno posebnim propisima. Neporezni prihodi JLS-a su prihodi od imovine (prihodi od financijske i prihodi od nefinancijske imovine), prihodi od administrativnih pristojbi i prihodi po posebnim propisima (prihodi vodoprivrede, doprinosi za šume, ostali nespomenuti prihodi, komunalna naknada i komunalni doprinos), ostali prihodi (prihodi od prodaje proizvoda i robe i pruženih usluga te donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan općeg proračuna), prihodi od kazni i upravnih mjera. Riječ je o namjenskim prihodima čiju visinu određuje JLS uglavnom samostalno, ali u pravilu u zakonskim granicama.

5.2 Fiskalni instrumenti financiranja nerazvrstanih cesta

U ovom dijelu obradit ću instrumente financiranja komunalnog gospodarstva, odnosno gradnje i održavanja nerazvrstanih cesta, s posebnim naglaskom na korisničke naknade: komunalni doprinos i komunalnu naknadu kao dominantan izvor prihoda financiranja.

²³⁶ Šimović, J., Rogić Lugarić, T. (2012), Komunalno gospodarstvo i instrumenti njegova financiranja, <https://hrcak.srce.hr/132755>, str. 151.

²³⁷ Čl. 19a. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

ZOC određuje da se upravljanje, građenje i održavanje²³⁸ nerazvrstanih cesta obavlja na način propisan za obavljanje komunalnih djelatnosti sukladno propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, ako sa ZOC-om nije propisano drukčije.²³⁹ Komunalno gospodarstvo cjelovit je sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture te održavanja komunalnog reda na području JLS-a. Komunalno gospodarstvo uređeno je sa ZKG-om koji uređuje načela komunalnog gospodarstva, obavljanje i financiranje komunalnih djelatnosti, građenje i održavanje komunalne infrastrukture,²⁴⁰ plaćanje komunalnog doprinosa i komunalne naknade, održavanje komunalnog reda i druga pitanja važna za komunalno gospodarstvo.²⁴¹ Komunalne djelatnosti su djelatnosti kojima se osigurava građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture u stanju funkcionalne ispravnosti (komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture) i komunalne djelatnosti kojima se pojedinačnim korisnicima pružaju usluge nužne za svakodnevni život i rad na području jedinice lokalne samouprave (uslužne komunalne djelatnosti).²⁴²

ZOC uređuje financiranje nerazvrstanih cesta tako da se građenje, rekonstrukcija i održavanje nerazvrstane ceste financira iz proračuna JLS-a, komunalne naknade i komunalnog doprinosa kao strogo namjenskih prihoda, naknada za osnivanje prava služnosti, prava građenja i prava zakupa na nerazvrstanoj cesti i iz drugih izvora. Izvori financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture navedeni u ZKG-u su proračun JLS-a, komunalna naknada, komunalni doprinos, sredstva iz cijene komunalne usluge,²⁴³ naknade za koncesiju, fondova EU, ugovora, naknada i donacija.²⁴⁴ Drugi izvori financiranja nerazvrstanih cesta, predviđeni drugim zakonskim propisima, su šumski i vodni doprinos te naknada za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru.

²³⁸ Pod održavanjem *nerazvrstanih cesta* podrazumijeva se skup mjera i radnji koje se obavljaju tijekom cijele godine na nerazvrstanim cestama, uključujući i svu opremu, uređaje i instalacije, sa svrhom održavanja prohodnosti i tehničke ispravnosti cesta i prometne sigurnosti na njima (redovito održavanje), kao i mjestimičnog poboljšanja elemenata ceste, osiguravanja sigurnosti i trajnosti ceste i cestovnih objekata i povećanja sigurnosti prometa (izvanredno održavanje), a u skladu s propisima kojima je uređeno održavanje cesta, čl. 23. st.1 ZKG-a.

²³⁹ Čl. 101. st. 7. ZOC-a.

²⁴⁰ Komunalnu infrastrukturu između ostalog čine i nerazvrstane ceste, a to su one ceste koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ZKG i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ZOC-a, čl. 59. st. 1. t. 1. i čl. 60. st. 1.

²⁴¹ Čl. 1. i 2. ZKG-a.

²⁴² Čl. 21. ZKG-a.

²⁴³ Iz cijene komunalne usluge osiguravaju se sredstva za financiranje obavljanja uslužnih komunalnih djelatnosti (usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, usluge javnih tržnica na malo, usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja, komunalni linijski prijevoz putnika i obavljanje dimnjačarskih poslova). U sklopu obavljanja tih djelatnosti može se osigurati i građenje i/ili održavanje komunalne infrastrukture potrebne za obavljanje te djelatnosti., čl. 24. i 52. ZKG-a.

²⁴⁴ Čl. 75. ZKG-a.

Korisničke naknade koje su dominantan prihod financiranja komunalne infrastrukture, definiraju se kao „plaćanje za učinjenu uslugu ili za nekapitalno dobro koje nije industrijske prirode. Prema teorijskoj sistematizaciji kojom se koristi Arbutina korisničke naknade čine: pristojbe (naplaćuju se za intelektualne usluge države, izdavanje različitih dokumenata, dozvola); komunalne naknade (instrument financiranja komunalnih djelatnosti kod kojih ne postoji mogućnost realne individualizacije troškova); cijene komunalnih usluga; posebnih poreza na temelju izravnih koristi (obveznici su osobe za koje se pretpostavlja da imaju stanovitu korist od realizacije određenog projekta).²⁴⁵

Za razliku od komunalnih djelatnosti kod kojih je moguće utvrditi troškove korištenja za svakog korisnika putem cijene komunalne usluge, troškove korištenja nekih komunalnih djelatnosti nije moguće utvrditi direktno. Zato korisnici tih usluga plaćaju svoje obveze odnosno komunalnu naknadu na temelju prosječno procijenjenih obveza građana na određenom području, a sredstva se koriste za financiranje poslovanja tih komunalnih djelatnosti. Komunalna naknada ne plaća se izravno isporučitelju usluga, nego se uplaćuje u korist proračuna JLS-a.²⁴⁶

Komunalna naknada je novčano javno davanje koje se plaća za održavanje komunalne infrastrukture. Komunalna naknada je prihod proračuna JLS-a koji se koristi za financiranje održavanja i građenja komunalne infrastrukture, a može se na temelju odluke predstavničkog tijela JLS-a koristiti i za financiranje građenja i održavanja objekata predškolskog, školskog, zdravstvenog i socijalnog sadržaja, javnih građevina sportske i kulturne namjene te poboljšanja energetske učinkovitosti zgrada u vlasništvu JLS-a, ako se time ne dovodi u pitanje mogućnost održavanja i građenja komunalne infrastrukture. U slučaju nastupanja posebnih okolnosti koje podrazumijevaju događaj ili određeno stanje koje se nije moglo predvidjeti i na koje se nije moglo utjecati, a koje ugrožava život i zdravlje građana, imovinu veće vrijednosti, znatno narušava okoliš, narušava gospodarsku aktivnost ili uzrokuje znatnu gospodarsku štetu, o čemu posebnu odluku donosi ministar nadležan za graditeljstvo, predstavničko tijelo JLS-a može odlukom osloboditi obveznike plaćanja komunalne naknade za poslovni prostor i građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti djelomično ili u potpunosti dok traju te okolnosti. U slučaju nastupanja tih posebnih okolnosti predstavničko tijelo JLS-a može

²⁴⁵Šimović, J.; Rogić Lugarić, T. (2012), Komunalno gospodarstvo i instrumenti njegova financiranja, <https://hrcak.srce.hr/132755>, str. 152. i 153.

²⁴⁶ Ibid., str. 163. i 164.

odlukom odrediti da se dio naplaćenih sredstava komunalne naknade koristi i za druge namjene različite od naprijed propisanih namjena.

Komunalna naknada plaća se za: stambeni prostor, garažni prostor, poslovni prostor, građevinsko zemljište koje služi obavljanju poslovne djelatnosti i neizgrađeno građevinsko zemljište. Komunalna naknada plaća se za naprijed navedene nekretnine koje se nalaze na području na kojem se najmanje obavljaju komunalne djelatnosti održavanja nerazvrstanih cesta i održavanja javne rasvjete te koje je opremljeno najmanje pristupnom cestom, niskonaponskom električnom mrežom i vodom prema mjesnim prilikama te čini sastavni dio infrastrukture JLS-a.

Predstavničko tijelo JLS-a donosi odluku o komunalnoj naknadi kojom se određuju: 1. područja zona u jedinici lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada; 2. koeficijent zone (Kz) za pojedine zone u jedinici lokalne samouprave u kojima se naplaćuje komunalna naknada; 3. koeficijent namjene (Kn) za nekretnine za koje se plaća komunalna naknada; 4. rok plaćanja komunalne naknade; 5. nekretnine važne za JLS koje se u potpunosti ili djelomično oslobađaju od plaćanja komunalne naknade, 6. opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalne naknade. Komunalna naknada obračunava se po četvornome metru (m²) površine nekretnine za koju se utvrđuje obveza plaćanja komunalne naknade. Iznos komunalne naknade po četvornome metru (m²) površine nekretnine utvrđuje se množenjem koeficijenta zone (Kz), koeficijenta namjene (Kn) i vrijednosti boda komunalne naknade (B). Godišnji iznos komunalne naknade utvrđuje se množenjem površine nekretnine za koju se utvrđuje obveza plaćanja komunalne naknade i iznosa komunalne naknade po četvornome metru (m²) površine nekretnine.²⁴⁷

Komunalni doprinos je novčano javno davanje koje se plaća za korištenje komunalne infrastrukture na području cijele JLS i položajne pogodnosti građevinskog zemljišta u naselju prilikom građenja ili ozakonjenja građevine. Komunalni doprinos je prihod proračuna JLS-a koji se koristi samo za financiranje građenja i održavanja komunalne infrastrukture. Komunalni doprinos plaća vlasnik zemljišta na kojem se gradi građevina ili se nalazi ozakonjena građevina odnosno investitor ako je na njega pisanim ugovorom prenesena obveza plaćanja komunalnog doprinosa. Komunalni doprinos plaća se jednokratno, a odlukom o komunalnom doprinosu koju donosi predstavničko tijelo JLS-a može se propisati mogućnost njegove obročne otplate.

²⁴⁷ Čl. 91., 92., 95., 99. i 101. ZKG-a.

Predstavničko tijelo JLS-a donosi odluku o komunalnom doprinosu kojom se određuju: zone u JLS-u za plaćanje komunalnog doprinosa; jedinična vrijednost komunalnog doprinosa po pojedinim zonama u JLS-u; način i rokovi plaćanja komunalnog doprinosa i opći uvjeti i razlozi zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima odobrava djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa.

Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određuje se za pojedine zone u JLS-u tako da je ta vrijednost najviša za prvu zonu, a manja za svaku iduću zonu. Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa za prvu zonu u JLS-u ne može biti viša od 10% prosječnih troškova građenja kubnog metra (m³) građevine u RH. Te prosječne troškove građenja ministar nadležan za graditeljstvo objavljuje u „Narodnim novinama“. Komunalni doprinos za zgrade obračunava se množenjem obujma zgrade koja se gradi ili je izgrađena izraženog u kubnim metrima (m³) s jediničnom vrijednošću komunalnog doprinosa u zoni u kojoj se zgrada gradi ili je izgrađena. Rješenje o komunalnom doprinosu donosi se po pravomoćnosti građevinske dozvole odnosno rješenja o izvedenom stanju, a u slučaju građenja građevina koje se prema posebnim propisima grade bez građevinske dozvole nakon prijave početka građenja ili nakon početka građenja.²⁴⁸

Naknada za koncesiju koristi se za financiranje građenja i/ili održavanja komunalne infrastrukture čijim se korištenjem obavlja komunalna djelatnost za koju je koncesija dodijeljena.²⁴⁹

Izvori financiranja iz fondova EU su pomoći temeljem prijenosa iz EU sredstava.

Izvori financiranja iz ugovora navedeni u ZKG-u se odnose na ugovore o financiranju uređenja građevinskog zemljišta iz ZPU-a. Tada troškove ili dio troškova potrebnih za izgradnju komunalne infrastrukture može snositi vlasnik zemljišta kojem to uređenje koristi ili druga zainteresirana osoba koja s JLS-om sklopi taj ugovor. Navedene osobe tada ne plaćaju komunalni doprinos do iznosa troškova izgradnje komunalne infrastrukture.²⁵⁰

ZOC još određuje da se sredstva za građenje, rekonstrukciju i održavanje nerazvrstanih cesta osiguravaju dijelom i iz godišnje naknade za uporabu javnih cesta, koja se plaća pri registraciji motornih i priključnih vozila, proporcionalno udjelu duljine preuzetih županijskih i lokalnih cesta (bivše javne koje su postale nerazvrstane ceste) u ukupnoj duljini županijskih i lokalnih cesta razvrstanih prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste („Narodne novine“ br. 54/08., 122/08., 13/09., 104/09. i 17/10.) te dijelom iz

²⁴⁸ Čl. 76. – 79., 81. i 84. ZKG-a.

