

OGRANIČENJA PRAVA VLASNIŠTVA U POSTUPKU URBANE KOMASACIJE

Iva Tuhtan Grgić, dipl. iur., asistentica
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 351.778.51:347.23
Ur.: 31. prosinca 2010.
Pr.: 4. ožujka 2011.
Stručni rad

Sažetak

Urbana komasacija institut je koji je u hrvatski pravni poredak unesen Zakonom o prostornom uređenju i gradnji s ciljem boljeg upravljanja i uređenja građevinskog zemljišta u naseljima. Planirano prostorno uređenje svakako je od interesa za Republiku Hrvatsku, a takvim je proglašen i sam institut urbane komasacije. Međutim, ograničenja, a u nekim slučajevima i prestanak prava vlasništva, koji proizlaze iz odredaba kojima je regulirana urbana komasacija nisu u granicama koje dopušta Ustav Republike Hrvatske. Upravo su te odredbe i posljedice koje njihova primjena može imati za vlasnike komasiranog zemljišta, predmet analize ovoga rada. U radu se također ukazuje na one odredbe Zakona kojima se čine znatna odstupanja od ustavnog načela sudske zaštite građanskih prava, općeg stvarnopravnog uređenja i temeljnih načela zemljišnoknjižnog prava. Neusklađenost propisa s temeljnim postulatima Ustava Republike Hrvatske i načelima građanskog prava može ozbiljno ugroziti pravnu sigurnost. Zbog svega navedenog autorica je mišljenja da zakonodavac treba ozbiljno razmisliti o izmjenama odredaba o urbanoj komasaciji, kako bi se osiguralo ustavom zajamčeno pravo vlasništva i pravna sigurnost.

Ključne riječi: *urbana komasacija, jamstvo vlasništva, ograničenja vlasništva.*

1. UVOD

Kvalitetnim prostornim planiranjem svakako se pridonosi unaprjeđenju gospodarskih, društvenih, prirodnih, kulturnih i ekoloških polazišta održivog razvitka u prostoru. Takvo gospodarenje prostorom nesporno je u javnom interesu. Jedna od mjera kojima se željelo omogućiti jedinicama lokalne samouprave aktivno sudjelovanje u prostornom planiranju je urbana komasacija. Zakonska definicija urbane komasacije nalazi se u odredbi čl. 2. st. 1. t. 25. Zakona o prostornom

uređenju i gradnji.¹ Opisana je kao postupak spajanja čestica građevinskog zemljišta u jednu cjelinu i njezina podjela na građevne i druge čestice u skladu s detaljnim planom uređenja na području komasacije, uz istodobno sređivanje vlasničkih i drugih stvarno-pravnih odnosa na tom zemljištu s ciljem podjele građevnih čestica vlasnicima tog zemljišta razmjerno njegovoj površini i jedinici lokalne samouprave za potrebe površina javne namjene. Odredbu o tomu da je provedba postupka urbane komasacije od interesa za Republiku Hrvatsku sadrži i sam ZPUG u čl. 137. st. 2. Postojanje takvog interesa razlog je zbog kojega Ustav Republike Hrvatske dopušta zadiranje u pravo vlasništva, njegovim ograničenjem ili oduzimanjem, ali uvijek uz naknadu tržišne vrijednosti (čl. 50. st. 1. Ustava Republike Hrvatske²). Ustavom RH je, također, propisano kako svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (čl. 16. st. 2. Ustava RH).

Navedene odredbe Ustava, kao i odredba čl. 6. st. 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, kojom je postavljen zahtjev glede svojstava koje mora imati tijelo koje odlučuje o subjektivnom građanskom pravu,³ svakako su trebale biti polazišne odrednice pri reguliranju instituta kojim se ozbiljno zadire u pravo vlasništva u širem smislu. Iako je urbana komasacija u stručnoj literaturi opisana kao postupak kojim se usklađuje privatni i javni interes, postupak kojim se štite vlasnička prava, ali ne i geometrija vlasništva, potom kao sredstvo komunalne politike i 'najbolji instrument javnog građevinskog prava',⁴ smatramo da se postupak urbane komasacije kako je reguliran odredbama ZPUG-a može (i treba) podvrći vrlo ozbiljnim prigovorima.

U želji da se postupci urbane komasacije provedu što brže, odredbama ZPUG-a učinjena su znatna, po našem mišljenju neprihvatljiva, odstupanja i od općeg stvarnopravnog uređenja i temeljnih načela zemljišnoknjižnog prava. U radu ćemo izdvojiti i analizirati one segmente instituta postupka urbane komasacije koje bi u praksi, sa stajališta vlasnika, mogle biti dovedene u pitanje. Položaj nositelja drugih stvarnih prava također zaslužuje detaljnu analizu, koja, međutim, prelazi

1 NN, br. 76/07., 38/09. (u daljnjem tekstu: ZPUG).

2 NN, br. 56/90., 135/97., 8/98. (proč. tekst), 113/00., 124/00. (proč. tekst), 28/01., 41/01. (proč. tekst), 55/01. (proč. tekst), 76/10., 85/10. (proč. tekst), (u daljnjem tekstu: Ustav RH).

3 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN, MU, 18/97., 6/99. (proč. tekst), 8/99. (ispr.). 'Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama'.

4 KONČIĆ, Ana Marija, KONTREC, Damir, KRTALIĆ, Vladimir, PELIVAN, Mato, RAJČIĆ, Davor, *Građevinsko zemljište – od parcelacijskog elaborata do upisa u zemljišne knjige*, Hrvatska sveučilišna naklada, Zagreb, 2009., str. 67. Pozitivan stav prema urbanoj komasaciji kako je uređena ZPUG-om ima i BIENENFELD, Josip, *Novine koje donosi Zakon o prostornom uređenju i gradnji s osvrtom na urbanu komasaciju*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 14, Organizator, Zagreb, 2007., str. 39-73.; isti: *Novine u uređenju građevinskog zemljišta nakon donošenja Zakona o prostornom uređenju i gradnji*, Nekretnine u pravnom prometu – aktualna pitanja zakonodavstva i sudske prakse, Inženjerski biro, Zagreb, 2007., str. 94-113.

okvire ovoga rada.⁵ Veći se dio primjedaba upućenih odredbama ZPUG-a sa stajališta vlasnika odnosi i na ostale nositelje stvarnih prava.

Za istaknuti je također, da unatoč velikim očekivanjima, ovaj institut nije zaživio u praksi, a Državno komasacijsko povjerenstvo uopće nije osnovano. Tim više smatramo potrebnim ukazati na moguće posljedice primjene ovog instituta u praksi, vjerujući da će se Zakon u ovom dijelu izmijeniti na način da njegove odredbe budu u skladu s ustavnim zahtjevom za zaštitom prava vlasništva.

2. POSTUPAK URBANE KOMASACIJE

Postupak komasacije provodi i o zahtjevu za komasaciju odlučuje komasacijsko povjerenstvo koje za svoje područje osniva predstavničko tijelo županije, Grada Zagreba, odnosno velikoga grada (čl. 148. st. 1. ZPUG). Područje komasacije određuje se prostornim planom uređenja općine ili grada ili urbanističkim planom uređenja (138. st. 1. ZPUG). Komacijska povjerenstva imenuje i razrješava dužnosti predstavničko tijelo županije, Grada Zagreba, odnosno velikoga grada. Predsjednik i njegov zamjenik imenuju se iz reda službenika županije, Grada Zagreba, odnosno velikoga grada koji su diplomirani pravnici. Jedan član i njegov zamjenik imenuju se iz reda službenika županije, Grada Zagreba, odnosno velikoga grada koji su diplomirani inženjeri arhitekture. Po jedan član i njegov zamjenik imenuju se iz reda sudaca županijskog suda koji imaju radnog iskustva u građansko-pravnim odnosima, iz reda službenika katastarskog ureda, koji je diplomirani inženjer geodezije i reda članova općinskog vijeća, gradskog vijeća, odnosno predstavnika Gradske skupštine Grada Zagreba na čijem se području provodi komasacija (čl. 148. st. 4. ZPUG).

Zahtjev za pokretanje postupka urbane komasacije podnosi se komasacijskom povjerenstvu putem tijela koje obavlja administrativno-tehničke poslove povjerenstva. Prema odredbama ZPUG-a takav zahtjev može postaviti samo jedinica lokalne samouprave, čime joj se omogućava aktivno sudjelovanje u prostornom uređenju. Mišljenja smo da bi, *de lege ferenda*, bilo dobro omogućiti pokretanje tog postupka i vlasnicima zemljišta koje je detaljnim planom uređenja određeno građevnim.⁶ Zahtjevu mora biti priložen detaljni plan uređenja, parcelacijski elaborat za formiranje građevnih i drugih čestica, izvadci iz zemljišnih knjiga i posjedovni listovi uz eventualne druge dokumente značajne za utvrđivanje

5 Detaljna analiza utjecaja provođenja postupka izvlaštenja i urbane komasacije na sve vjerovnike izložena je u radu: ERNST, Hano, Zaštita vjerovnika u postupku izvlaštenja i urbane komasacije, u: Zaštita vjerovnika: financijski, pravni i porezni aspekt, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 225.-259.