²⁴⁹ Čl. 103. ZKG-a.

²⁵⁰ Čl. 167. i 169. ZPU-a.

naknade za financiranje građenja i održavanja javnih cesta, u prosječnom godišnjem iznosu utrošenom za održavanje državnih, županijskih i lokalnih cesta u prethodne četiri godine, proporcionalno udjelu duljine preuzetih državnih, županijskih i lokalnih cesta (bivše javne koje su postale nerazvrstane) u ukupnoj duljini državnih, županijskih i lokalnih cesta razvrstanih prema Odluci o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. Sredstva iz navedenih izvora JLS koristi za financiranje svih nerazvrstanih cesta.²⁵¹

Također, JLS-u pripada i naknada za prekomjernu upotrebu nerazvrstane ceste kao i troškovi izvanrednog prijevoza koje plaća prijevoznik.²⁵²

Naknadu za prekomjernu upotrebu nerazvrstane ceste plaćaju pravne ili fizičke osobe koje u obavljanju gospodarske djelatnosti (eksploatacija mineralnih sirovina, korištenje šuma, šumskog zemljišta i šumskih proizvoda, industrijska proizvodnja, izvođenje građevinskih radova i slično) dovedu do prekomjerne uporabe nerazvrstane ceste teškim ili srednje teškim vozilima, a to su vozila ukupne mase veće od 7,5 tona.²⁵³

Naknada za pravo zakupa odnosi se na naknadu za korištenje cestovnog zemljišta radi postavljanja kioska i drugih pokretnih naprava (ugostiteljske terase, razni automati i sl.).

Uz sve naprijed navedene izvore financiranja, nerazvrstane ceste se financiraju i iz šumskog doprinosa koji plaćaju pravne i fizičke osobe, osim malih šumoposjednika, koje obavljaju prodaju proizvoda iskorištavanja šuma (drvni sortimenti) u odnosu na prodajnu cijenu proizvoda na panju. Šumski doprinos u visini od 10% plaća se JLS-u sa statusom potpomognutih područja utvrđenih posebnim propisom kojim se uređuje upravljanje regionalnim razvojem i JLS-u u brdsko-planinskim područjima utvrđenim posebnim propisom, dok se šumski doprinos u ostalim JLS-ovima plaća u visini od 5%. Sredstva šumskoga doprinosa uplaćuju se na poseban račun JLS-a područja na kojem je obavljena sječa šume i koriste se isključivo za financiranje izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture. Radi namjenskog korištenja i kontrole utroška sredstava, JLS su dužne donijeti Program utroška sredstava šumskog doprinosa.²⁵⁴

²⁵¹ Čl. 108. ZOC-a.

²⁵² Troškove izvanrednog prijevoza u dijelu koji se odnosi na troškove postupka izdavanja dozvole za izvanredni prijevoz, troškove poduzimanja posebnih mjera koje se moraju provesti radi sigurnosti izvanrednog prijevoza (podupiranje i ojačanje mostova i drugih objekata, pratnja i drugo) i naknadu za izvanredni prijevoz plaća prijevoznik, čl. 47. st. 1. ZOC-a.

²⁵³ Čl. 109. ZOC-a.

²⁵⁴ Čl. 69. Zakona o šumama („Narodne novine“ broj 68/18, 115/18, 98/19, 32/20, 145/20).

Nerazvrstane ceste financiraju se i iz naknade za zadržavanje nezakonito izgrađene zgrade u prostoru i to tako da je 30% sredstva te naknade prihod proračuna JLS-a na čijem se području nezakonito izgrađena zgrada nalazi, a koriste se namjenski za izradu prostornih planova kojima se propisuju uvjeti i kriteriji za urbanu obnovu i sanaciju područja zahvaćenih nezakonitom gradnjom te za poboljšanje infrastrukturno nedovoljno opremljenih i/ili neopremljenih naselja prema programu koji donosi predstavničko tijelo JLS-a.²⁵⁵ Riječ je o izvoru financiranja koji uskoro više neće postojati, jer će svi postupci legalizacije nezakonito izgrađenih zgrada u RH uskoro biti dovršeni.

Također JLS-u pripada i 8% vodnog doprinosa naplaćenog na njihovom području koji JLS-ovi moraju koristiti za gradnju i održavanje građevina oborinske odvodnje u vlasništvu JLS-a. Vodni doprinos se plaća na gradnju građevina uključujući i građevinu koja se ozakonjuje.²⁵⁶

Dio troškova zimske službe na nerazvrstanim cestama na području određenih JLS-ova financira se iz dijela naknade za financiranje građenja i održavanja javnih cesta koja se uplaćuje iz državnog proračuna na račun Hrvatskih cesta d.o.o. Ta financijska sredstva raspoređuju se JLS-ovima sa statusom brdsko-planinskog područja prema posebnom zakonu i onima obuhvaćenim II. i III. klimatskom zonom održavanja cesta u zimskim uvjetima.²⁵⁷

Ako navedeni namjenski prihodi nisu dostatni za građenje i održavanje nerazvrstanih cesta, tada JLS preostali dio sredstava osigurava u svom proračunu, iz fondova EU kao i iz namjenskih primitaka (kredita).

Financiranje komunalne infrastrukture obavlja se putem programa građenja i održavanja komunalne infrastrukture.²⁵⁸

U nastavku ću na primjeru Grada Koprivnice prikazati izvore financiranja komunalne infrastrukture navedene u Programu građenja komunalne infrastrukture na području Grada Koprivnice za 2022. godinu i Programu održavanja komunalne infrastrukture u Gradu Koprivnici za 2022. godinu.²⁵⁹ Program građenja komunalne infrastrukture sadrži procjenu troškova projektiranja, revizije, građenja, provedbe stručnog nadzora građenja i provedbe vođenja projekata građenja komunalne infrastrukture s naznakom izvora njihova

²⁵⁵ Čl. 31. st. 3. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama („Narodne novine“ broj 86/12, 143/13, 65/17, 14/19).

²⁵⁶ Čl. 6. i 12. Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva („Narodne novine“ broj 153/09, 90/11, 56/13, 154/14, 119/15, 120/16, 127/17, 66/19).

²⁵⁷ Čl. 108.a ZOC-a.

²⁵⁸ Čl. 67. i 72. ZKG-a.

²⁵⁹ https://koprivnica.hr/wp-content/uploads/2021/12/Glasnik_9_2021.pdf.

financiranja.²⁶⁰ Program održavanja komunalne infrastrukture izrađuje se i donosi u skladu s predvidivim i raspoloživim sredstvima i izvorima financiranja. Njime se određuju: opis i opseg poslova održavanja komunalne infrastrukture s procjenom pojedinih troškova, po djelatnostima i iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa, s naznakom izvora financiranja.²⁶¹ Oba programa donosi predstavničko tijelo JLS-a istodobno s donošenjem proračuna JLS-a te se objavljuju u službenom glasilu JLS-a. U slučaju Grada Koprivnice, iste donosi Gradsko vijeće Grada Koprivnice.

U Gradu Koprivnici Program građenja komunalne infrastrukture na području Grada Koprivnice za 2022. godinu iznosi ukupno 23.210.000,00 kn. Istim je uz građenje nerazvrstanih cesta predviđena i gradnja javnih prometnih površina (trgovi), javne rasvjete, javnih zelenih površina, groblja i drugih građevina komunalne infrastrukture (nadvožnjaci, podvožnjaci) koje služe za obavljanje komunalne djelatnosti. Program se izrađuje i donosi u skladu s predvidivim i raspoloživim sredstvima i izvorima financiranja.

Izvori financiranja građenja komunalne infrastrukture su komunalna naknada u iznosu od 8.330.000,00 kn, komunalni doprinos u iznosu od 3.815.000,00 kn, šumski doprinos u iznosu od 300.000,00 kn, naknada za zadržavanje nezakonito izgrađenih zgrada u iznosu od 85.000,00 kn, prodaja nefinancijske imovine u iznosu od 225.000,00 kn i namjenski primici u iznosu od 10.455.000,00 kn.²⁶² Od ukupnih 23.210.000,00 kn predviđenih za građenje komunalne infrastrukture, na građenje i rekonstrukciju nerazvrstanih cesta otpada 4.970.000,00 kn.

U Gradu Koprivnici Program održavanja komunalne infrastrukture u Gradu Koprivnici za 2022. godinu iznosi ukupno 25.570.000,00 kn od čega na održavanje nerazvrstanih cesta otpada 13.700.000,00 kn. Uz održavanje nerazvrstanih cesta, navedenim programom predviđeno je i održavanje javnih zelenih površina i čistoće javnih zelenih površina, veterinarski i sanitarni poslovi, održavanje javne rasvjete i kabelaške kanalizacije te ostali poslovi održavanja komunalne infrastrukture.

Izvori financiranja za održavanje komunalne infrastrukture su sredstva komunalne naknade u iznosu 22.820.000,00 kuna, sredstva vodnog doprinosa u iznosu od 60.000,00 kuna, sredstva

²⁶⁰ Čl. 69. ZKG-a.

²⁶¹ Čl. 73. ZKG-a.

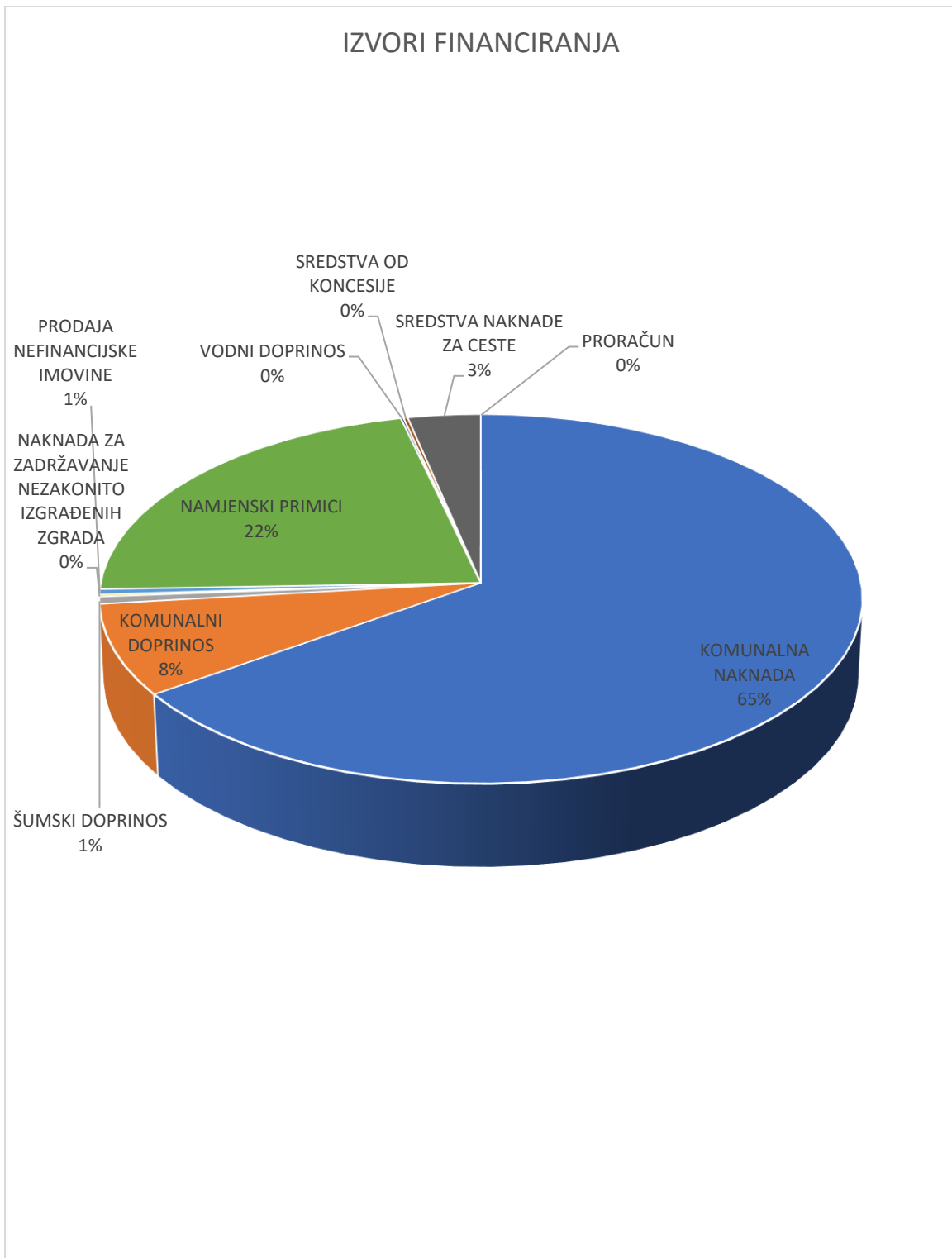
²⁶² Riječ je o kreditnom zaduženju radi rekonstrukcije središnjih gradskih trgova u Koprivnici.

od koncesije u iznosu od 90.000,00 kuna, sredstva naknade za ceste u iznosu od 1.600.000,00 kuna te Proračun Grada Koprivnice - opći prihodi i primici u iznosu od 1.000.000,00 kuna.²⁶³

Tablica 1: Izvori financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture u Gradu Koprivnici za 2022. godinu

R.BR.	IZVORI FINANCIRANJA	IZNOS (kn)
1.	KOMUNALNA NAKNADA	31.150.000,00
2.	KOMUNALNI DOPRINOS	3.815.000,00
3.	ŠUMSKI DOPRINOS	300.000,00
4.	NAKNADA ZA ZADRŽAVANJE NEZAKONITO IZGRAĐENIH ZGRADA	85.000,00
5.	PRODAJA NEFINANCIJSKE IMOVINE	225.000,00
6.	NAMJENSKI PRIMICI	10.455.000,00
7.	VODNI DOPRINOS	60.000,00
8.	SREDSTVA OD KONCESIJE	90.000,00
9.	SREDSTVA NAKNADE ZA CESTE	1.600.000,00
10.	PRORAČUN	1.000.000,00
	UKUPNO	48.780.000,00

²⁶³ Sredstva Proračuna koriste se za veterinarske i sanitarne poslove te za održavanje kabelaške kanalizacije, jer nije riječ o komunalnim djelatnostima predviđenima ZKG-om, već je iste Gradsko vijeće Grada Koprivnice proglasilo komunalnim djelatnostima od značaja za Grad Koprivnicu te se za iste ne smiju koristiti namjenska sredstva predviđena ZKG-om, a što je sukladno čl. 26. ZKG-a.