6 U Sloveniji je tako čl. 116. Zakona o urejanju prostora (ZUreP-1), Uradni list RS, št. 110/2002. propisano: "Komasacija se uvede, če to predlagajo lastniki zemljišč na območju lokacijskega načrta (v nadaljnjem besedilu: komasacijsko območje), ki imajo v lasti najmanj 67% površine zemljišč na predvidenem komasacijskem območju. Vsa zemljišča na območju predvidenega lokacijskega načrta se vključijo v komasacijski sklad."

vlasništva zemljišta, građevina i trajnih nasada, popis i stručni opis građevina i trajnih nasada koje je potrebno ukloniti te procjena troškova provedbe komasacije, a na traženje komasacijskog povjerenstva i drugi dokumenti (čl. 154. ZPUG). Ukoliko je udovoljeno ovim zakonskim pretpostavkama komasacijsko povjerenstvo donosi zaključak o provedbi postupka komasacije. Zaključak sadrži oznake nekretnina, a po jedan se njegov primjerak dostavlja zemljišnoknjižnom sudu, katastarskom uredu, svim strankama javnim priopćenjem u dnevnom tisku i objavom na web stranici te izlaganjem na oglasnoj ploči (čl. 155. ZPUG).

2.1. Zabilježba vođenja postupka komasacije

Vođenje postupka komasacije nesporno je pravna činjenica važna za pravni promet nekretnina. Kako bi se u javnoj knjizi učinilo vidljivim provođenje ovoga postupka Zakonom je propisana obveza zemljišnoknjižnog suda da na temelju zaključka o provedbi postupka komasacije u zemljišnim knjigama zabilježi vođenje toga postupka (čl. 156. st. 1. ZPUG). Međutim, za razliku od drugih vrsta zabilježbi, ova, pored publiciranja provođenja postupka komasacije, proizvodi i neka ograničenja za nositelje svih stvarnih prava na tim nekretninama. Tako su od dostave zaključka o provedbi postupka komasacije nadležnom zemljišnoknjižnom sudu i katastru do dana pravomoćnog okončanja postupka komasacije promjene podataka u katastarskom operatu i zemljišnim knjigama dopuštene samo uz prethodnu suglasnost komasacijskog povjerenstva i to pod prijetnjom ništetnosti pravnih poslova zaključenih bez navedene suglasnosti (čl. 156. st. 2. i 3. ZPUG).

Nametanje obveze vlasniku i nositeljima drugih prava na nekretnini da su za svaku promjenu podataka na nekretnini koja je obuhvaćena postupkom komasacije dužni zatražiti prethodnu suglasnost komasacijskog povjerenstva smatramo nepotrebnim zakonskim ograničenjem. Zakonom nije propisan ni rok u kojem je komasacijsko povjerenstvo dužno odlučiti o davanju suglasnosti, niti po kojem će se ključu suglasnost za pojedino raspolaganje davati, odnosno uskraćivati.

Za pretpostaviti je da je ova odredba unesena u Zakon kako bi komasacijska povjerenstva bila obaviještena o aktualnim promjenama na nekretninama nad kojima se provodi urbana komasacija. Ukoliko je ovo *ratio* navedene zakonske odredbe, smatramo da bi se isti cilj mogao, učinkovitije i u manjoj mjeri ograničavajuće, postići drugim mjerama. Primjerice, propisivanjem obveze strankama u postupku o dužnosti obavještavanja komasacijskog povjerenstva o svim promjenama na nekretninama. Takvu bi obvezu *de lege ferenda* trebalo propisati zakonom tako da obveza obavještavanja bude istaknuta već u zaključku o provedbi komasacije. Obavješćivanje komasacijskog povjerenstva o promjenama na nekretninama svakako bi bilo bolje rješenje od prethodne suglasnosti komasacijskog povjerenstva koje predstavlja preveliko ograničenje za nositelje prava na nekretninama, a ionako ne ispunjava svoju (presumiranu) zadaću. Moguće je, primjerice, da vlasnik nakon pribavljene suglasnosti povjerenstva ne zaključi pravni posao kojim prenosi ili osniva novo stvarno pravo na nekretnini. S druge strane ova dužnost obavještavanja

bila bi u interesu stranaka u postupku, odnosno novih nositelja stvarnih prava pa bi bilo realno za očekivati da će zainteresirana strana pravovremeno obavijestiti komasacijsko povjerenstvo o nastalim promjenama. U prilog ovakvom rješenju svakako ide i činjenica da do prijenosa prava vlasništva i osnivanja drugih stvarnih prava na nekretnini dolazi i na drugim pravnim temeljima. Teško nam je zamisliti da bi moguća uskrata suglasnosti komasacijskog povjerenstva mogla imati ikakav pravni učinak na stjecanje stvarnih prava na temelju nasljeđivanja, zakona, sudske odluke ili odluke drugoga nadležnog tijela. Osim toga, navedeno ograničenje (odnosno uvjetovanje suglasnošću) pravnog prometa nekretninama vremenski je određeno trajanjem postupka komasacije, a nije za očekivati da će postupci biti pravomoćno dovršeni u kratkom roku, što ovu odredbu o davanju suglasnosti čini još tegobnijom.

2.2. Utvrđivanje stanja nekretnine

Predmet komasacije su sva zemljišta na području komasacije osim građevnih čestica izgrađenih u skladu s važećim detaljnim planom uređenja, neizgrađenih čestica koje imaju oblik i površinu određenu važećim detaljnim planom uređenja, izgrađenih čestica koje se promjenom oblika i površine mogu uskladiti s važećim detaljnim planom uređenja⁷ i čestica na kojima su izgrađene građevine bez građevinske dozvole, odnosno drugog odgovarajućeg akta u skladu s detaljnim planom uređenja koje se promjenom oblika i površine mogu uskladiti s tim planom (čl. 139. ZPUG).

Kako bi se postupak urbane komasacije uopće mogao provesti, komasacijsko povjerenstvo mora utvrditi pravno stanje zemljišta, građevina i trajnih nasada (dakle, nekretnine) koja bi trebala biti obuhvaćena postupkom komasacije. Upravo stoga Zakonom je propisano da jedinica lokalne samouprave zahtjevu za pokretanje komasacije pored detaljnog plana uređenja i parcelacijskog elaborata za formiranje građevnih i drugih čestica na području komasacije, prilaže i potpune izvratke iz zemljišnih knjiga i posjedovne listove za zemljište koje je predmet komasacije i/ili pojedinih radnji u tom postupku te druge dokumente i podatke značajne za utvrđivanje vlasništva tog zemljišta, te građevina i trajnih nasada na tom zemljištu kojima raspolaže (neprovedene odluke tijela državne vlasti, kupoprodajne ugovore, podatke o promjeni adresa vlasnika i posjednika i sl.), kao i popis i stručni opis građevina i trajnih nasada koje je potrebno ukloniti radi provedbe komasacije s oznakom zemljišta na kojem se nalaze i izgrađenih čestica koje se promjenom oblika i površine usklađuju s detaljnim planom uređenja. Komascacijsko povjerenstvo dužno je, u svrhu utvrđivanja stvarnoga stanja nekretnina u pogledu vlasništva, drugih stvarnih prava, oblika, veličine i izgrađenosti, te radi pružanja mogućnosti strankama izjasniti se o činjenicama i okolnostima koje su od važnosti za donošenje

⁷ Dio izgrađene čestice koji prema važećem detaljnom planu uređenja ne čini građevnu česticu, predmet je komasacije.

rješenja, pozvati osobno i javnim priopćenjem na očitovanje sve stranke (čl. 158. st. 1. ZPUG).

2.2.1. Utvrđenje 'stvarnog stanja' nekretnine

Postupak utvrđivanja stanja zemljišta te građevina i trajnih nasada koji su predmet komasacije uređen je čl. 140., 141. i 142. ZPUG-a.⁸ Stanje zemljišta, građevina i trajnih nasada utvrđuje se u postupku komasacije u dva smjera. s jedne se strane utvrđuje njihov oblik, veličina i izgrađenost (dakle, katastarski podaci),⁹ a s druge se strane utvrđuje stvarnopravno stanje nekretnine. Pored prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama obuhvaćenim postupkom komasacije za potrebe provedbe postupka komasacije utvrđuje se i posjednik nekretnine. Kao mjerodavno stanje glede vlasništva i ograničenih stvarnih prava te oblika, veličine i izgrađenosti nekretnine, uzima se stanje u zemljišnim knjigama (čl. 141. st. 2. ZPUG). Ovakva je odredba gotovo suvišna budući da je *ratio* postojanja zemljišnih knjiga upravo evidencija pravnog stanja nekretnina na području Republike Hrvatske, koja je mjerodavna za pravni promet nekretnina (čl. 1. Zakona o zemljišnim knjigama¹⁰). Relativno je čest slučaj da zemljišnoknjižno stanje nekretnine ne odgovara njezinom stvarnom, izvanknjižnom stanju. ZPUG-om je za te slučajeve određeno da će se kao mjerodavno uzeti stvarno stanje (čl. 141. st. 3. ZPUG). Iz stipulacije odredbe čl. 142. st. 2. ZPUG-a proizlazi, međutim, da 'stvarno stanje' u smislu ovoga Zakona ima bitno drugačije značenje od pojma 'stvarnog stanja' u teoriji stvarnog i zemljišnoknjižnog prava. Naime, do nesklada između zemljišnoknjižnog i stvarnog stanja nekretnine doći će u dva slučaja – kada je zemljišnoknjižno stanje nepotpuno i kada je zemljišnoknjižno stanje neistinito.¹¹ Izvanknjižno stjecanje vlasništva¹² moguće je samo na tri pravna osnova: na temelju odluke suda ili druge vlasti, pri čemu se vlasništvo stječe u trenutku pravomoćnosti sudske, odnosno konačnosti odluke druge vlasti (čl. 126. st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹³), na temelju nasljeđivanja, u trenutku otvaranja nasljedstva (čl. 128. st. 1. ZV) te

8 Iako izrijekom nije propisano da se postupak komasacije provodi po pravilima upravnog postupka, postoji načelna odredba ZPUG-a kojom je propisano da se na postupovna pitanja koja nisu uređena ZPUG-om primjenjuju odredbe propisa kojim se uređuje opći upravni postupak (čl. 3. ZPUG).

9 Ako je za utvrđivanje stvarnog stanja nekretnina glede njihova oblika, veličine i izgrađenosti potrebno stručno znanje geodetske struke dokazi se izvode uz pomoć osobe ovlaštene za obavljanje poslova državne izmjere i katastra nekretnina prema posebnom zakonu (čl. 158. st. 3. ZPUG).

10 NN, br. 91/96., 68/98., 137/99., 114/01., 100/04., 107/07., 152/08. (u daljnjem tekstu: ZZK).

11 Više o tome: JOSIPOVIĆ, Tatjana, Zemljišnoknjižno pravo, Informator, Zagreb, 2001., str. 240.-242.

12 U radu se ograničavamo samo na pravo vlasništva, iako će do nesklada između stvarnog i izvanknjižnog stanja doći i kod ograničenih stvarnih prava, ali i pravnih činjenica i osobnih odnosa mjerodavnih za pravni promet nekretnina.

13 NN br. 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 107/07., 146/08., 38/09., 153/09. (u daljnjem tekstu: ZV).

na temelju zakona u trenutku kada se ispune zakonom propisane pretpostavke za stjecanje (čl. 129. st. 1. ZV). Upis u zemljišnu knjigu prava koje je stečeno na ovim pravnim temeljima ima samo deklaratoran karakter. Prije upisa nositelji ovih prava su izvanknjižni vlasnici i nositelji drugih stvarnih prava.

‘Stvarno stanje’ nekretnine u pogledu vlasništva i drugih stvarnih prava koje se utvrđuje ‘za potrebe provedbe postupka komasacije’ ne odnosi se, međutim, samo na izvanknjižno stečena prava. Naime, sudionici komasacije su, pored vlasnika i nositelja drugih stvarnih prava, također, i ‘nositelji obveznih prava koja su osnova za stjecanje vlasništva i drugih stvarnih prava’ (čl. 143. st. 2. ZPUG). Kada je *titulus adquirendi* prava vlasništva valjani pravni posao kojemu je cilj stjecanje vlasništva, zaključenjem takvog ugovora za kupca, odnosno osobe u čiju se korist osniva neko drugo stvarno pravo, nastaje obvezno pravo zahtijevati prijenos (ili osnivanje) toga prava. Pravo vlasništva ne stječe se zaključenjem pravog posla nego tek upisom stjecateljeva vlasništva u zemljišnu knjigu i to na temelju tog pravnog posla (čl. 115. st. 1. i 119. st. 1. ZV) ukoliko su ispunjene opće i posebne pretpostavke propisane ZZK-om. Sa stajališta stvarnopravnog i zemljišnoknjižnog prava stvarno stanje nekretnine, prije upisa tog prava, nije drugačije od zemljišnoknjižnog jer osobe koje imaju zaključene valjane pravne poslove kojima je *causa* stjecanje nekog stvarnog prava imaju samo pravni temelj za upis u zemljišnu knjigu koji je konstitutivan. Stoga se može činiti da su odredbom čl. 143. st. 2. ZPUG-a, kojom su pravni položaj stranke u postupku dobili i ‘nositelji obveznih prava koja su osnova za stjecanje vlasništva i drugih stvarnih prava’, to svojstvo dobile i osobe koje to ne bi trebale biti, čime se omogućuje komasacijskim tijelima da kao vlasnike nekretnine utvrde i osobe koje to nisu.¹⁴

Priznavanje pravnog položaja stranke u postupku i onim osobama koje su ‘nositelji obveznih prava koja su osnova za stjecanje vlasništva i drugih stvarnih prava’ u skladu je, međutim, s općim načelom upravnog postupka iz čl. 4. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku.¹⁵ Njime je propisano da je stranka u upravnom postupku, pored fizičke ili pravne osobe na čiji je zahtjev pokrenut postupak te osobe protiv koje se vodi postupak, i svaka ona osoba koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku. Osobe koje imaju zaključene ugovore koji mogu biti temelj za stjecanje stvarnih prava nesporno imaju pravni interes sudjelovati u upravnom postupku. Ono što je svakako dvojbeno je ima li upravno tijelo – komasacijsko povjerenstvo kompetencije odlučivati o tome ispunjavaju li pojedine isprave pretpostavke valjanosti za upis stvarnih prava u zemljišne knjige sukladno ZZK-u. Ovo tim više jer ZPUG-om nije propisano na koji način komasacijsko povjerenstvo donosi odluke i je li pri tome odlučujuće mišljenje suca kao člana povjerenstva ili postoji opasnost donošenja odluke većinom glasova.

14 Tako: ERNST, Hano, Utjecaj prejudicijelnog odlučivanja u postupku urbane komasacije na stvarnopravne odnose, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 14, Organizator, Zagreb, 2007., str. 576.; KOVAČIĆ, Tihomir, Jamstvo vlasništva u postupcima urbane komasacije, Informator, br. 5298, 11.02.2008., str. 27.

15 NN br. 47/09. (u daljnjem tekstu: ZUP).

Pri odgovoru na ovo pitanje valja posebice uzeti u obzir činjenicu da sintagma 'uzet će se kao mjerodavno stvarno stanje', dakle stanje drugačije od zemljišnoknjižnog stanja, zapravo znači odlučivanje o postojanju ili nepostojanju određenog prava. Na temelju u postupku komasacije utvrđenog pravnog stanja nekretnine donosi se rješenje o komasaciji čijom pravomoćnošću tako utvrđeno vlasništvo i druga stvarna prava prestaju, a stječu se vlasništvo i druga stvarna prava na drugom zemljištu (ili se dobiva novčana naknada). Utvrđivanje 'stvarnog stanja nekretnine' nesporno je prethodno pitanje, međutim pravni učinci takve odluke bliži su pravnim učincima meritornih odluka.¹⁶ Ovo tim više stoga što je uloga zemljišnoknjižnog suda, kao nadzornika provedivosti rješenja u zemljišnoj knjizi, odredbom čl. 173. st. 2. ZPUG-a ukinuta. Naime, prema navedenoj odredbi zemljišnoknjižni sud dužan je u zemljišnoj knjizi provesti upise kako je to određeno rješenjem, bez obzira na ranije upise (kritiku ove odredbe vidjeti *infra* 2.4.3.1.). Mišljenja smo da bi komasacijska povjerenstva trebala pri utvrđivanju stvarnog stanja nekretnine svakako voditi računa o pravnim učincima koje takva odluka proizvodi, ali, nažalost, odredbe ZPUG-a ne daju za to ni okvir niti garanciju.

Bilo bi, po našem mišljenju, bolje rješenje da je zakonodavac dopustio da kao stranke u postupku sudjeluju i osobe koje se na temelju pravnoga posla mogu upisati u zemljišnu knjigu kao vlasnici ili nositelji drugih stvarnih prava, te da iste uputi da u određenom roku podnesu zahtjeve za upis prava zemljišnoknjižnom sudu.