Grafikon 1: Izvori financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture u Gradu Koprivnici za 2022. godinu

Kao što se vidi iz tablice, za građenje i održavanje komunalne infrastrukture, Grad Koprivnica je planirao sredstva u iznosu od 48.780.000,00 kn, od čega 18.670.000,00 otpada na građenje i održavanje nerazvrstanih cesta.

Iz navedenog grafikona je vidljivo da je dominantan prihod za financiranje komunalne infrastrukture pa tako i nerazvrstanih cesta, komunalna naknada sa 65% dok su na drugom mjestu namjenski prihodi, kao nespecifičan izvor financiranja koji je u konkretno u 2022. godini u cijelom iznosu namijenjen za rekonstrukciju središnjih gradskih trgova. Još je značajan izvor financiranja komunalni doprinos s 8% te sredstva naknade za ceste s 3%, dok su iznosi ostalih izvora financiranja zanemarivi.

5.3 ZOC 2021 i naknade za korištenje javnih i nerazvrstanih cesta

U ovom dijelu bavim se naknadom za osnivanje prava služnosti i prava građenja koja je namjenski prihod za financiranje cesta, no koja se ne naplaćuje na nerazvrstanim cestama kad navedena ograničena stvarna prava osnivaju osobe javnog prava. Naplaćuje se samo za osnivanje prava služnosti za korištenje elektroničke komunikacijske infrastrukture što je u financijskom smislu zanemariv udio.

Također se bavim i naknadom za pravo puta koja je nenamjenski prihod proračuna, no s obzirom na to da se naplaćuje za korištenje nerazvrstanih cesta za ovaj je rad relevantna.

Radi usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravilima o tržišnom natjecanju EU donosi se ZOC 2021. Njime se uvodi naplata naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnim cestama za sve osobe javnog prava. Međutim, navedeno nije predviđeno i za nerazvrstane ceste pa tako JLS-u nije zakonski omogućeno da putem iste te naknade poveća svoje proračunske prihode.

Za razliku od prije, ZOC 2021 sada uz ograničena stvarna prava spominje i pravo puta te određuje da se i za osnivanje prava puta plaća isključivo naknada za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti. Ta odredba koja se odnosi isključivo na javne ceste pokušala se implementirati u novi Zakon o elektroničkim komunikacijama²⁶⁴ tako da se i za osnivanje prava puta na nekretninama u vlasništvu JLRS-a plaća naknada za pravo puta čija visina ne može biti veća od visine naknade koja se naplaćuje za pravo služnosti za korištenje elektroničke

²⁶⁴ Zakon o elektroničkim komunikacijama (»Narodne novine«, broj 76/22).

komunikacijske infrastrukture na javnoj cesti. Navedeno bi dovelo do značajnog smanjenja lokalnih proračunskih prihoda koje JLS-ovi prihoduju po osnovi naknade za pravo puta.

5.3.1 Naknada za osnivanje prava služnosti i prava građenja

Zakonodavac se sa ZOC-om 2011 konačno odlučio da pravni status svih prometnica bude isti tako da su prometnice, javne i nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu RH ili JLS-a. Time je omogućeno da se na tim nekretninama može zasnovati pravo služnosti odnosno pravo građenja, a što u režimu općeg dobra nije bilo moguće.

ZOC 2011 je kao jedan od izvora sredstava za financiranje javnih i nerazvrstanih cesta predvidio naknadu za osnivanje prava služnosti i prava građenja na tim cestama.²⁶⁵ Za javne ceste bilo je određeno da se navedena naknada ne plaća ako se osniva pravo služnosti ili pravo građenja na javnoj cesti ako su građevina ili instalacija u isključivom vlasništvu RH/JLRS-a, odnosno pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu RH/JLRS-a. Akos se na zemljištu u vlasništvu JLRS-a osniva pravo služnosti ili pravo građenja radi građenja javne ceste, ne plaća se naknada za osnivanje prava služnosti ili prava građenja.²⁶⁶

Za razliku od javnih, za nerazvrstane ceste ZOC 2011 nije regulirao situacije u kojima se navedena naknada ne plaća, no ista se nije plaćala temeljem posebnog zakona koji je stupio na snagu tjedan dana prije ZOC-a 2011 i koji je u odnosu na ZOC 2011 *lex specialis*.

Riječ je o Zakonu o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina²⁶⁷ kojim je općenito propisano kada se ne plaća naknada za zemljište koje je potrebno za izgradnju infrastrukturnih građevina, a što se odnosi i na javne i na nerazvrstane ceste. Donesen je kako bi se ubrzalo rješavanje imovinskopravnih odnosa i oslobodilo osobe javnog prava od međusobnog plaćanja naknada za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti ili prava građenja jednih drugima kod gradnje infrastrukturnih građevina od interesa za RH i JLRS-a kao i za uspješnije korištenje sredstava iz fondova EU.

²⁶⁵ Čl. 86. st. 1. podst. 12. i čl. 108. st. 1. ZOC-a.

²⁶⁶ Čl. 86. st. 5., 6., 7. ZOC-a.

²⁶⁷ Zakon o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina („Narodne novine“ broj 80/11, dalje: ZUIO) koji je stupio na snagu 21.7.2011.

Tako je sa ZUIO-om oslobođenje plaćanja naknade protegnuto na sve nekretnine u vlasništvu svih osoba javnog prava pa tako i na osnivanje prava služnosti i prava građenja na nerazvrstanoj cesti.

Nakon stupanja na snagu ZOC-a 2011, oslobođenje plaćanja naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti bilo je uređeno i sa ZOC-om 2011 i sa ZUIO-om.

ZUIO uređuje rješavanje imovinskopravnih odnosa prilikom izgradnje infrastrukturnih građevina za koje je utvrđen interes RH između osoba javnog prava koje su nositelji projekata i osoba javnog prava koje su vlasnici zemljišta kao i oslobođenje osoba javnog prava od međusobnog plaćanja naknade za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti ili prava građenja na njihovu zemljištu, a koje je potrebno za izgradnju infrastrukturnih građevina, pod uvjetima utvrđenima sa ZUIO-om.²⁶⁸ Uređuje rješavanje imovinskopravnih odnosa i oslobođenje od plaćanja naknada za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja, na zemljištu u vlasništvu RH i JLRS-a, u cilju osiguravanja pretpostavki za učinkovitije provođenje projekata vezano za izgradnju infrastrukturnih građevina od interesa za RH i u interesu JLRS-a, radi uspješnijeg sudjelovanja u Kohezijskoj politici Europske unije i u korištenju sredstava iz fondova Europske unije.²⁶⁹ Primjenjuje se na međusobne imovinskopravne odnose i pitanje naknada za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja osoba javnog prava predviđene u ZUIO-u,²⁷⁰ kada se ta prava stječu radi izgradnje infrastrukturnih građevina.²⁷¹

Istim je određeno da osobe javnog prava ne plaćaju naknade za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja kada to pravo stječu međusobno jedne od drugih, na njihovu zemljištu potrebnom za izgradnju infrastrukturnih građevina.

Pravne osobe u vlasništvu RH i pravne osobe čiji je osnivač RH, koje upravljaju infrastrukturnim građevinama u vlasništvu RH, ne plaćaju naknadu za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja drugim pravnim osobama u vlasništvu RH i pravnim osobama čiji je osnivač RH koje upravljaju zemljištem u vlasništvu RH na kojem se

²⁶⁸ <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/10507>.

²⁶⁹ Čl. 1. ZUIO-a.

²⁷⁰ Čl. 3. st. 2. ZUIO-a.

„Osoba javnog prava, u smislu ovoga Zakona, jest Republika Hrvatska, jedinica lokalne samouprave, jedinica područne (regionalne) samouprave i pravne osobe iz članka 1. stavka 2. ovoga Zakona.“ Čl. 1. st. 2. „Ovim se Zakonom uređuje i rješavanje imovinskopravnih odnosa i oslobođenje od plaćanja naknada za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja, na zemljištu kojega je vlasnik ili kojim upravlja pravna osoba u vlasništvu Republike Hrvatske ili pravna osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska te na zemljištu kojega je vlasnik pravna osoba u vlasništvu ili čiji je osnivač, odnosno čiji su osnivači jedinice lokalne, odnosno jedinice područne (regionalne) samouprave.“

²⁷¹ Čl. 2. ZUIO-a.

grade infrastrukturne građevine.²⁷² Pod infrastrukturnim građevinama smatraju se građevine prometne, javne, komunalne i druge infrastrukture, za čiju izgradnju je utvrđen interes RH prema Zakonu o izvlaštenju ili prema posebnom zakonu, kao što su ceste, vodne građevine, komunalni objekti, željeznička infrastruktura i sl.²⁷³ Osoba javnog prava, u svrhu izgradnje infrastrukturne građevine, na zemljištu stječe pravo vlasništva, pravo služnosti i/ili pravo građenja koje je za tu infrastrukturnu građevinu određeno posebnim zakonom, odnosno, ono od tih prava, koje za vlasnika zemljišta predstavlja najmanji teret, a kojim se omogućava ostvarenje svrhe izgradnje infrastrukturne građevine. Imovinskopravni odnosi između vlasnika zemljišta i vlasnika infrastrukturne građevine uređuju se ugovorom koji je osnova za provedbu prava stečenih prema ZUIO-u u zemljišnoj knjizi i drugim javnim registrima.²⁷⁴

Tako je za gradnju ceste bilo javne bilo nerazvrstane potrebno temeljem lokacijske dozvole formirati građevnu česticu pa se s osobama javnog prava (vlasnicima zemljišta) mora sklopiti ugovor o darovanju ili ugovor o osnivanju prava građenja, dok je za gradnju cjevovoda i kabelskih vodova raznih namjena (vodovoda, odvodnje, plinovoda, kabelske kanalizacije) potrebno sklopiti ugovor o osnivanju prava služnosti, jer se lokacijskom dozvolom određuje obuhvat zahvata u prostoru unutar kojeg se ne formiraju građevne čestice.

Vezano za odredbe ZUIO-a koje se tiču neplaćanja naknade, podnesen je prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom²⁷⁵ u kojem je istaknuto da država ne smije nametati takvu obvezu JLRS-u, a niti pravnim osobama u vlasništvu RH ili JLRS-a koje su dužne poslovati tržišno. Ustavni sud navedeni prijedlog nije prihvatio.²⁷⁶ Ustavni sud ocijenio

²⁷² Čl. 4. ZUIO-a.

²⁷³ Čl. 3. st. 1. ZUIO-a.

²⁷⁴ Čl. 5. ZUIO-a.

²⁷⁵ Predlagatelj Frane Staničić smatra da su osporeni članci 2., 4. i 5. stavak 1. ZoIIG-a:80/11 u nesuglasnosti s člancima 4. stavkom 1., 14. stavkom 2., 48. stavkom 1. i 50. stavkom 1. Ustava. Smatra da je oslobođenje osoba javnog prava od međusobnog plaćanja naknade za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti ili prava građenja u nesuglasnosti s navedenim ustavnim odredbama.

Smatram da je jasno da se ovim Zakonom oduzimaju vlasnička prava, budući da vlasništvo prelazi s jedne 'osobe javnog prava' na drugu, ili se ista ograničavaju uspostavljanjem služnosti ili prava građenja. Nadalje, Zakon propisuje da se takve promjene u vlasničkopравnim odnosima, odnosno u opsegu vlasništva ne plaća nikakva naknada. Očito je da se u ovim slučajevima ne radi o situacijama iz čl. 50. st. 2. Ustava RH koje bi opravdale nedavanje naknade. (...).