2.2.2. *Građevine i trajni nasadi*

Posebnom zakonskom normom reguliran je način postupanja s građevinama i trajnim nasadima koji se nalaze na zemljištu koje je predmet komasacije, a koje je potrebno ukloniti radi provedbe detaljnog plana uređenja. Takve se građevine i trajni nasadi, u postupku komasacije, izvlašćuju u korist jedinica lokalne samouprave, prema odredbama Zakona o izvlaštenju¹⁷ (čl. 140. st. 1. i 2. ZPUG). Propisivanjem mogućnosti izvlaštenja samo građevine, odnosno samo trajnih nasada, a ne i zemljišta na kojima se one nalaze određena je nova iznimka od načela *superficies solo cedit*. Budući da odredbe ZI-a ne previđaju mogućnost izvlaštenja samo građevine ili trajnih nasada ostaje nejasno na koje odredbe ZI-a upućuje čl. 140. ZPUG-a.¹⁸ Naknada za izvlaštenu nekretninu, sukladno odredbama ZI-a, određuje se, u pravilu, davanjem na ime naknade druge odgovarajuće nekretnine koja odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, pa niti odredbe o naknadi nisu primjenjive. Primjenjive su odredbe ZI-a u dijelu u kojem se govori o naknadi za izvlaštenu nekretninu kada je građevina izgrađena bez akta na temelju kojega se može graditi prema posebnom propisu, osim građevina izgrađenih do 15.

16 ERNST, Hano, Utjecaj prejudicijalnog pitanja..., op. cit.

17 NN br. 9/94., 35/94., 112/00., 114/01. i 79/06. (u daljnjem tekstu: ZI).

18 Provođenjem potpunog izvlaštenja nekretnina postaje vlasništvo korisnika izvlaštenja, a izvlaštenjem se obuhvaća i zgrada ili drugi građevinski objekt koji se na zemljištu nalazi (čl. 3. ZI). Pored potpunog izvlaštenja, ZI poznaje i nepotpuno izvlaštenje. Nepotpunim izvlaštenjem ograničava se pravo vlasništva na nekretnini osnivanjem služnosti ili zakupa (čl. 4. st. 1. ZI).

veljače 1968. godine pa vlasnik takve građevine nema pravo na naknadu (čl. 32. st. 2. i 5. ZI). Ako se u postupku izvlaštenja utvrdi da ne postoji ovršno rješenje o uklanjanju građevine, ured državne uprave koji vodi postupak izvlaštenja prekinut će postupak izvlaštenja i zatražiti od nadležne građevinske inspekcije pokretanje postupka radi razrješenja prethodnog pitanja prema posebnom propisu. Prekinuti postupak nastaviti će se nakon što rješenje doneseno o tom pitanju bude izvršeno, budući da je postupak uklanjanja građevine izgrađene bez dozvole prethodno pitanje u odnosu na postupak izvlaštenja zemljišta.

Budući da se odluka o izvlaštenju građevina i trajnih nasada donosi u rješenju o komasaciji, pravomoćnošću rješenja dotadašnjem vlasniku nekretnine prestaje pravo vlasništva na komasiranom zemljištu i vlasništvo nad građevinom i trajnim nasadima. Na komasiranom zemljištu se, sukladno detaljnom planu uređenja formiraju građevne čestice koje se dodjeljuju sudionicima komasacije, dok građevine i trajni nasadi postaju trenutkom pravomoćnosti rješenja o komasaciji vlasništvo jedinica lokalne samouprave u čiju se korist izvlaštenje provodi. Izvlaštene građevine i trajni nasadi neće se, kako je to propisano ZI-om, privesti nekoj novoj namjeni, već će se u određenom trenutku ukloniti radi provedbe detaljnog plana uređenja.¹⁹ Teško je odrediti što je zakonodavca ponukalo na ovakvo rješenje, odnosno zašto ZPUG-om nije vlasnicima građevina i trajnih nasada određena naknada za građevine i trajne nasade koji se moraju ukloniti. Ukoliko se građevine ili trajni nasadi moraju ukloniti radi provedbe detaljnog plana uređenja, njihovo bi uklanjanje bilo zakonsko ograničenje prava vlasništva, koje je u interesu Republike Hrvatske, i za koje vlasniku pripada naknada tržišne vrijednosti već po samom Ustavu RH. Odredba čl. 50. st. 1. Ustava RH²⁰ ne odnosi se samo na mogućnost ograničenja i oduzimanja prava vlasništva izvlaštenjem, nego na svako ograničenje i oduzimanje vlasništva učinjeno u interesu Republike Hrvatske. Za svako takvo ograničenje vlasnik i nositelji drugih stvarnih prava imaju pravo na naknadu tržišne vrijednosti. U ovom bi se slučaju radilo o ograničenju prava vlasništva na temelju odluke komasacijskog povjerenstva (kao tijela upravne, javne vlasti), a na temelju Zakona. Konačno, i sam postupak urbane komasacije predstavlja ograničenje, a za neke sudionike i prestanak, odnosno oduzimanje prava vlasništva uz naknadu tržišne vrijednosti. Mišljenja smo da bi bilo bolje odredbu kojom se upućuje na postupak izvlaštenja zamijeniti odredbom o naknadi koja pripada vlasniku uklonjenih građevina i trajnih nasada radi ograničenja njegova vlasništva. Prijenos prava vlasništva na jedinicu lokalne samouprave nepotreban je korak, a može otvoriti vrata za zlouporabu ovakvog rješenja. Kao vlasnik i jedinica

19 Zakonom o izvlaštenju reguliran je postupak izvlaštenja nekretnina kada je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske i 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 (čl. 1. st. 1. ZI).

20 Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti (čl. 50. st. 1. Ustava RH).

lokalne samouprave bi, kada se građevine i trajni nasadi budu uklanjali, mogla zahtijevati naknadu, jer će uklañanjem građevina i trajnih nasada prestati njezino pravo vlasništva na građevinama i trajnim nasadima. U svakom slučaju naknada za izvlaštenu građevinu i trajne nasade ne bi smjela biti, po našem mišljenju, trošak komasacijskog postupka kojega snose svi sudionici. Kada je već propisano da je korisnik izvlaštenja jedinca lokalne samouprave, ona je ta koja mora platiti naknadu za izvlaštenje (takvo rješenje proizlazi i iz odredaba ZI-a, na koji ZPUG uostalom i upućuje). U Zakonu, međutim, nije propisano o čijem će se trošku građevine i trajni nasadi ukloniti. Budući da ovi troškovi mogu biti vrlo visoki smatramo da se nije smjelo propustiti zakonski izriječom propisati obveznika naknade.

2.2.3. Rješavanje sporova o vlasništvu

Tijekom utvrđivanja stvarnog stanja nekretnine pred komasacijskim se povjerenstvom mogu pojaviti sporovi o pravu vlasništva, kao i drugim stvarnim pravima na nekretnina, ali i o obliku, veličini i izgrađenosti nekretnina. Moguće je također, da se u odnosu na neke od nekretnina koje su obuhvaćene postupkom komasacije, kako glede stvarnih prava na njima tako i glede obilježja nekretnine, već vode postupci pred nadležnim sudom ili drugim tijelom vlasti. Sve navedene sporove, kao i 'druge postupke nužne za provedbu postupaka komasacije', osim postupaka čija je provedba u nadležnosti građevinske i urbanističke inspekcije, rješava tijelo nadležno za provedbu komasacije kao prethodno pitanje (čl. 142. ZPUG). Prethodno pitanje je, po svojoj definiciji, pravno pitanje o postojanju nekog prava ili pravnog odnosa, koje čini samostalnu pravnu cjelinu, a bez čijeg se rješenja ne može riješiti glavna stvar. Pri rješavanju prethodnog pitanja na kompleks činjenica mora se primijeniti mjerodavna pravna norma.²¹ Budući da se na prethodno pitanje ne odnosi pravomoćnost rješenja kojim je odlučeno o glavnoj stvari te da odluke o prethodnom pitanju proizvode pravne učinke samo u sklopu postupka u kojem su donesene, logična je odredba čl. 142. st. 3. ZPUG-a. Njome je, naime, propisano kako se utvrđivanjem 'stvarnog stanja' nekretnine u postupku komasacije ne dira u prava trećih osoba na te nekretnine niti na mogućnost uređivanja ovih pitanja pred inače nadležnim tijelima državne vlasti nakon pravomoćnog okončanja postupka komasacije. Navedena odredba može na prvi pogled zavarati. Naime, čl. 169. ZPUG-a propisani su učinci pravomoćnosti rješenja o komasaciji: vlasništvo i druga stvarna prava na zemljištu koje je predmet komasacije prestaju, a stječe se pravo vlasništva i druga stvarna prava na tom zemljištu prema rješenju o komasaciji. Nadalje je propisana dužnost zemljišnoknjižnog suda da u zemljišnoj knjizi provede upise bez obzira na ranije upise (čl. 173. st. 2. ZPUG). Uzme li se pored navedenih odredaba u obzir i odredba čl. 147. ZPUG-a kojom je propisano da obnova postupka u postupku urbane komasacije nije dopuštena, može se zaključiti kako odluka koju

21 Članak 55. i 56. ZUP-a uređuju rješavanje prethodnog pitanja u upravnom postupku i njegove pravne učinke.

komasacijsko povjerenstvo donese o stanju nekretnina i sporova na njima ima meritorne učinke.