Zaključno, smatram da je navedeni Zakon nesuglasan u Ustavom RH, i to čl. 4. st. 1., 14. st. 2., 48. st. 1. i 50. st. 1. Ustava RH, te ga Sabor nije smio donijeti. Donošenje ovakvog zakona nije bilo potrebno, ukoliko je njegova proklamirana svrha istinita. Država uvijek može, ukoliko to želi, ustupiti zemljište u svom vlasništvu za izgradnju infrastrukturnih objekata. Država ne smije, što joj zabranjuje i čl. 4. st. 1. Ustava RH, nametati ovakvu obvezu jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, niti je smije nametati pravnim osobama u vlasništvu RH ili jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su dužne poslovati tržišno. (...)"

²⁷⁶ Rješenje Ustavnog suda U-I/4545/2011, od 4.4.2017. godine.

je da osporeni članci ZUIO nisu nesuglasni s člancima 14. stavkom 2., 48. stavkom 1. i 50. stavkom 2. Ustava²⁷⁷ te naveo da infrastrukturne građevine koje će biti izgrađene na takvim zemljištima ostaju na upravljanje i korištenje JLRS-a, odnosno osobama javnoga prava na čijem su zemljištu izgrađene bez naknade. Odnosno, izgradnjom tih infrastrukturnih građevina osigurava se javni interes, potiče poduzetništvo i gospodarski razvoj zbog čega one stječu dodatne materijalne prihode koji im omogućuju daljnje investicije i time se ujedno štite i unapređuju gospodarski i socijalni interesi RH.

ZUIO je *lex specialis* u odnosu na druge zakone koji ova pitanja uređuju na drugačiji način, te se pravo vlasništva, pravo građenja ili pravo služnosti stječu *ex lege*. Ugovor o uređivanju imovinskopravnih odnosa između vlasnika zemljišta i vlasnika infrastrukturne građevine deklaratorne je naravi i temelj za provedbu stečenih prava u zemljišnoj knjizi.

Deset godina nakon što su ZOC 2011 i ZUIO stupili na snagu, stupa na snagu ZOC 2021 kojim su izmijenjene odredbe koje se isključivo odnose na javne ceste tako da su sada pored privatnopravnih subjekata i osobe javnog prava dužne plaćati naknadu za korištenje javne ceste te je utvrđen i iznos iste. Navedeno je regulirano tako što je izmijenjena odredba članka 86. stavka 2. tako da se sada za korištenje javnih cesta na temelju prava služnosti, prava građenja, prava puta ili nekog drugog sličnog prava za komunalne, vodne, energetske građevine, kao i građevine elektroničkih komunikacija i povezane opreme, plaća isključivo naknada za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti, u visini određenoj prema članku 87.

²⁷⁷ 9.1. „Člankom 48. stavkom 1. Ustava jamči se pravo vlasništva, a člankom 50. stavkom 1. Ustava propisano je da je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti. Dakle, pravo vlasništva zajamčeno Ustavom može se u iznimnim slučajevima oduzeti ili ograničiti, ali uvjeti, sam način oduzimanja i pravne posljedice toga ograničavanja ili oduzimanja moraju biti propisani zakonom.

U konkretnom slučaju, upravo se ZoIIG-om:80/11 propisuju takvi posebni uvjeti i uređuje rješavanje imovinskopravnih odnosa i oslobođenje od plaćanja naknade za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građenja na zemljištu u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne (regionalne) samouprave, zatim na zemljištu kojeg je vlasnik ili kojim upravlja pravna osoba u vlasništvu Republike Hrvatske ili pravna osoba osnivač koje je Republika Hrvatska, te na zemljištu kojeg je vlasnik pravna osoba u vlasništvu ili osnivač koje je jedinica lokalne, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave. Infrastrukturne građevine koje će biti izgrađene na takvim zemljištima ostaju na upravljanje i korištenje jedinicama lokalne (regionalne) i područne samouprave, odnosno osobama javnoga prava na čijem su zemljištu izgrađene bez naknade. Izgradnjom tih infrastrukturnih građevina osigurava se javni interes, potiče poduzetništvo i gospodarski razvoj zbog čega one stječu dodatne materijalne prihode koji im omogućuju daljnje investicije i time se ujedno štite i unapređuju gospodarski i socijalni interesi Republike Hrvatske.“

stavku 6. ZOC,²⁷⁸ odnosno u visini propisanoj Odlukom o visini naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti.²⁷⁹

S obzirom na to da je oslobođenje plaćanja naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti bilo uređeno i sa ZOC-om 2011 i sa ZUIO-om bilo je potrebno i derogirati odredbe ZUIO-a koje se odnose na javne ceste, a što je i učinjeno u Prijelaznim i završnim odredbama ZOC-a 2021 u kojima je određeno da se od dana stupanja na snagu ZOC-a 2021, odnosno od 04.01.2022. godine na osnivanje prava građenja i prava služnosti na javnoj cesti, ne primjenjuju odredbe ZUIO-a, već da se primjenjuju odredbe ZOC-a. Svi postupci za osnivanje prava građenja i prava služnosti na javnoj cesti, koji su započeti na temelju odredbi ZUIO-a, a koji nisu okončani sklapanjem ugovora dovršit će se prema odredbama ZOC-a.²⁸⁰ Navedenom odredbom derogiraju se odredbe o besplatnom osnivanju prava građenja i služnosti na javnoj cesti u korist svih osoba javnog prava.

Svi nositelji prava građenja i prava služnosti na javnoj cesti koji su ista prava stekli na temelju ugovora sklopljenih prije stupanja na snagu ZOC-a 2021, odnosno koji su pravo služnosti upisali u zemljišnoj knjizi po nekoj drugoj osnovi, dužni su na poziv pravne osobe koja upravlja javnom cestom na kojoj su ta prava osnovana, sklopiti dodatak ugovoru kojim će se urediti obveza plaćanja te naknade u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu ZOC-a 2021.²⁸¹

Iz navedenog proizlazi da više nitko ne može besplatno na javnim cestama osnivati i to ne samo ograničena stvarana prava nego sada i pravo puta, odnosno od sada i sve osobe javnog prava, kako državne tako i lokalne/regionalne, plaćaju naknadu za korištenje javne ceste, sukladno ZOC-u 2021 s obzirom na to da se odredbe ZUIO-a na javne ceste više ne primjenjuju.

Iz navedenog proizlazi da je osnivanje ograničenih stvarnih prava, no ne i prava puta, na nerazvrstanim cestama i dalje besplatno za sve osobe javnog prava.

Vežano za navedene odredbe, 37 JLS-ova i Hrvatska grupacija vodovoda i kanalizacije pokrenule su postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom²⁸² o čemu je Ustavni sud prvo donio Rješenje o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom²⁸³ kojim se privremeno

²⁷⁸ Članak 87. - Visina naknade

(6) Visinu naknade iz članka 86. stavka 1. točke 6. i 12. ovoga Zakona propisuje odlukom Vlada.

²⁷⁹ Odluka o visini naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti („Narodne novine“ broj 87/14).

²⁸⁰ Čl. 49. ZOC-a 2021.

²⁸¹ Čl. 50. ZOC-a 2021.

²⁸² S člancima 3., 5., 16., 48. stavkom 1. te 90. stavkom 4. Ustava.

²⁸³ Rješenje Ustavnog suda U-I/3024/2022 od 27.9.2022. godine o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 37., članka 49. stavka 1. i članka 50. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama („Narodne novine“ broj 144/21.) kojim se na prijedlog predlagatelja, a radi sprečavanja mogućih teško

obustavilo izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje bi se na temelju tih odredaba poduzimale u praksi, a potom i Odluku²⁸⁴ kojom se odbijaju prigovori predlagatelja o nesuglasnosti s Ustavom navedenih članaka i kojom je to Rješenje stavljeno van snage.

Predlagateljima je sporna Ustavom zabranjena retroaktivnost; smatraju da su osporene odredbe nesuglasne s Ustavom u formalnopravnom aspektu, odnosno u pogledu postupka donošenja te u materijalnopravnom aspektu koji nas u ovom radu i zanima.

Temeljno sporno materijalnopravno pitanje ustavnosudskog postupka svodi se na činjenicu da je zakonodavac odlučio jedan normativni model u kojem su naknade za korištenje javnih cesta plaćali privatnopravni subjekti, dok su javnopravni subjekti bili oslobođeni obveze plaćanja naknada – zamijeniti drugim normativnim modelom, u kojem su naknade, dužni plaćati i privatnopravni i javnopravni subjekti, počevši od stupanja na snagu tog novog uređenja.

Kako je navedeno u obrazloženju zakonskog prijedloga, do toga je došlo uslijed činjenice da su nadležna tijela državne uprave upozorena da se oslobođenje od plaćanja naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti može tretirati nezakonitom državnom potporom i diskriminacijom poduzetnika na tržištu, te da je zbog toga u predloženoj zakonskoj noveli riječ o izjednačavanju pravnih osoba u kojima je RH ili JLRS većinski vlasnik s pravnim osobama privatnog prava koje su do sada bile u diskriminatornom položaju u odnosu na one prve, jer su bile obvezne plaćati naknadu za korištenje cestovnog zemljišta (bez obzira u koju svrhu), a pravne osobe u kojima je RH ili JLRS većinski vlasnik nisu imale tu obvezu odnosno bile su oslobođene obveze plaćanja naknade za korištenje cestovnog zemljišta.

To je važno jer ima društava koja su u državnom vlasništvu odnosno vlasništvu JLRS-a, a ipak obavljaju gospodarsku djelatnost na tržišnim načelima i konkuriraju privatnim društvima odnosno, ako to ne čine trenutno, mogu to učiniti bilo kada.²⁸⁵

Razvidno je da o nezakonitoj državnoj potpori može biti govora samo onda kada bi se oslobođenje odnosilo na subjekte koji kao poduzetnici na tržištu obavljaju gospodarsku djelatnost u komercijalne svrhe jer jedino tada i postoji tržišno natjecanje, a time i mogućnost narušavanja tržišnog natjecanja davanjem povlastice korisnicima državne potpore odnosno diskriminiranjem onih koji to nisu. Stoga je jasno da relevantan kriterij razlikovanja korisnika

popravljivih štetnih posljedica koje bi mogle nastati zbog primjene osporenih zakonskih odredaba, do donošenja odluke o (ne)suglasnosti osporenih zakonskih odredaba s Ustavom, privremeno obustavlja izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje bi se na temelju tih odredaba poduzimale u praksi.

²⁸⁴ Odluka broj: U-I-3024/2022 i dr. od 20. prosinca 2022. („Narodne novine“ broj 4/23).

²⁸⁵ Točka 25. Odluke broj: U-I-3024/2022 i dr. od 20. prosinca 2022. („Narodne novine“ broj 4/23).

cestovnog zemljišta kao obveznika naknade nije svojstvo pravne osobe u vlasništvu ili većinskom vlasništvu RH odnosno JLRS-a, već je relevantan kriterij vrsta djelatnosti koju pravna osoba obavlja i načela na kojima se ta djelatnost u konkretnom slučaju obavlja.²⁸⁶

Prema stajalištu Ustavnog suda, osporeni zakon svim trgovačkim društvima koja se bave isključivo pravno reguliranim djelatnostima iz područja komunalnog gospodarstva odnosno javnih usluga, na netržišnim načelima, ne nameće i nerazmjerno velik teret, s obzirom na činjenicu da je u zakonodavstvu RH osiguran pravni put koji zainteresiranim subjektima omogućuje da na temelju ishodađenog mišljenja nadležnih tijela u skladu sa Zakonom o državnim potporama²⁸⁷ i nadalje uživaju oslobođenje od plaćanja naknada za korištenje cestovnog zemljišta po osnovi prava služnosti, prava građenja odnosno prava puta. To bi npr. bilo trgovačko društvo KOPRIVNIČKE VODE d.o.o. kad osniva pravo služnosti za vodove u koridoru državne ceste na području grada Koprivnice ili kad grad Koprivnica osniva pravo služnosti za postavljanje stupova javne rasvjete u koridoru državne ceste na području grada Koprivnice.

Zakonom o državnim potporama određeno je da je davatelj državne potpore središnje tijelo državne uprave, JLRS-a te svaka pravna osoba koja dodjeljuje državne potpore, a da je korisnik državne potpore svaka pravna i fizička osoba koja, obavljajući gospodarsku djelatnost, sudjeluje u prometu roba i usluga, a prima državnu potporu, bez obzira na njezin oblik i namjenu.²⁸⁸ Iz navedenog proizlazi da su i JLS-ovi potencijalni davatelji državnih potpora pa se sukladno navedenom i osnivanje prava služnosti i prava građenja na nerazvrstanoj cesti koje je oslobođeno plaćanja naknade sukladno ZUIO-u može tretirati nezakonitom državnom potporom. ZOC 2021 navedeno nije regulirao.

S obzirom na to da je pravni status javnih i nerazvrstanih cesta od ZOC-a 2011 isti, izuzev titulara vlasništva, smatram da trenutno stanje temeljem kojeg država ima mogućnost naplate, a JLS nema mogućnost naplate iste te naknade, diskriminatorno u odnosu na JLS, jer JLS-u nije omogućeno ostvarenje prihoda.

Tako sada npr. temeljem ZUIO-a HEP na nerazvrstanim cestama osniva pravo služnosti besplatno, a riječ je o trgovačkom društvu koje se bavi gospodarskom djelatnošću u komercijalne svrhe, odnosno konkurira privatnim subjektima. Između ostalog HEP je istovremeno i mrežni operator sukladno Zakonu o mjerama za smanjenje troškova postavljanja

²⁸⁶ Ibid., točka 27.

²⁸⁷ Zakon o državnim potporama ("Narodne novine" broj 47/14, 69/17).

²⁸⁸ Čl. 2. Zakona o državnim potporama.

elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina²⁸⁹, odnosno daje pristup i zajedničko korištenje svoje fizičke infrastrukture radi postavljanja sastavnica elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina operatorima javne komunikacijske mreže. Ne samo da HEP ne plaća naknadu za osnovano pravo služnosti vodova/stupova na nerazvrstanim cestama putem kojih obavlja svoju osnovnu djelatnost, već istovremeno daje pristup i naplaćuje korištenje svoje infrastrukture. Konkretno HEP naplaćuje 75 kuna godišnje korištenje stupa niskonaponske mreže, a istovremeno ne plaća služnost JLS-u na kojem se taj stup nalazi.

Sukladno sada važećim odredbama ZOC-a, HEP će biti dužan plaćati naknadu RH za sve svoje nadzemne ili podzemne vodove na javnim cestama, dok će za iste takve vodove na nerazvrstanim cestama biti oslobođen plaćanja te naknade.

Smatram da je navedeno također nezakonita državna potpora kao i u slučaju osnivanja ograničenih stvarnih prava na javnim cestama te je zakonodavac navedeno trebao regulirati tako da se naknada plaća i za korištenje nerazvrstanih cesta. To je trebalo učiniti kroz izmjene ZUIO-a kao lex specialisa, a kroz izmjene ZOC-a trebalo je regulirati iznos naknade koja će se naplaćivati. Pa je tako za naknadu za osnivanje prava građenja i prava služnosti na nerazvrstanoj cesti trebalo odrediti da istu određuje općim aktom izvršno tijelo JLS-a.²⁹⁰

S obzirom na činjenicu da plaćanje naknade nije uvedeno i za korištenje nerazvrstanih cesta, smatram da zakonodavac nije u potpunosti uskladio hrvatsko zakonodavstvo s pravilima o tržišnom natjecanju EU, a također je i JLS-ove doveo u nepovoljniji položaj spram RH jer im nije omogućio naplatu iste.

JLRS obavljaju poslove iz svog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu u obavljanju poslova iz svojeg djelokruga. Prihodi moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom.²⁹¹ Jedan od prihoda JLRS-a je prihod od stvari u njihovom vlasništvu i imovinska prava. Sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja pripadaju JLRS-u čine njezinu imovinu, a istom moraju upravljati, koristiti se i raspolagati pažnjom dobrog gospodara.²⁹²

Kada se 2011. donosio ZUIO, Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu iznio je mišljenje prema kojem će rješenja predložena Konačnim prijedlogom toga Zakona negativno

²⁸⁹ Zakon o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina (Narodne novine“ broj 121/16).

²⁹⁰ Čl. 101. st. 2. ZOC-a.

²⁹¹ Čl. 131. Ustava.

²⁹² Čl. 67. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Nar. nov. br. 33/01, 60/01 - vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20).

utjecati na prihode JLS-a. S tim u svezi istaknuto je da JLS ubiru značajne prihode s osnove plaćanja naknade za stjecanje prava služnosti, pa je postavljeno pitanje o tome tko će tim jedinicama nadoknaditi gubitke, koje će uzrokovati rješenja predložena Konačnim prijedlogom toga Zakona.²⁹³

Kada se donosio ZOC 2011 onda su se o predmetnoj točki Dnevnog reda Hrvatskog sabora očitovala tri odbora i to Odbor za zakonodavstvo, Odbor za pomorstvo, promet i infrastrukturu i Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, s obzirom na sadržaj predmetnog zakona.

Kod donošenja ZOC-a 2021 Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu nije se očitovao, pretpostavljam s obzirom na to da se odredbe o plaćanju naknade nalaze u glavi zakona koji se tiče javnih cesta, a i u Prijelaznim i završnim odredbama se derogiraju odredbe ZUIO-a koje se odnose na javne ceste pa je lako steći dojam da se navedenim odredbama ne zadire u samoupravni djelokrug JLS-a. Iz naprijed navedenog proizlazi da tome nije tako i da su navedene odredbe diskriminatorne i protuustavne, jer nisu i JLS-u omogućile naplatu naknade za korištenje nerazvrstanih cesta od strane osoba javnog prava.

5.3.2 Naknada za pravo puta

Kako je već naprijed navedeno u ZOC-u 2021 se za razliku od prije, uz ograničena stvarna prava spominje i pravo puta te se i za osnivanje prava puta na javnoj cesti plaća isključivo naknada za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti u visini propisanoj Odlukom o visini naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti.

Pravo puta (right of way) implementirano je iz europske Direktive 2002/21/EC u pravni poredak RH. Pravo puta je pravo koje se odnosi na korištenje javnih i drugih nekretnina radi izgradnje, postavljanja, korištenja, održavanja i razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture. Zakonom o elektroničkim komunikacijama utvrđeni javni, državni interes gradnje, postavljanja i razvoja elektroničke komunikacijske infrastrukture omogućava investitorima gradnje te infrastrukture, koji su u najvećem broju slučajeva i operatori javnih komunikacijskih mreža, da pod povlaštenim uvjetima utvrđenim zakonom, mogu koristiti opće

²⁹³<https://sabor.hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu-174>.

dobro i nekretnine u vlasništvu osoba javnog prava (države i lokalnih zajednica) na temelju prava puta. Donošenjem Zakona o elektroničkim komunikacijama 2008. godine²⁹⁴ bilo je omogućeno infrastrukturnim operatorima stjecanje prava puta za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je bila izgrađena u trenutku stupanja navedenog zakona na snagu, te za infrastrukturu koja se gradi nakon 1. srpnja 2008. godine. Međutim, donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o elektroničkim komunikacijama 2011. godine²⁹⁵ nastale su velike promjene u primjeni instituta prava puta radi gradnje nove infrastrukture. Brisana je mogućnost stjecanja prava puta na općem dobru, javnim i drugim nekretninama radi gradnje nove elektroničke komunikacijske infrastrukture, te je institut prava puta moguće primijeniti samo za ranije izgrađenu infrastrukturu.²⁹⁶ Uvedeno je u naš pravni sustav kako bi se za HT d.d. utvrdilo da je infrastrukturni operator za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu koja je izgrađena na općem dobru ili na nekretninama u vlasništvu RH, JLRS-a te na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba. To znači da se radi gradnje nove elektroničke komunikacijske infrastrukture mora osnovati pravo služnosti, a koje se osniva u većini slučajeva unutar koridora javnih i nerazvrstanih cesta.

Navedena odredba ZOC-a 2021²⁹⁷ kojom se i za osnivanje prava puta plaća isključivo naknada za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti, u visini određenoj Odlukom o visini naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti, u trenutku stupanja na snagu nije bila sukladna članku 29. Zakona o elektroničkim komunikacijama.²⁹⁸ Navedenim je člankom uređeno pitanje naknade za korištenje nekretnina na temelju prava puta tako da se za pravo puta na općem dobru na nekretninama u vlasništvu RH i JLRS-a te na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba, plaća naknada za pravo puta sukladno Pravilniku

²⁹⁴ Zakon o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine" broj 73/2008).

²⁹⁵ Zakon o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine" broj 90/2011).

²⁹⁶ Bajt, J. (2012) „Pravo puta na javnim nekretninama radi gradnje elektroničke komunikacijske infrastrukture“ Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 33, br. 1, 221-250, <https://hrcak.srce.hr/file/130450>, str. 211.

²⁹⁷ Čl. 37.

²⁹⁸ Čl. 29. - Naknada za korištenje nekretnina na temelju prava puta, Zakon o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine" broj 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14, 72/17)

(1) Za pravo puta na općem dobru i na nekretninama iz članka 27. stavka 1. ovoga Zakona plaća se naknada na temelju izdane potvrde o pravu puta iz članka 28. ovoga Zakona, a izračun i visina naknade te način plaćanja naknade propisuju se pravilnikom koji donosi Vijeće Agencije, pri čemu visina naknade mora predstavljati pravičan razmjer između prava vlasnika nekretnina i interesa operatora elektroničkih komunikacijskih usluga te javnog interesa za razvoj tržišta elektroničkih komunikacija.

(2) Naknada iz stavka 1. ovoga članka za opće dobro i nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave plaća se godišnje, po četvornom metru zemljišta koje se upotrebljava za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu iz članka 27. stavka 5. ovoga Zakona, a utvrđuje se jednoznačno za pojedinu vrstu nekretnine ili za opće dobro, na cijelom području Republike Hrvatske.

(3) Pravilnikom iz stavka 1. ovoga članka pobliže se propisuje i postupak izdavanja te oblik i sadržaj obrasca potvrde o pravu puta iz članka 28. ovoga Zakona.

o potvrdi i naknadi za pravo puta²⁹⁹ koja se za opće dobro i nekretnine u vlasništvu RH i JLRS-a plaća godišnje, po četvornom metru zemljišta koje se upotrebljava za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu, a utvrđuje se jednoznačno za pojedinu vrstu nekretnine ili za opće dobro, na cijelom području RH.

ZOC 2021 je stupio na snagu 4.1.2022. godine, a Rješenjem Ustavnog suda U-I/3024/2022 od 27.9.2022. godine o pokretanju postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 37., članka 49. stavka 1. i članka 50. se na prijedlog predlagatelja, a radi sprečavanja mogućih teško popravljivih štetnih posljedica koje bi mogle nastati zbog primjene osporenih zakonskih odredaba, do donošenja odluke o (ne)suglasnosti osporenih zakonskih odredaba s Ustavom, privremeno obustavilo izvršenje svih pojedinačnih akata i radnji koje bi se na temelju tih odredaba poduzimale u praksi.

U međuvremenu, od stupanja na snagu ZOC-a 2021 do obustave naprijed navedenih članaka ZOC-a 2021, održano je e-savjetovanje o Nacrtu prijedloga Zakona o elektroničkim komunikacijama, s nacrtom konačnog prijedloga Zakona.³⁰⁰ Navedena odredba ZOC-a 2021 o plaćanju naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti, koja se odnosi isključivo na javne ceste, protegnuta je prijedlogom novog Zakona o elektroničkim komunikacijama i na nerazvrstane ceste bez ikakve osnove.

Tako je prijedlogom članka 64. novoga Zakona o elektroničkim komunikacijama vezano za naknadu za korištenje općeg dobra i nekretnina na temelju prava puta, bilo određeno da se za pravo puta na općem dobru i na nekretninama u vlasništvu RH i JLRS-a te na nekretninama u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba, plaća naknada za pravo puta, a izračun i visina naknade te način plaćanja naknade propisuju se pravilnikom, pri čemu visina naknade mora predstavljati pravičan razmjer između prava upravitelja općeg dobra ili vlasnika nekretnina i interesa operatora elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga te javnog interesa za razvoj tržišta elektroničkih komunikacija. Navedena naknada za opće dobro i nekretnine u vlasništvu RH, JLRS-a te pravnih osoba u većinskom vlasništvu RH ili JLRS-a plaća se godišnje, po četvornom metru zemljišta koje se upotrebljava za elektroničku komunikacijsku infrastrukturu i drugu povezanu opremu. Visina naknade ne može biti veća od visine naknade koja se naplaćuje za pravo služnosti za korištenje elektroničke komunikacijske infrastrukture na javnoj cesti, na temelju ZOC-a. Za korištenje općeg dobra ili nekretnine, za koju je izdana potvrda o

²⁹⁹ Pravilnik o potvrdi i naknadi za pravo puta ("Narodne novine" broj 152/11, 151/14, 95/17).

³⁰⁰ <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=20576>.

pravu puta, ne smije se propisivati, određivati ni naplaćivati bilo kakva dodatna naknada ili pristojba, osim naknade za pravo puta u skladu s ovim člankom.

JLS-ovi koji su kasnije pokrenuli postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZOC-a 2021, dali su prilikom e-savjetovanja komentar na navedeni članak 64. kojim se protive istome zato što nekretnine koje su u vlasništvu odnosno pod upravljanjem JLRS-a, nisu nekretnine na koje se primjenjuju odredbe ZOC-a i to u onom dijelu u kojem je utvrđena obveza plaćanja naknade za pravo služnosti i pravo građenja na javnim cestama. Konstatiraju u svom komentaru da je HAKOM³⁰¹ 2009. godine donio Pravilnik o potvrdi i naknadi za pravo puta kojim je definirao pravičnu naknadu za pravo puta, pa se ne vide logičan razlog zašto je sada nakon 13 godina propisana naknada postala smetnjom, odnosno više ne predstavlja pravičan razmjer sukladno odredbi članka 29. Zakona o elektroničkim komunikacijama. Također ističu da je predloženi stavak 4. članka 64. kojim je propisano da se za korištenje općeg dobra ili nekretnine, za koju je izdana potvrda o pravu puta, ne smije propisivati, određivati ni naplaćivati bilo kakva dodatna naknada ili pristojba, osim naknade za pravo puta u skladu s ovim člankom istoimenog zakona, protivan cijelom nizu zakona kojima se uređuju ovlasti, odredbe o autonomiji vlasnika i/ili upravitelja nekretnina, a što je potvrđeno nizom stavova i presuda Ustavnog suda i Vrhovnog suda RH. Po završenom e-savjetovanju, prihvaćen je komentar na članak 64. stavak 3.³⁰² koji je brisan, a u odnosu na komentar na članak 64. stavak 4. koji nije prihvaćen, istaknuto je da je svrha te odredbe osiguranje pravne sigurnosti infrastrukturnog operatora. S obzirom na to da je stavak 3. brisan, sadržaj stavka 4. više nije niti sporan.