Pri razrađivanju načela razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa zakonodavac je propisao kako su javnopravna tijela dužna strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da njihovo ostvarivanje ne bude na štetu prava trećih osoba niti u protivnosti s javnim interesom (čl. 6. st. 3. ZUP-a). Mišljenja smo da odredba čl. 142. st. 1. ZPUG-a kojom je propisano da sporove o pravu vlasništva i drugim stvarnim pravima na nekretninama te o njihovu obliku, veličini i izgrađenosti 'rješava tijelo nadležno za provedbu komasacije' ne bi trebalo tumačiti na način da komasacijsko povjerenstvo ne može prekinuti postupak, odnosno da je dužno samostalno riješiti spor.²² Navedenu odredbu, po našem mišljenju, valja tumačiti na način da komasacijsko povjerenstvo takav spor može, ali ne mora riješiti, već po potrebi i u skladu s načelom razmjernosti njegovo rješavanje može prepustiti nadležnom 'tijelu državne vlasti', odnosno sudu. Ovo tim više ukoliko se spor o vlasništvu ili kojem drugom stvarnom pravu na nekretnini već vodi pred nadležnim sudom. U tom bi slučaju postupak komasacije trebao biti u prekidu do donošenja pravomoćne sudske odluke pri čemu bi valjalo propisati da je ovakav sudski postupak hitan. Nažalost, ne samo da ovo nije tako, već komasacijsko povjerenstvo uopće nije dužno voditi računa o zabilježenim zabranama raspolaganja nekretninama donesenim od tijela državne vlasti, čak dapače, izričito je navedeno da ove zabrane ne sprječavaju provedbu postupka komasacije (čl. 142. st. 2. ZPUG).

Već je navedeno kako utvrđivanje stvarnog stanja i rješavanje prethodnih pitanja ne dira u prava trećih osoba na te nekretnine niti na mogućnost uređivanja ovih pitanja pred inače nadležnim tijelima državne vlasti nakon pravomoćnog okončanja postupka komasacije (čl. 142. st. 3. ZPUG). Odgovor na pitanje tko se smatra trećim osobama, mišljenja smo, treba dati ekstenzivnim tumačenjem norme, odnosno na način da svatko (uključujući i one osobe koje su bile uključene u postupak komasacije kao stranke) tko smatra da je 'stvarno stanje' u postupku komasacije pogrešno utvrđeno zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja ili zbog pogrešne primjene materijalnog prava može pokrenuti postupak pred nadležnim tijelima državne vlasti. Vlasnik ili nositelj drugog stvarnog prava koji smatra da je oštećen pri utvrđivanju 'stvarnog stanja' i/ili prejudicijelnom rješavanju sporova o nekretninama pokrenut će parnicu pred nadležnim sudom. Upitno je, međutim, na koji bi način ta presuda uopće bila provediva u zemljišnim knjigama i ovršiva u pogledu isplate naknade, budući da je mogućnost obnove postupka izrijekom isključena (čl. 147. ZPUG). Upitno je bi li, u sudskom postupku utvrđeni vlasnik zemljišta koje je bilo predmet komasacije mogao zahtijevati da mu se dodijeli ona građevna čestica koja je u postupku komasacije dodijeljena osobi koja je u tom postupku bila pogrešno utvrđena vlasnikom. Mišljenja smo da bi s takvim zahtjevom vlasnik mogao uspjeti protiv osobe koje je bila *mala fide* u postupku komasacije dok je zaista upitno kakav bi bio ishod parnice u slučaju da je osoba koja je u postupku

22 Takvo tumačenje: KOVAČIĆ, Tihomir, op. cit., str. 27. i 28.

bila utvrđena vlasnikom bila u dobroj vjeri. Ovo tim više ako je *bona fide* stjecatelj započeo s gradnjom na građevnoj čestici stečenoj u postupku komasacije. Ukoliko osoba koja je pravomoćnom sudskom odlukom utvrđena vlasnikom ne uspije sa zahtjevom za predaju nekretnine, nameće se pitanje ima li pravo na naknadu za to zemljište. Država bi bila dužna isplatiti naknadu samo ukoliko je u postupku utvrđivanja stvarnog stanja bilo nepravilnosti u radu komasacijskog povjerenstva. Ukoliko nema protupravnosti, nema, čini se ni pravnog osnova za odgovornost države za štetu. Moguće bi, eventualno, bilo zahtijevati naknadu od Republike Hrvatske, pozivajući se na sam Ustav RH, kojim je propisano da je oduzimanje prava vlasništva dopušteno ukoliko postoji interes za Republiku Hrvatsku, ali uvijek uz naknadu tržišne vrijednosti (čl. 50. st. 1. Ustava). Naime, tom je vlasniku njegovo vlasništvo prestalo upravo stoga što je njegovo zemljište ušlo u postupak urbane komasacije, provedba kojega je od interesa za Republiku Hrvatsku (čl. 137. st. 2 ZPUG). Ukoliko niti ovakav, pomalo nategnut zahtjev, ne bi bio prihvaćen, vlasnik bi ostao i bez prava vlasništva i bez naknade, što je neprihvatljivo i iz čega proizlazi zaključak da postupak urbane komasacije kako je uređen ZPUG-om ne jamči pravo vlasništva i da je stoga protuustavan.

Budući da je postupak urbane komasacije nesporno postupak u kojem se odlučuje o pravima građanske naravi, štoviše o temeljnom subjektivnom građanskom pravu – pravu vlasništva i drugim stvarnim pravima i na njega se odnosi ustavna odredba kojom je propisano da ‘svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama’ (čl. 29. st. 1. Ustava Republike Hrvatske i čl. 6. st. 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda). Stavljanjem u nadležnost komasacijskih povjerenstava, dakle upravnih tijela, odlučivanje o ‘stvarnom stanju’ nekretnine, te odlučivanje o prestanku i stjecanju prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama na području obuhvaćenom komasacijom, a ne predviđajući pritom mogućnost barem naknadne²³ sudske kontrole, odnosno zaštite građanskog prava pred sudom koji ispunjava postupkovne zahtjeve,²⁴ u suprotnosti je s čl. 19. st. 2. i čl. 29. st. 1. Ustava RH i odredbama čl. 6. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola broj 1. uz Konvenciju.

23 Ne radi se o povredi Konvencije ako o građanskim pravima i obvezama odlučuje tijelo koje ne udovoljava zahtjevima iz stavka 1. članka 6. Konvencije, ako je osigurano naknadno preispitivanje odluke od strane tijela koje tim zahtjevima udovoljava, konkretno, od strane suda pune jurisdikcije.

24 Upravni sud nije sud pune jurisdikcije. Vežanost Upravnog suda na činjenično stanje u upravnom postupku primjereno je temeljnoj karakteristici upravnog spora kao spora o zakonitosti upravnog akta, više o tome odluka Ustavnog suda, broj: U-I-745/1999, od 8. studenoga 2000., NN br. 112/00. Drugačije će biti od 1. siječnja 2012. kada stupa na snagu novi Zakon o upravnim sporovima (NN br. 20/10.).

2.3. Utvrđivanje tržišne vrijednosti zemljišta

Odredbom čl. 157. ZPUG-a određeno je na koji će se način utvrđivati tržišna vrijednost zemljišta koje je obuhvaćeno komasacijom. Tržišna vrijednost zemljišta je vrijednost izražena u cijeni koja se za komasirano zemljište može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje, na području komasacije ili sličnom susjednom području. Nadalje je ZPUG-om propisano kako namjena pojedinog zemljišta, koje je predmet komasacije, određena detaljnim planom uređenja ne može biti od utjecaja na utvrđivanje iznosa tržišne vrijednosti zemljišta u svrhu isplate naknade. Kao pomoćni, ali neobvezujući, kriterij za određivanje tržišne vrijednosti nekretnina uzimaju se u obzir podaci Ministarstva financija o tržišnoj vrijednosti zemljišta na području komasacije ili sličnom susjednom području i tržišna vrijednost zemljišta navedena u procjeni troškova provedbe komasacije.