U Obrazloženju novog prijedloga Zakona o elektroničkim komunikacijama uz članak 64. samo je prepisan članak samog prijedloga Zakona bez ikakvih dodatnih obrazloženja zašto se naknada propisana za javne ceste odnosi i na nerazvrstane ceste i zašto naknada ne može biti veća od visine naknade koja se naplaćuje za pravo služnosti za korištenje elektroničke komunikacijske infrastrukture na javnoj cesti, na temelju propisa kojima se uređuju ceste. Isto tako nije obrazloženo temeljem čega taj iznos predstavlja pravičan razmjer naveden u stavku 1. članka kao što i nije navedeno koliko operateri plaćaju u drugim državama članicama. Također pod c) Posljedice koje će donošenjem Zakona proisteći ne piše ništa o financijskim

³⁰¹ Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti.

³⁰² (3) Visina naknade iz stavka 2. ovoga članka ne može biti veća od visine naknade koja se naplaćuje za pravo služnosti za korištenje elektroničke komunikacijske infrastrukture na javnoj cesti, na temelju propisa kojima se uređuju ceste.

učincima koji će biti posljedica donošenja ove odredbe, a posljedično i izmjena i dopuna Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta.

Sporna odredba ZOC-a 2021, a koja je implementirana u članak 64. Zakona o elektroničkim komunikacijama, bila je i razlog za donošenje Prijedloga izmjena i dopuna Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta. Ovdje je važno naglasiti da je Odluka o visini naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti donesena 2014., a predmetni pravilnik još 2011. godine te da navedena Odluka niti ne poznaje pravo puta, nego samo pravo služnosti te se odnosi samo na javne ceste koje su u ingerenciji RH, no ne i na nerazvrstane ceste koje su u nadležnosti JLS-a. Dakle, sukladno Pravilniku o potvrdi i naknadi o pravu puta ceste pripadaju E vrsti nekretnina i za njih se naknada za osnovano pravo puta plaća 8 kn/m,³⁰³ a Prijedlogom

³⁰³ Čl. 6. - Naknada za korištenje nekretnina na temelju prava puta

1) Naknada za korištenje općeg dobra i nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te nekretnina u vlasništvu drugih pravnih i fizičkih osoba se plaća godišnje, po četvornom metru zemljišta, jednoznačno na cijelom području Republike Hrvatske za pojedine vrste nekretnina.

2) Vrste nekretnina (zemljišta) iz stavka 1. ovoga članka, koje se određuju prema načinu uporabe katastarske čestice odnosno njezinih dijelova (u zagrađama su skraćene oznake), su:

a) poljoprivredna zemljišta: nerazvrstano poljoprivredno zemljište, oranica, oranica-staklenik, oranica-plastenik, vrt, vrt-staklenik, vrt-plastenik, voćnjak, voćnjak-rasadnik, maslinik, maslinik-rasadnik, vinograd, vinograd-rasadnik, livada, pašnjak, trstik i ribnjak (oznaka A),

b) šumska zemljišta: šuma i ostalo šumsko zemljište (oznaka B),

c) vode; rijeka, potok, kanal, jezero, bara, močvara, ribogojilište i marikultura (oznaka C),

d) prirodno neplodno zemljište: neplodno zemljište, stjenjak, kamenjar, golet, gromača, pijesak, klizište, vododerina, sprud, stjenovita obala, šljunčana obala i pješčana obala (oznaka D),

e) zemljište privedeno svrsi: izgrađeno zemljište, zemljište pod zgradama, dvorište, park, zemljište za sport i rekreaciju, dječje igralište, tržnica, sajmište, groblje, uređena plaža, luka, marina, zračna luka, kamenolom, šljunčara, pješčenjak, otvoreni kop, nasip, usjek, ustava, deponija, ulica, trg, cesta, put, autocesta i željeznička pruga (oznaka E),

f) vrste nekretnina (zemljišta) za koje je na katastarskoj čestici uspostavljen poseban pravni režim, pomorsko dobro, vodno dobro, kulturno dobro, strogi rezervat, nacionalni park, posebni rezervat, park prirode, regionalni park, spomenik prirode, značajni krajobraz, park šuma, spomenik parkovne arhitekture, štice područje (oznaka F).

Čl. 7. st. 1) Visina naknade za pravo puta se izračunava prema površini zemljišta koja se koristi za pristup, postavljanje, korištenje, popravljavanje i održavanje elektroničke komunikacijske infrastrukture u sljedećim iznosima:

Redni broj	Vrsta nekretnine, skraćene oznake	Godišnja naknada
1.	A	10 kn/m ²
2.	B	5 kn/m ²
3.	C	3 kn/m ²
4.	D	3 kn/m ²
5.	E	8 kn/m ²

izmjena i dopuna Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta³⁰⁴ ulica, cesta, put koji su do sada pripadali pod e) zemljište privedeno svrsi, sada postaju g) zemljište privedeno svrsi (oznaka G) i za njih se više ne plaća 8 kn/m² nego 2,40 kn/m², a autoceste postaju h) zemljište privedeno svrsi (oznaka H) i za njih se više ne plaća 8 kn/m² nego 4,75 kn/m². Navedeno je sukladno Odluci o visini naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti.³⁰⁵ Pod ulica, cesta i put su temeljem Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta, bile uvrštene nerazvrstane ceste.

6.	F	10 kn/m ²
----	---	----------------------

³⁰⁴ U predloženim izmjenama i dopunama Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta stoji:

Članak 2.

U članku 6. stavku 2. dodaje se točka g) koja glasi: zemljište privedeno svrsi: ulica, cesta, put (oznaka G)

Članak 3.

U članku 6. stavku 2. dodaje se točka h) koja glasi: zemljište privedeno svrsi: autocesta (oznaka H)

Članak 4.

Članak 7. stavak 1. mijenja se i glasi:

REDNI BROJ	VRSTA NEKRETNINE skraćene oznake	GODIŠNJA NAKNADA kn/m ²
1.	A	10,00
2.	B	5,00
3.	C	3,00
4.	D	3,00
5.	E	8,00
6.	F	10,00
7.	G	2,40
8.	H	4,75

³⁰⁵ III. Visina naknade za pravo služnosti vodova na javnoj cesti utvrđuje se u godišnjem iznosu kako slijedi:

Vrsta voda:	Za autoceste	Za ostale javne ceste
a) za polaganje vodovodnih, toplovodnih, parovodnih i kanalizacijskih vodova	4,00 kuna/m ²	2,10 kuna/m ²
b) za polaganje produktovoda, plinovoda i naftovoda	5,00 kuna/m ²	2,40 kuna/m ²
c) za postavljanje elektroničke komunikacijske kabelaške kanalizacije, vodova koji se postavljaju izvan kabelaške	4,75 kuna/m ²	2,40 kuna/m ²

Dakle, odreda ZOC-a 2021 koja se odnosi isključivo na javne ceste protegnuta je i na nerazvrstane ceste bez ikakve osnove. Pitanje pravnog statusa nerazvrstanih cesta riješeno je još donošenjem ZOC-a 2011 i iste su u nadležnosti JLS-a. Također nije jasno zašto se mijenja iznos naknade, navedeno nije ni s čim relevantnim potkrijepljeno te se izravno zadire u fiskalni kapacitet JLS-a kao i same RH. Na ovaj način bi se iz proračuna JLS-a izbilo više od dvije trećine naknade za osnovano pravo puta. Navedena odredba se nikako ne smije odnositi na nerazvrstane ceste, a uopće je i upitno zašto bi se i za javne ceste plaćala manja naknada i tako se išlo u korist operatorima.

U Obrazloženju izmjena odredbi tog Pravilnika stoji da mu je cilj spriječiti koliziju s obzirom na to da nakon stupanja ZOC-a 2021 postoje dvije naknade za pravo puta. Sukladno navedenom bez prosudbe, samo da se spriječi kolizija, Pravilnik o potvrdi i naknadi za pravo puta usklađuje se sa ZOC-om 2021, odnosno Odlukom o visini naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti.

I Nacrt novog prijedloga Zakona o elektroničkim komunikacijama kao i Nacrt prijedlog izmjena i dopuna Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta, bili su predmet tematske sjednice Odbora za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu na kojoj je konstatirano da se predloženim izmjenama predlaže značajno smanjenje naknade za pravo puta koje će utjecati na smanjenje prihoda JLRS-a te je zaključeno kako je potrebna značajna dorada istih.

S obzirom na to da stavak 3. članka 64. naposljetku nije sastavni dio Zakona o elektroničkim komunikacijama, više nije bilo niti pravnog temelja za donošenje Izmjena i dopuna Pravilnika o potvrdi i naknadi za pravo puta.

HAKOM je do sada izdao potvrde u vrijednosti od 127 milijuna kuna koliko se plaća po osnovi za pravo puta, od čega za JLS 94 600 000 kuna, a za županijske uprave za ceste 32 480 000 kuna.³⁰⁶

kanalizacije i stupova nadzemne komunikacijske mreže te vodova integrirane infrastrukture		
d) za polaganje kablinskih električnih vodova i stupova zračne mreže ili javne rasvjete	4,75 kuna/m ²	2,40 kuna/m ²

³⁰⁶<https://www.sabor.hr/hr/press/priopcenja/odbor-za-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu-odrzao-tematsku-raspravu-o>.

O navedenoj problematici su se izjasnile i JLS-ovi kao predlagatelji postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom odredbi ZOC-a 2021 te su istaknuli tvrdnju da je riječ o pogodovanju infrastrukturnim operatorima³⁰⁷ tako da im se omogući plaćanje bitno nižih naknada (ranije 8,00 kn/m², danas 4,75 odnosno 2,40 kn/m²) čak i za prava koja su na javnim cestama stekli prije stupanja na snagu ZOC-a 2021, bez obzira na to što njihovo pravo korištenja javnih cesta i odgovarajuća obveza plaćanja naknade proizlaze iz samog zakona (i mjerodavnog podzakonskog propisa) te je riječ o situacijama koja je samim time - za njih, kao i za vlasnika odnosno upravitelja javnih cesta - okončana prije stupanja na snagu zakonskih izmjena. Naprotiv, osporenim se zakonom, prema stajalištu ovih predlagatelja, oštećuje vlasnik odnosno oštećuju se upravitelji javnih cesta te im se nameće ustavnopravno nedopustiv prekomjeran teret.

U očitovanju Ministarstva mora, prometa i infrastrukture navedeno ja da su da su pravo puta i pravo služnosti po svom sadržaju vrlo slična prava, gdje oba titularu omogućavaju nesmetano korištenje tuđe nekretnine, pa je u ZOC-u 2021 zakonodavac ocijenio razumnim da se iznosi koji se plaćaju za ta prava izjednače kada je riječ o javnim cestama. Također su istaknuli kako je ovlaštenje zakonodavca u tom pogledu nesporno, jer su javne ceste javno dobro u općoj uporabi koje je vlasništvo RH.³⁰⁸

Navedeno očitovanje nije u skladu s pokušajem nametanja navedenog iznosa naknade kao iznosa naknade za korištenje nekretnina na temelju prava puta na nekretninama u vlasništvu JLRS-a, jer su nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu JLS-a.

6. ZAKLJUČAK

Ovim radom obrađena je problematika utvrđivanja naknade i to kako u upravnom postupku izvlaštenja tako i kod upisa već izgrađenih nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, jer je upravo

³⁰⁷ Čl. 2. st. 1. t. 21. *infrastrukturni operator*: pravna ili fizička osoba koja se koristi vlastitim nekretninama i/ili nekretninama drugih u svrhu građenja, održavanja, razvoja i korištenja elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture, ili koja je zasnovala pravo puta u skladu s ovim Zakonom, ili je obveznik davanja pristupa elektroničkoj komunikacijskoj infrastrukturi i povezanoj opremi na temelju analize mjerodavnog tržišta provedene u skladu s ovim Zakonom.

³⁰⁸ Točka 14. Odluke broj: U-I-3024/2022 i dr. od 20. prosinca 2022. („Narodne novine“ broj 4/23).

pitanje naknade vlasnicima zemljišta koje je ušlo u koridor nerazvrstane ceste, osnovno pitanje rješavanja imovinsko pravnih odnosa. S obzirom na to da je zbog sukoba javnog i privatnog interesa izvlaštenje često jedini institut pomoću kojega javna vlast može izvršiti određene općekorisne radove i protiv volje pojedinca te da se izvlaštenjem povređuje pravo vlasništva, potrebno je s velikom pažnjom u pravnom sustavu urediti pitanje određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu.

Kod postupka utvrđivanja naknade za izvlaštenu nekretninu, možemo ustvrditi da se uvođenjem načela prethodnog učinka u postupku izvlaštenja ne utvrđuje tržišna vrijednost nekretnine, s obzirom na dvije oprečne definicije iz ZPVN-a, a što nije u skladu s Ustavom.

Načelo prethodnog učinka preuzeto je iz njemačkog pravnog sustava, no naš zakonodavac nije uzeo u obzir bitnu razliku između našeg i njemačkog ustavnog rješenja u pogledu naknade za izvlaštenu nekretninu, jer je njemačkim Ustavom određeno da izvlaštenik ima pravo na pravičnu naknadu za izvlaštenu nekretninu. Primjena navedenog načela je suprotna i desetljećima primjenjivanoj sudskoj praksi prema kojoj se naknada određivala prema komunalnoj opremljenosti u vrijeme oduzimanja nekretnine, ali po današnjim tržišnim cijenama građevinskog zemljišta u trenutku procjene takvog zemljišta. Prema Zakonu o izvlaštenju (NN 9/94 i dr.) izvlaštenik je imao pravo na naknadu u visini koju bi ta nekretnina mogla postići na tržištu prema onim svojstvima koja zaista i ima u vrijeme donošenja rješenja o izvlaštenju, odnosno taj zakon nije poznavao načelo prethodnog učinka.

Od stupanja na snagu ZION-a i ZPVN-a, procjene vrijednosti izvlaštenih nekretnina su bitno manje nego prije, što je izazvalo veliki broj žalbi i tužbi. Znači trebalo bi ili kroz promjenu ustavne odredbe provoditi sustav pravične naknade ili bi trebalo izmijeniti ZPVN tako da se načelo prethodnog učinka prestane primjenjivati prilikom procjene vrijednosti za izvlaštenu nekretninu.

S obzirom na navedenu problematiku, sukobivši stavove predlagatelja prijedloga za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZPVN-a i stavove Ustavnog suda, smatram da načelo prethodnog učinka ostvaruje svoj smisao kod rekonstrukcije nerazvrstanih cesta kad je uglavnom riječ o proširenju postojećeg koridora tako da se kao sastavni dijelovi cesta, grade biciklističke i pješačke staze sukladno današnjim standardima. Većinom se tada od vlasnika zemljišta/zemljišta s izgrađenim kućama, otkupljuju parcele po dužini uz cestu što im ne narušava kvalitetu života (arondacijske površine), a dobivaju bolju komunalnu opremljenost, čime im se i povećava vrijednost same nekretnine.

Navedeno načelo funkcionira i kad se gradi nova cesta sukladno prostornom planu, jer tada vlasnicima zemljišta koje ulazi u koridor ceste, nakon ishoda građevinske dozvole za cestu, okolno zemljište postaje građevinsko, odnosno po dobivanju građevinske dozvole za cestu i vlasnici okolnog zemljišta mogu dobiti građevinsku dozvolu za izgradnju objekata, što znači da na do tada u financijskom smislu beskorisnom zemljištu koje može služiti samo za poljoprivrednu obradu, dobivaju građevinske parcele koje mogu sami konzumirati ili istima mogu raspolagati sukladno tržišnim uvjetima. U tim situacijama, bez obzira na izračun naknade, nevoljni prodavatelj bi ipak s obzirom na dobitke, trebao biti voljni.

Vezano za ZPVN koji je u RH na snazi od 2015. godine, zanimljivo je da u istome za RH nisu propisane iste obveze kao i za JLRS-ove, odnosno niti država niti njezini proračunski i izvanproračunski korisnici nemaju obvezu osnivanja procjeniteljskog povjerenstva, a time niti obvezu dostave izrađenih procjembenih elaborata na mišljenje o usklađenosti sa ZPVN-om. Njima je dovoljno da naruče izradu procjembenog elaborata od ovlaštenog procjenitelja i oni temeljem istog mogu i stjecati i otuđiti nekretnine, neovisno o kvaliteti izrade istog, jer kvalitetu istog nitko ne kontrolira. Navedeno zbunjuje, s obzirom na to da je jedan od razloga normiranja predmetne materije zaštita ne samo lokalne i regionalne, nego i državne imovine pa se i postavlja pitanje tko kontrolira procjembene elaborate temeljem kojih RH (Vlada RH, ministar nadležan za poslove državne imovine, Hrvatske vode, Hrvatske željeznice, Hrvatske ceste i dr.) stječe i raspolaže nekretninama u svojem vlasništvu, odnosno s obzirom na konkretnu temu, temeljem kojih sklapa kupoprodajne ugovore, odnosno isplaćuje naknadu po rješenjima o izvlaštenju.

Kada su stupanjem na snagu ZOC-a 2011 nerazvrstane ceste dobile status javnog dobra u općoj uporabi, JLS ih je stekla u svoje vlasništvo. Stjecanje je nastupilo neposredno, stupanjem na snagu ZOC-a 2011, a s obzirom na to da isti ništa posebno ne određuje u pogledu trenutka u kojem JLS na temelju zakona stječe vlasništvo tih nekretnina, do primjene dolaze opća pravila stvarnog prava, odnosno stjecanjem vlasništva na temelju zakona prestaju sva stvarna prava koja su do tada postojala na odnosnoj stvari, osim onih za koje je stjecatelj znao da postoje ili je to morao znati do k se odnosi prijašnjega vlasnika i osoba čija su prava na odnosnoj stvari prestala zbog stjecanja prava vlasništva na temelju zakona, prosuđuju se po obveznopravnim pravilima, ako nije što posebno zakonom određeno.

U tom slučaju je kod pitanja naknade važno pitanje njezinog dospijeca, odnosno pitanje zastare takvog potraživanja, a tu treba uzeti u obzir činjenicu da pravo vlasnika u pogledu naknade za

oduzetu nekretninu ne može zastarjeti sve dok on može zahtijevati njezin povrat. Ovdje podrazumijevamo situaciju da bi vlasnik nekretnine osnovano mogao tražiti vlasničkopravnom tužbom povrat nekretnine od osobe koja posjeduje tu nekretninu, a kad više ne može zahtijevati njezin povrat, dospijeva njegov zahtjev za naknadu i zastarijeva u općem zastarnom roku od pet godina.

Vezano za prigovor zastare potraživanja postoje dva stajališta. Prvo, da se zastara računa od izgradnje nerazvrstane ceste, odnosno početak zastare se veže za trenutak prenamjene nekretnine i drugo da se početak zastare kod legalizacije faktičnog izvlaštenja računa od dana stupanja na snagu ZOC-a 2011 na temelju kojeg je stečeno vlasništvo pa bi po njemu tako svi postupci pokrenuti do 28.7.2016. godine, a koji su se odnosili na faktično izvlaštenje nekretnina koje u naravi čine nerazvrstanu cestu, bili pravodobni. Uz ta dva stava, Presudom Županijskog suda u Velikoj Gorici broj: Gž-1001/2020-2 od 06.10.2020. godine je utvrđeno da akt upisa u zemljišne knjige takvog stjecanja prava vlasništva ima konstitutivno značenje, odnosno da od tog trenutka teče zastarni rok od 5 godina, no protiv iste presude je Vrhovni sud RH dopustio reviziju.

Mišljenja sam da se početak zastare treba vezati za trenutak prenamjene nekretnine što je i potvrđeno kroz sudske i revizijske presude i revizijske presude, no također smatram da je u Prijelaznim i završnim odredbama ZOC-a 2011 trebao biti određen rok do kada JLS treba provesti postupak usklađivanja upisa sukladno novom pravnom statusu nerazvrstanih cesta te npr. odrediti u roku ne dužem od dvije godine od dana stupanja na snagu ZOC-a 2011, a kako je bilo određeno Izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama („Narodne novine“ broj 153/09) kao obveza za Državno odvjetništvo za javne ceste. Istina je da bi se navedenim propisanim rokom stavio pred JLS velik i financijski zahtjevan posao ažuriranja upisa u zemljišne knjige u relativno kratkom roku, no tada bi ta ostavština iz doba društvenog vlasništva bila riješena do 2013. godine, taman do ulaska RH u EU. Ovako, s obzirom na to da rok nije uopće propisan, upisi pravnog statusa izgrađenih nerazvrstanih cesta i dalje traju diljem RH i zbunjuju vlasnike zemljišta pošto ne sudjeluju u odgovarajućem sudskom kontradiktornom postupku, u kojem bi tražitelj upisa - kao što je to i propisano za zemljišnoknjižne postupke - bio dužan dokazati pretpostavke za upis, a vlasnici imali mogućnost da se o tome izjasne ili barem da izjave žalbu. Oni o navedenom saznaju tako da im na adresu preporučeno zaprime zemljišno knjižni izvadak iz kojeg proizlazi da oni više nisu vlasnici isparceliranog zemljišta koje je ušlo u koridor nerazvrstane ceste pa ih cijeli taj

postupak upisa pravnog statusa izgrađenih nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, neodoljivo podsjeća upravu na ta neka prošla vremena.

Vezano za financiranje nerazvrstanih cesta, možemo konstatirati na primjeru Proračuna Grada Koprivnice za 2021. godinu da je dominantan prihod za financiranje komunalne infrastrukture pa tako i nerazvrstanih cesta, komunalna naknada sa 65% dok su na drugom mjestu namjenski prihodi, odnosno kredit kao nespecifičan izvor financiranja koji je u cijelom iznosu namijenjen za rekonstrukciju središnjih gradskih trgova. Još je značajan izvor financiranja komunalni doprinos s 8%, sredstva naknade za ceste sa 3%, dok su iznosi ostalih izvora financiranja zanemarivi.

Svrha ovog rada bilo je i odgovoriti na koji način je regulirano plaćanje naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja s obzirom na to da je navedena naknada namjenski prihod za financiranje javnih i nerazvrstanih cesta te na koji način su zakonske izmjene ZOC-a 2021 trebale utjecati na iznos naknade za pravo puta, a riječ je o nenamjenskom prihodu od korištenja javnih i nerazvrstanih cesta.

Ovdje je važno naglasiti da se Ustavom RH građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu, da JLRS obavljaju poslove iz svog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana i imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspolažu o obavljanju poslova iz svojeg djelokruga. Prihodi moraju biti razmjerni njihovim ovlastima predviđenim Ustavom i zakonom. Tako je i jedan od prihoda JLRS prihod od stvari u njihovom vlasništvu i imovinska prava. Sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja im pripadaju čine njihovu imovinu, a istom moraju upravljati, koristiti se i raspolagati pažnjom dobrog gospodara.

Tako su sa ZOC-om 2021 izmijenjene odredbe koje se isključivo odnose na javne ceste tako da više nitko ne može besplatno na javnim cestama osnivati i to ne samo ograničena stvarana prava nego sada i pravo puta, odnosno od sada i sve osobe javnog prava, kako državne tako i lokalne/regionalne, plaćaju naknadu za korištenje javne ceste. Navedene izmjene bile su posljedica usklađivanja s pravilima o tržišnom natjecanju EU. Iz navedenog proizlazi da je osnivanje ograničenih stvarnih prava na nerazvrstanim cestama i dalje besplatno za sve osobe javnog prava.

S obzirom na činjenicu da plaćanje te naknade nije uvedeno pod istim uvjetima i za korištenje nerazvrstanih cesta, smatram da zakonodavac nije u potpunosti uskladio hrvatsko

zakonodavstvo s pravilima o tržišnom natjecanju EU, a također je i JLS-ove doveo u nepovoljniji položaj spram RH.

Navedeno temeljnim na tome što su i JLS-ovi potencijalni davatelji državnih potpora pa se besplatno osnivanje prava služnosti i prava građenja na nerazvrstanim cestama može također tretirati nezakonitom državnom potporom i diskriminacijom poduzetnika na tržištu.

Zakonodavac je navedeno trebao regulirati tako da se naknada plaća i za korištenje nerazvrstanih cesta. To je trebalo učiniti kroz izmjene ZUIO-a koji je *lex specialis*, a kroz izmjene ZOC-a trebalo je regulirati na koji će se način utvrditi iznos naknade koja će se naplaćivati. Pa je tako pitanje naknade za osnivanje prava građenja i prava služnosti na nerazvrstanoj cesti trebalo urediti tako da istu određuje općim aktom izvršno tijelo JLS-a.

S obzirom na to da navedeno nije učinjeno lokalni proračuni nemaju mogućnost naplate te naknade i na taj način su zakinuti za namjenski prihod za financiranje nerazvrstanih cesta.

Istim zakonom je određeno da se i za osnivanje prava puta na javnoj cesti plaća isključivo ta naknada, odnosno naknada koja se naplaćuje za pravo služnosti za korištenje elektroničke komunikacijske infrastrukture na javnoj cesti.