Smatramo važnim naglasiti da se tržišna vrijednost nekretnina utvrđuje samo prije provođenja komasacije. Nakon što se sva zemljišta koja uđu u obuhvat komasacije usklade s detaljnim planom uređenja, ne utvrđuje se nova vrijednost građevnih čestica, a jedino je mjerilo prema kojem se obračunavaju sve naknade u postupku urbane komasacije - površina zemljišta, što smatramo neprimjerenim.²⁵

2.4. Rješenje o komasaciji

Nakon što komasacijsko povjerenstvo utvrdi stvarno stanje nekretnine i provede postupak komasacije, donosi rješenje o komasaciji. Rješenjem o komasaciji odlučuje se o izvlaštenju građevina i trajnih nasada koji se nalaze na zemljištu koje je predmet komasacije i drugim prethodnim pitanjima značajnim za provedbu komasacije, zatim se odlučuje o dodjeljivanju građevnih i drugih čestica, dodjeli zemljišta potrebnog za formiranje izgrađenih građevnih čestica, naknadama koje se plaćaju prema ZPUG-u, te o prelaganju stvarnih prava i tereta na zemljištu koje je predmet komasacije, a čija svrha nije prestala provedbom komasacije (čl. 168. ZPUG). Protiv rješenja o komasaciji može se izjaviti žalba Državnom komasacijskom povjerenstvu u roku od petnaest dana od dana dostave izvoda iz rješenja o komasaciji (čl. 172. st. 1. ZPUG).

Žalbom iz čl. 172. st. 1. ZPUG-a nije moguće pobijati način utvrđivanja i visinu utvrđene tržišne vrijednosti nekretnine za koju se plaća ili dobiva naknada, odnosno iznos ove naknade, ali nezadovoljna stranka, odnosno druga osoba može po konačnosti rješenja o komasaciji zatražiti da sud u izvanparničnom postupku utvrdi iznos tržišne vrijednosti komasirane nekretnine te iznos naknade u skladu

²⁵ O načinu na koji se utvrđuje iznos koji je dužna naknaditi jedinica lokalne samouprave, odnosno vlasnik prema austrijskom i njemačkom pravu vidjeti: KRTALIĆ, Vladimir, Urbana komasacija u Bavarskoj, Hrvatska javna uprava, br. 3/2007., Institut za javnu upravu, Novi informator, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2007.; isti: Planiranje urbanističkog razvitka hrvatskih i europskih gradova, Hrvatski savez građevinskih inženjera, Sabor hrvatskih graditelja 2008., Cavtat, 2008.

s ovim Zakonom. Nejasno je zbog čega nije dopuštena žalba u odnosu na način utvrđivanja i visinu utvrđene tržišne vrijednosti. Odredba kojom je propisano da vlasnik ima pravo u sudskom postupku zatražiti da se utvrdi iznos tržišne vrijednosti komasirane nekretnine inspirirana je, čini nam se odlukom Ustavnog suda²⁶ kojim su ukinute neke odredbe ZI-a upravo iz razloga što tim odredbama nije pružena zaštita prava vlasništva i ograničenih stvarnih prava na način kako je jamče Ustav i Konvencija.

2.4.1. Naknada u novcu

Pod naslovom 'Naknada u novcu' su tri članka. Članak 164. ZPUG-a odnosi se na one sudionike komasacije kojima je u postupku komasacije dodijeljena u vlasništvo građevna čestica. Člankom 165. ZPUG-a propisana je naknada za one sudionike komasacije čije je zemljište bilo obuhvaćeno komasacijom, ali u postupku nisu dobili građevnu česticu. Člankom 166. ZPUG-a određeni su rokovi u kojima sudionici komasacije moraju ispuniti obveze plaćanja naknada.

Naknada u novcu pored građevne čestice

Građevne čestice formirane od zemljišta koje je predmet komasacije, a koje detaljnim planom uređenja nisu određene za javnu namjenu, dodjeljuju se u vlasništvo sudionicima komasacije koji su to zatražili prilikom očitovanja. Zakon je dao smjernice po kojima bi komasacijsko povjerenstvo trebalo odlučiti o načinu dodjele pojedinih građevnih čestica. Tako je propisano da se sudioniku komasacije po mogućnosti treba dodijeliti u vlasništvo građevnu česticu, ili više njih, koje po svojoj površini približno odgovaraju površini njegovog zemljišta koje je predmet komasacije razmjerno umanjenoj za izdvojenu površinu. Nadalje, da se, po mogućnosti, u vlasništvo dodijeli građevna čestica na položaju na kojemu je ranije imao pretežni dio zemljišta, što bliže tom položaju ili na što sličnijem položaju, a sve to uzimajući u obzir međusobne dogovore sudionika komasacije (čl. 160. st. 3. ZPUG). Nejasno je, međutim, kada bi se sudionici komasacije mogli i trebali dogovarati o međusobnoj raspodjeli građevnih čestica kada Zakon ne predviđa javnu raspravu. Okolnost da je javna rasprava održana u postupku donošenja detaljnog plana uređenja, nije dovoljno jak razlog za nepropisivanje javne rasprave i u postupku urbane komasacije. Ovo tim više što se upravo u ovome postupku odlučuje o prestanku prava vlasništva i drugih stvarnih prava na zemljištu obuhvaćenom komasacijom te o načinu dodjele, dakle, osnivanju prava vlasništva i drugih stvarnih prava na novoformiranim građevnim česticama. Za pojedince, koji su nositelji konkretnih stvarnih prava, to je pitanje od iznimne važnosti.

Budući da su građevne čestice određene detaljnim planom uređenja, dakle, unaprijed su isplanirane, neće svi sudionici komasacije dobiti građevne čestice koje su razmjerno umanjene za izdvojenu površinu. Neki će sudionici dobiti građevne

26 NN br. 112/00., Odluka USRH, broj: U-I-745/1999, od 8. studenoga 2000.

čestice koje su manje, a neki čestice koje su veće od zemljišta koje je bilo predmet komasacije, razmjerno umanjenog za izdvojene površine. Okolnost da će se pri izračunavanju visine naknade sudionicima kojima je dodijeljena građevna čestica, površina komasiranog zemljišta razmjerno umanjiti za izdvojene površine proizlazi na neki način već iz same biti instituta urbane komasacije, ali i iz čl. 48. st. 2. Ustava RH koji propisuje: 'Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkih prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru.' Uređenje građevinskog zemljišta u skladu s detaljnim planom uređenja svakako jest u javnom interesu, ali i u njihovom privatnom. Razmjernim umanjenjem zemljišta unesenog u komasaciju za potrebe izdvojenih površina svaki od vlasnika pridonosi općem dobru. U teoriji postoje i mišljenja kako je time što vlasnik ne dobiva naknadu za izdvojenu površinu povrijeđen ustavnopravni princip pune naknade za izvlaštenje.²⁷ Smatramo da ipak treba imati na umu svrhu urbane komasacije i činjenicu da će sudionici komasacije kojima budu dodijeljene građevne čestice u pravilu profitirati budući da je za očekivati da će tržišna vrijednost građevne čestice koja se stječe redovito biti veća od tržišne vrijednosti zemljišta koje je ušlo u postupak komasacije.

Tržišna vrijednost novih, građevnih čestica, nije, međutim, kriterij po kojem se određuje visina naknade. Zakon visinu naknade (i dužnika) čini ovisnom isključivo o odnosu površina komasiranog zemljišta i dodijeljene građevne čestice. Ovakvo određivanje naknade svakako jest matematički najjednostavnije (pa stoga i vremenski najbrže rješenje), no pitanje je, je li ono pravično.

Ukoliko je površina komasiranog zemljišta, razmjerno umanjena za izdvojene površine, veća od površine građevne čestice dobivene u vlasništvo, tom sudioniku komasacije pripada naknada u novcu prema tržišnoj vrijednosti komasiranog zemljišta za razliku između tih površina (čl. 164. st. 1. ZPUG). Primjerice, ukoliko je zemljište koje je ušlo u komasaciju bilo površine 1000 m², površine se razmjerno umanjuju za npr. 20%, dakle za 200 m², a nova čestica je površine 700 m², tom bi sudioniku komasacije pripadala naknada tržišne vrijednosti komasiranog zemljišta za površinsku razliku od 100 m². Naknadu u novcu koja prema ovom Zakonu pripada sudioniku komasacije 'ili drugoj osobi' plaća jedinica lokalne samouprave po konačnosti rješenja o komasaciji, odnosno po pravomoćnosti odluke suda iz članka 172. stavka 2. ovoga Zakona (čl. 166. st. 1. ZPUG). Zakonom je propisano da je stranka dužna jedinici lokalne samouprave isplatiti naknadu najkasnije do donošenja zaključka o uvođenju sudionika komasacije u posjed, dok takva obveza nije izrijekom propisana za naknadu koju je dužna isplatiti jedinica lokalne samouprave. Ova obveza jedinica lokalne samouprave proizlazi iz odredbe čl. 175. st. 3. ZPUG-a, kojom je propisano da se sudionik komasacije (a jedinica lokalne samouprave je sudionik komasacije) neće uvesti u posjed dodijeljenog zemljišta dok ne plati naknadu prema rješenju o komasaciji. Sudionik komasacije kojemu pripada pravo na naknadu od jedinice lokalne samouprave nema, međutim, nikakvo stvarnopravno osiguranje svog potraživanja.