Navedeno je učinjeno ZOC-om 2021 zato što su pravo puta i pravo služnosti po svom sadržaju vrlo slična prava, gdje oba titularu omogućavaju nesmetano korištenje tuđe nekretnine pa je zakonodavac ocijenio razumnim da se iznosi koji se plaćaju za ta prava izjednače kada je riječ o javnim cestama. Također je ovlaštenje zakonodavca u tom pogledu nesporno, jer su javne ceste javno dobro u općoj uporabi koje je vlasništvo RH.

No sporno je što se onda kroz izmjene i dopune Zakona o elektroničkim komunikacijama navedeno željelo nametnuti i JLS-u tako da se ista naknada plaća i za osnovano pravo puta na njezinim nekretninama. Smatram da za navedeno nije bilo osnove s obzirom na to da su nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi koje je vlasništvo JLS-a. Činjenica je da bi s predloženim izmjenama došlo do značajnog smanjenja naknade za pravo puta koje prihoduju JLS-ovi i tako bi se značajno utjecalo na smanjenje prihoda JLS-a, točnije isti bi po osnovi naknade za pravo puta bili manji za dvije trećine godišnje.

POPIS IZVORA

Literatura

1. Bajt, J. (2012) Pravo puta na javnim nekretninama radi gradnje elektroničke komunikacijske infrastrukture, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 33, br. 1, 221-250, <https://hrcak.srce.hr/file/130450>
2. Baretić, S., Bestvina, M., Kontrec, D. (2016), Priručnik za provođenje izvlaštenja (potpunog i nepotpunog) u infrastrukturnim projektima sufinanciranih iz fondova EU, Zagreb, Ministarstvo poljoprivrede i Hrvatske vode
3. Borković, I. (2002) Upravno pravo, VII Izmijenjeno i dopunjeno izdanje. Zagreb: Narodne novine
4. Gavella, N., Josipović, T., Gliha, I., Belaj V., Stipković, Z. (2007) Stvarno pravo, svezak prvi, II. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Zagreb, Narodne novine
5. Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Margan, S., Čačić, N., Grgantov, S. „Provedba izvlaštenja u državnoj upravi“
6. Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Bonifačić, R., „Povrede Ustava RH i ZUP-a u Zakonu o procjeni vrijednosti nekretnina i Pravilniku o metodama procjene vrijednosti nekretnina“
7. Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Bogdanović, T., „Vještačenje u postupku izvlaštenja“
8. Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Orlić-Zaninović, S., „Sudska praksa u predmetima izvlaštenja-ocjena vještva“
9. Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Zagreb, 13.10.2018.godine: Staničić, F., „Postupak izvlaštenja - dvojbe i perspektive“
10. Jelčić, B., Lončarić-Horvat, O., Šimović, J., Arbutina, H., Mijatović, N. (2008), Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb, str. 669. - 681.
11. Josipović, T. (2011) Posebno stvarnopravno uređenje za javne ceste, u knjizi Stvarno pravo – posebna pravna uređenja, Svezak 3., ur. N. Gavella, 403-449. Zagreb, Narodne novine

12. Jug, J. (2017) Pravo na naknadu za zemljište na kojem je izgrađena nerazvrstana cesta, u knjizi „Gradnja i komunalno gospodarstvo“, Novi informator, Zagreb
13. Kontrec, D. (2011) Nerazvrstane ceste kao vlasništvo jedinica lokalne samouprave, u Gradnja, prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo, Bienenfeld, J. et all, Novi informator, Zagreb
14. Kontrec, D. (2011) Pravni status prometnica i upis u zemljišne knjige Zb. Prav. fak. Rij. (1991) v. 32, br. 1, str. 445-471
15. Kuštrak, I. Prikaz knjige „Stvarno pravo – posebna pravna uređenja, Svezak 3., ur. N. Gavella, 403-449. Zagreb, Narodne novine, 2011, <https://hrcak.srce.hr/file/190360>
16. „Linijske infrastrukturne građevine - određivanje obuhvata zahvata u prostoru, građevne čestice i smještaja građevine na građevnoj čestici u idejnom projektu“, Priručnik za projektante, ovlaštene inženjere geodezije i službenike koji izdaju upravne akte, Geoanda Zagreb 2020., https://mpgi.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Prostorno/Prirucnik_Linijske_infrastrukturne_gradevine.pdf
17. Milaković, G. (2014) Naknada za nekretnine na kojima je izgrađena cesta prije donošenja Zakona o cestama, ius info, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2014B707>
18. Putrić, L. (2020) Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige, Informator, br. 6650, 26.10.2020.
19. Sarvan, D. (2015) Naknade vlasnicima nekretnina koje su postale nerazvrstane ceste, Tim4pin magazin br. 6
20. Staničić, F. (2009) Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 9 (1). URI: <http://hrcak.srce.hr/135542> (2016-11-27)
21. Staničić, F. (2011) Izvlaštenje –pojmovnik. Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 11 (4). URI: [http://hrcak.srce.hr/131897\(2016-11-27\)](http://hrcak.srce.hr/131897(2016-11-27))
22. Staničić, F. (2013) Odstupanja u posebnom zakonodavstvu glede provođenja izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, Pravni vjesnik, URI: <https://hrcak.srce.hr/120000>
23. Staničić, F. (2013) Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa – što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade?. Zagrebačka pravna revija, 2 (2) URI: <http://hrcak.srce.hr/129508> (2016-12-19)
24. Staničić, F. (2020) Je li Zakonom o cestama 2011. godine ipak provedeno faktično

- izvlaštenje vlasnika nerazvrstanih cesta?, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 41, br. 3, 803-825
25. Šikić, M., Ofak, L. (2011) Nova načela upravnog postupka, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci (1991) v. 32, br. 1. 127-153
26. Šimović, J.; Rogić Lugarić, T. (2012), Komunalno gospodarstvo i instrumenti njegova financiranja, <https://hrcak.srce.hr/132755>,

Internetski izvori

1. Česta pitanja i odgovori, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2015/230%20sjednica%20Vlade//230%20-%201.pdf>
2. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2017/03%20o%20C5%20Eujak/24%20sjednica%20Vlade%20Republike%20Hrvatske//24%20-%204.pdf>
3. <https://mgipu.gov.hr/pristup-informacijama/cesta-pitanja-i-odgovori/podrucje-procjene-vrijednosti-nekretnina/8246>
4. <https://sabor.hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu-174>
5. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2015/230%20sjednica%20Vlade//230%20-%201.pdf>
6. <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/10507>
7. <https://www.mingo.hr/page/kategorija/strateski-investicijski-projekti-rh> Zakonom o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske („Narodne novine“ broj 29/18 i 114/18) utvrđeno je da je gradnja strateških građevina od interesa za RH.
8. <https://www.sabor.hr/hr/press/priopcenja/odbor-za-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu-odrzao-tematsku-raspravu-o>
9. Izvješće Odbora pomorstvo, promet i infrastrukturu Hrvatskoga sabora, na 38. sjednici održanoj 11. srpnja 2014. godine <https://www.sabor.hr/radna-tijela/odbori-i-povjerenstva/izvjesce-odbora-za-pomorstvo-promet-i-infrastrukturu-o-47>
10. Objašnjenje DGU vezano uz izradu snimke izvedenog stanja i geodetskog elaborata izvedenog stanja javnih i nerazvrstanih cesta, 24.10.2021., <https://dgu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pristup%20informacijama/Zakoni%20>

[i%20ostali%20propisi/Upute/OCR%20Objasnjene%20postupak%20upisa%20javnih%20i%20nerazvrstanih%20ceste%20-%20Zakon%20o%20cestama.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080720/PZ_693.pdf)

11. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o cestama s konačnim prijedlogom Zakona (srpanj 2014), https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/080720/PZ_693.pdf
12. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopuni Zakona o cestama, lipanj 2014., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2014/174%20sjednica%20Vlade//174%20-%20202.pdf>

Propisi

1. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (“Narodne novine” – MU broj 18/97., 6/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10.)
2. Odluka o cestama na području velikih gradova koje prestaju biti razvrstane u javne ceste („Narodne novine“ broj 44/12)
3. Odluka o visini naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti („Narodne novine“ broj 87/14)
4. Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina (Narodne novine, broj 79/2014)
5. Pravilnik o potvrdi i naknadi za pravo puta (“Narodne novine” broj 152/11, 151/14, 95/17)
6. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama („Narodne novine“ broj 26/10, 120/13, 01/20)
7. Pravilnik o sufinanciranju sredstava za rad tijela nadležnih za provedbu postupka izvlaštenja („Narodne novine“ broj 17/16, 16/20)
8. Uredba o određivanju građevina, drugih zahvata u prostoru i površina državnog i područnog(regionalnog) značaja („Narodne novine“ broj 37/14, 154/14 i 30/21)
9. Uredba o procjeni vrijednosti nekretnina („Narodne novine“, br. 74/14)
10. Ustav Republike Hrvatske (“Narodne novine”, broj 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10., 85/10., 5/14.)
11. Zakon o cestama (“Narodne novine” broj 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22)
12. Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina („Narodne novine“ broj 112/18, 39/22)

13. Zakon o elektroničkim komunikacijama ("Narodne novine" broj 73/08, 90/11, 133/12, 80/13, 71/14, 72/17)
14. Zakon o financiranju vodnoga gospodarstva ("Narodne novine" broj 153/09, 90/11, 56/13, 154/14, 119/15, 120/16, 127/17, 66/19)
15. Zakon o gradnji („Narodne novine“, br. 153/13, 20/17, 39/19 i 125/19)
16. Zakon o grobljima („Narodne novine“ 19/98, 50/12, 89/17)
17. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade ("Narodne novine", broj 74/14, 69/17, 98/19)
18. Zakon o javnim cestama („Narodne novine“ broj 153/09)
19. Zakon o javnim cestama („Narodne novine“ broj 180/04)
20. Zakon o javnim cestama („Narodne novine“ broj 34/91)
21. Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ broj 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03. – pročišćeni tekst, 82/04., 178/04., 38/09., 79/09. i 49/11.)
22. Zakon o komunalnom gospodarstvu („Narodne novine“ broj 68/18, 110/18, 32/20)
23. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi („Narodne novine“ broj 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20)
24. Zakon o mjerama za smanjenje troškova postavljanja elektroničkih komunikacijskih mreža velikih brzina (Narodne novine“ broj 121/16)
25. Zakon o obveznim odnosima („Narodne novine“ broj 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21)
26. Zakon o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09 i 110/21)
27. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama („Narodne novine“ broj 86/12, 143/13, 65/17, 14/19)
28. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina („Narodne novine“ broj 78/15)
29. Zakon o prostornom uređenju („Narodne novine“ broj 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 i 98/19)
30. Zakon o sigurnosti prometa na cestama ("Narodne novine", broj 67/08, 48/10 - OUSRH, 74/11, 80/13, 158/13 - Odluka i Rješenje USRH, 89/14 - OUSRH i 92/14, 64/15, 108/17, 70/19, 42/20)
31. Zakon o sigurnosti prometa na cestama („Narodne novine“ broj 105/05)

32. Zakon o sustavu državne uprave (»Narodne novine«, br. 66/19)
33. Zakon o šumama („Narodne novine“ broj 68/18, 115/18, 98/19, 32/20, 145/20)
34. Zakon o upravljanju državnom imovinom („Narodne novine“ broj 52/18)
35. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (“Narodne novine”, broj 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.)
36. Zakon o zemljišnim knjigama („Narodne novine broj 63/19, 128/22)
37. Zakon o željeznici („Narodne novine“ 32/19, 20/21, 114/22)
38. Zakon o prostornom uređenju („Narodne novine“ 153/13)
39. Zakon o upravnim sporovima („Narodne novine“ broj 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)
40. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara („Narodne novine“ broj 66/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 44/17, 90/18, 32/20, 62/20, 117/21, 114/22)

Sudske odluke

1. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-I-3024/2022 i dr. od 20. prosinca 2022. („Narodne novine“ broj 4/23)
2. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Revt 298/2015-2, od 08.06.2016. godine
3. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj: Revt-2433/2018-6, od 28.01.2020.
4. Presuda Županijskog suda u Rijeci broj: Gž-486/2018-4, od 05.12.2018. godine
5. Presuda Županijskog suda u Splitu broj: Gž-762/2019-3, od 19.09.2019. godine
6. Presuda Županijskog suda u Velikoj Gorici broj: Gž-1001/2020-2, od 06.10.2020.
7. Presuda Županijskog suda u Velikoj Gorici Poslovni broj: Gž-1322/2021-4 od 28.02.2022.
8. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I 1838/2016, od 8.6.2021. godine
9. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I/3024/2022, od 27.9.2022. godine

10. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj U-I/4545/2011, od 4.4.2017. godine
11. Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske, broj: U-I/6326/2011 od 07.02.2017. godine („Narodne novine“ broj 23/17)
12. Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj: Revd 790/2021-3, od 19.01.2022.

Tablica

Tablica 1: Izvori financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture u Gradu Koprivnici za 2022. godinu

Grafikon

Grafikon 1: Izvori financiranja građenja i održavanja komunalne infrastrukture u Gradu Koprivnici za 2022. godinu