27 Tako: ERNST, Hano, *Zaštita vjerovnika...*, op. cit., str. 245.

Naknada u novcu koja prema ovom Zakonu pripada sudioniku komasacije umanjuje se za iznos troškova komasacije koje snosi sudionik komasacije (čl. 166. st. 2. ZPUG). Troškove provedbe postupka komasacije čine upravo troškovi za naknade i pologe koje jedinica lokalne samouprave plaća strankama u postupku komasacije umanjeni za iznos naknada koje jedinici lokalne samouprave plaćaju stranke u postupku komasacije i drugi troškovi nastali u postupku komasacije. Dakle, sudioniku komasacije koji ima pravo na naknadu za određenu površinu zemljišta po tržišnoj vrijednosti se ta naknada umanjuje ne samo za izdvojene površine, već i stoga što i on mora participirati u plaćanju te naknade.

Ukoliko je sudioniku komasacije u vlasništvo dodijeljena građevna čestica koja je veća od zemljišta koje je bilo predmet komasacije, razmjerno umanjenog za izdvojene površine, naknadu u novcu prema tržišnoj vrijednosti komasiranog zemljišta bit će dužan platiti sudionik komasacije. Dakle, ukoliko bi vlasniku zemljišta iz gornjeg primjera bila dodijeljena čestica od 900 m², on bi bio dužan platiti naknadu za 100 m². Naknada u novcu koju prema ovom Zakonu plaća stranka pripada jedinici lokalne samouprave, a plaća se najkasnije do donošenja zaključka o uvođenju sudionika komasacije u posjed dodijeljenih građevnih čestica (čl. 166. st. 3. ZPUG). Sudionik komasacije koji nije platio naknadu koju je prema rješenju o komasaciji dužan platiti neće se uvesti u posjed dodijeljenog zemljišta dok ne plati naknadu (čl. 175. st. 3. ZPUG). Na zemljištu osobe koja nije platila dužnu naknadu u novcu zemljišnoknjižni sud upisat će po službenoj dužnosti hipoteku u dužnom iznosu za korist jedinice lokalne samouprave (čl. 173. st. 3. ZPUG). I ova je odredba sporna glede provedbe u zemljišnim knjigama. Naime, upis založnog prava trebao bi, po našem mišljenju, također biti određen rješenjem o komasaciji, kako bi zemljišnoknjižni sud imao pravni temelj za njezin upis.²⁸

Naknada umjesto zemljišta

U postupku komasacije ne dobivaju sve osobe čije je zemljište bilo predmet komasacije u vlasništvo građevnu česticu. Za to su mogući tri razloga. Građevne čestice neće se dodijeliti sudionicima komasacije koji to nisu zatražili prilikom očitovanja (čl. 158. st. 2. i čl. 160. st. 1. ZPUG). Građevna se čestica neće dodijeliti niti onom sudioniku komasacije čije zemljište koje je predmet komasacije, razmjerno umanjeno za površinu koja je bila potrebna za formiranje građevnih čestica za javnu namjenu, nema barem površinu najmanje građevne čestice određene detaljnim planom uređenja (čl. 160. st. 2. ZPUG). I konačno, moguće je da sudionik komasacije koji je zatražio dodjelu zemljišta u vlasništvo, ne dobije građevnu česticu jer nema dovoljnog broja čestica za dodjelu. U tom će slučaju prednost imati sudionik komasacije čije je zemljište, koje je bilo predmet komasacije, imalo veću površinu (čl. 161. st. 1. ZPUG). I ovdje dolazi do izražaja neprimjerenost površine kao jedinog kriterija dodjele građevnih čestica, budući da će područja komasiranog

28 Tako i KONTREC, Damir, Utjecaj novog Zakona o prostornom uređenju i gradnji na upise u zemljišne knjige, u: Primjena Zakona o prostornom uređenju i gradnji, Novi Informator, Zagreb, 2008., str. 98.

zemljišta vrlo vjerojatno obuhvaćati parcele različite tržišne vrijednosti s obzirom na mikrolokaciju.

Nezavisno od razloga zbog kojega građevna čestica nije dodijeljena, sudioniku komasacije pripada naknada za komasirano zemljište. Ta se naknada isplaćuje u novcu prema tržišnoj vrijednosti komasiranog zemljišta, razmjerno umanjenog za izdvojene površine (čl. 165. ZPUG). Ovdje se nameće pitanje zašto bivši vlasnik nema pravo na naknadu za cijelo zemljište, nego samo za površinu razmjerno umanjenu za izdvojene površine. Naime, to što osobe koje stječu građevne čestice nemaju pravo na naknadu za razmjerno umanjenje površine zemljišta zbog potrebe formiranja čestica za javnu namjenu, logično je. Bivši vlasnik kojemu se ne dodijeli građevna čestica nema, međutim, nikakve prednosti od provedbe postupka urbane komasacije. Njegovo je vlasništvo prestalo. Provedba postupka komasacije je u interesu Republike Hrvatske. Stoga nam se čini krajnje nepravično, protuzakonito i protuustavno zakonsko rješenje prema kojemu on nema pravo na potpunu naknadu tržišne vrijednosti za zemljište na kojem mu je vlasništvo prestalo.

Za napomenuti je kako je samim Zakonom propisano da se prilikom očitovanja strankama obvezno objašnjava svrha i pravne posljedice komasacije, predočavaju svi dokumenti koji se nalaze u spisu predmeta, a posebno parcelacijski elaborat, te ih se obvezno upozorava da će za zemljište, koje je predmet komasacije, dobiti naknadu u novcu prema tržišnoj vrijednosti ako ne zatraže dodjelu građevne čestice (čl. 158. st. 2. ZPUG). Budući da izdvojene površine mogu iznositi do 33 % površine zemljišta, moguće je da vlasnik zemljišta, koji u postupku komasacije nije zatražio dodjelu čestice, dobije naknadu za trećinu manju od očekivane.

Osim svega navedenog nejasno je i kako bi se odredilo što u ovom slučaju znači 'razmjerno umanjenog za izdvojene površine', odnosno koji bi bio zajednički nazivnik pri izračunavanju tog razmjernog umanjenja, kada se i naknada za nekretnine koje se dodjeljuju u postupku komasacije (a dodjeljuju se sve čestice i njihov zbroj čini komasirano područje, odnosno jedno cijelo) izračunava tako da se površina dodijeljenog zemljišta razmjerno umanjuje za izdvojene površine.

2.4.2. Troškovi postupka

Troškove provedbe postupka komasacije čine troškovi za naknade i pologe koje prema ovom Zakonu jedinica lokalne samouprave plaća strankama u postupku komasacije i drugim osobama u vezi s tim postupkom umanjeni za iznos naknada koje jedinici lokalne samouprave plaćaju stranke u postupku komasacije i drugi troškovi nastali u postupku komasacije.²⁹ Naknadne troškove postupka komasacije čine troškovi za naknade koje prema ovom Zakonu jedinica lokalne samouprave plaća sudionicima komasacije i drugim osobama na temelju odluke koju sud donosi u izzvanparničnom postupku, na prijedlog stranke nezadovoljne naknadom

29 Troškove pripreme postupka komasacije čine troškovi izrade, odnosno pribavljanja procjene, isprava i dokumenata koje se prilažu uz zahtjev. Navedene troškove, kao i troškove geodetskih radova u komasaciji snosi jedinica lokalne samouprave (čl. 144. st. 1-3. ZPUG).

određenom u konačnom rješenju o komasaciji.³⁰

U Zakonu, međutim, nije propisano o čijem će se trošku ukloniti građevine i trajni nasadi čije je uklanjanje potrebno radi provedbe detaljnog plana uređenja. Budući da ovi troškovi mogu biti vrlo visoki smatramo da se nije smjelo propustiti zakonski izrijekom propisati tko će te troškove snositi.

Troškove provedbe postupka komasacije i naknadne troškove postupka komasacije nose jedinica lokalne samouprave i sudionik komasacije, razmjerno površini građevnih i drugih čestica koje im se dodjeljuju u vlasništvo u tom postupku. Dio troškova snosi i vlasnik izgrađene čestice, kojem se dodjeljuje dio zemljišta potreban za formiranje građevne čestice, u skladu s detaljnim planom uređenja razmjerno površini zemljišta koje mu se dodjeljuje.

Pored osoba kojima se građevne i druge čestice dodjeljuju u vlasništvo, Zakonom je propisano da navedene troškove snosi i sudionik komasacije kojem se ne dodjeljuje građevna čestica, razmjerno površini zemljišta za koje mu prema Zakonu pripada naknada u novcu (čl. 144. st. 6. al. 2. ZPUG). Opterećivanje naknade koju bivši vlasnik nekretnine dobiva umjesto nekretnine troškovima postupka od kojega on nema nikakve koristi suprotno je načelu naknade tržišne vrijednosti za oduzete nekretnine. Osim što je ova odredba upitna s gledišta jamstva vlasništva, nejasno je na koji će se način odrediti omjer, odnosno što će se uzeti kao zajednički nazivnik, u kojem pojedini sudionik mora sudjelovati u troškovima ako se u obračun uzimaju ne samo osobe koje su stekle vlasništvo nego i osobe kojima nije dodijeljena građevna čestica.

Troškove provedbe postupka komasacije, kao i naknadne troškove, ni u kom slučaju ne bi smjeli snositi oni sudionici postupka komasacije kojima građevna čestica u postupku komasacije nije dodijeljena u vlasništvo.

2.4.3. Pravomoćnost rješenja o komasaciji

Pravomoćnošću rješenja o komasaciji prestaje vlasništvo i druga stvarna prava koja su do tada postojala na zemljištu koje je predmet komasacije, a stječe se vlasništvo zemljišta i druga stvarna prava na tom zemljištu prema tom rješenju (čl. 169. ZPUG). Konstitutivni učinak pravomoćne, odnosno konačne, odluke 'drugog tijela vlasti' o stjecanju stvarnih prava na nekretninama propisan je već i ZV-om. Utvrđivanjem stvarnog stanja vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama u smislu članka 141. ZPUG-a te rješavanjem sporova o pravu vlasništva i drugim stvarnim pravima kao i o obliku, veličini i izgrađenosti nekretnine kao prethodnih pitanja ne dira se u prava trećih osoba na te nekretnine niti na mogućnost uređivanja ovih pitanja pred inače nadležnim tijelima državne vlasti nakon pravomoćnog okončanja postupka komasacije (čl. 142. st. 3. ZPUG). Međutim, osoba koja i uspije u parnici dokazati da je u vrijeme kada je proveden postupak komasacije bila vlasnik

³⁰ U čl. 144. st. 5. propisano je da naknadne troškove postupka komasacije čine troškovi za naknade iz čl. 186. st. 2. Budući da se navedeni članak nalazi u dijelu III. Zakona (Gradnja), te govori o stručnom nadzoru gradnje, za zaključiti je kako je numeracija netočna te je za pretpostaviti da je trebalo pisati čl. 172. st. 2. i 3. ZPUG.

ili nositelj kojeg drugog stvarnog prava na nekretninama na kojima je proveden postupak komasacije, neće moći ostvariti to svoje pravo. Naime, odredbom čl. 147. ZPUG-a propisana je zabrana obnove postupka u postupku komasacije.³¹ *Ratio* ove odredbe je, pretpostavljamo, zaštita pravne sigurnosti. Međutim, njome se pravna sigurnost osigurava samo osobama koje su zadovoljne rješenjem komasacijskog povjerenstva. Za one nositelje stvarnih prava koji smatraju da su u postupku komasacije oštećeni, zabrana obnove postupka je rješenje kojim se ugrožava pravna sigurnost i ozbiljno dovodi u pitanje ustavno načelo jamstva vlasništva.

Utvrđivanje 'stvarnog stanja' nekretnine provodi se 'za potrebe provedbe postupka komasacije' (čl. 141. st. 1. ZPUG). Pravomoćnost rješenja o komasaciji ne odnosi se na prethodna pitanja.³² Međutim, činjenica da komasacijsko tijelo donosi rješenje o komasaciji na temelju 'za potrebe komasacije' utvrđenog pravnog stanja nekretnine, i da se po pravomoćnosti toga rješenja ono provodi u zemljišnim knjigama, bez obzira na ranije zemljišnoknjižno stanje, te da mogućnost obnove postupka ne postoji, prethodnoj odluci daje smisao meritorne odluke.³³

Provedba rješenja o komasaciji u zemljišnim knjigama

Pravomoćno rješenje o komasaciji s parcelacijskim elaboratom dostavlja se zemljišnoknjižnom sudu, koji je to rješenje dužan provesti u zemljišnoj knjizi hitno, najkasnije u roku od trideset dana od primitka rješenja³⁴ (čl. 173. st. 1. ZPUG). Zemljišnoknjižni sud dužan je u zemljišnoj knjizi provesti upise onako kako je to određeno rješenjem bez obzira na ranije upise (čl. 173. st. 2. ZPUG). U odnosu na stvarna prava i terete na zemljištu koje je predmet komasacije, a čija svrha nije prestala provedbom komasacije preložit će se rješenjem o komasaciji na odgovarajuću građevnu česticu istog vlasnika (čl. 170. st. 1. ZPUG). Ukoliko vlasnik zemljišta dobiva naknadu u novcu umjesto komasiranog zemljišta i nositelju stvarnog prava ili tereta pripada naknada u novcu prema tržišnoj vrijednosti tog prava (čl. 170. st. 2. ZPUG).

31 Odredbama čl. 123-127. ZUP-a regulirana je materija obnove postupka. ZUP-om nije predviđena mogućnost isključenja ovog instituta posebnim propisom (za razliku od povrata u prijašnje stanje, koje posebnim zakonom može biti isključeno čl. 82. st. 5. ZUP). Obnova postupka u kojem je doneseno rješenje protiv kojeg se ne može izjaviti žalba može se pokrenuti na zahtjev stranke ili po službenoj dužnosti bez vremenskog ograničenja u tri slučaja. Obnova će biti dopuštena ako je rješenje doneseno na temelju lažne isprave ili lažnog iskaza svjedoka ili vještaka ili je posljedica kakvoga kaznenog djela, zatim u slučaju kada se rješenje temelji na presudi donesenoj u sudskom postupku, a ta je presuda pravomoćno ukinuta te ako se rješenje temelji na prethodnom pitanju, a nadležni sud ili javnopravno tijelo o tom je pitanju kasnije odlučilo u bitnim točkama drukčije (čl. 123. st. 2. ZUP).

32 O utvrđenju 'stvarnog stanja' u postupku urbane komasacije kao prethodnom pitanju i njegovom utjecaju na stvarna prava vidjeti: ERNST, Hano, Utjecaj prejudicijelnog odlučivanja..., op. cit., str. 569-584.

33 Opširnije vidjeti kod ERNST, Hano, Utjecaj prejudicijelnog odlučivanja..., op. cit., str. 577 i dalje.

34 Istim je člankom propisana i obveza katastarskog ureda da rješenje provede u katastarskom operatu.

Odredbu čl. 173. st. 2. ZPUG-a smatramo najopasnijom od svih odredaba kojima je regulirana urbana komasacija. Naime, propisivanje dužnosti zemljišnoknjižnog suda da upise provede bez obzira na ranije upise suprotno je dvama temeljnim načelima zemljišnoknjižnog prava – načelu zakonitosti i načelu knjižnog prednika, a posljedično tomu i brojnim odredbama ZZK-a.

Načelo zakonitosti ili legaliteta određuje da je zemljišnoknjižni sud dužan po službenoj dužnosti prilikom odlučivanja o prijedlogu za upis ispitati jesu li ispunjene sve ZZK-om propisane pretpostavke za upis u zemljišne knjige.³⁵ U slučaju kada zemljišnoknjižni upis određuje drugi sud ili drugo nadležno tijelo, zemljišnoknjižni sud će se ograničiti na ispitivanje je li upis odredilo za to nadležno tijelo te je li upis provediv s obzirom na stanje zemljišne knjige, a glede ostalih pretpostavki odlučuje onaj sud ili drugo tijelo koje upis dopušta (čl. 108. st. 2. ZZK).^{36,37} Mišljenja smo da se odredbama ZPUG-a ne može derogirati temeljna načela zemljišnoknjižnog prava i držimo da je zemljišnoknjižni sud, i unatoč odredbi čl. 173. st. 2. ZPUG-a, dužan postupati sukladno odredbama ZZK-a.³⁸ Zemljišnoknjižni sud, po našem mišljenju, treba utvrditi nadležnost komasacijskog povjerenstva da donosi rješenje kojim se određuje upis u zemljišne knjige i ispitati je li upis koji je određen odlukom komasacijskog povjerenstva provediv u zemljišnim knjigama s obzirom na zemljišnoknjižno stanje u trenutku zaprimanja prijedloga za upis na temelju rješenja o komasaciji (čl. 107. st. 1. ZZK). Zemljišnoknjižni sud se pritom ograničava na ispitivanje je li u tom rješenju naznačen broj zemljišnoknjižnog uložka, je li upis određen protiv osobe koja je u trenutku podnošenja prijedloga za upis upisana kao nositelj određenog knjižnog prava (odnosno je li ispunjena pretpostavka knjižnog prednika) i jesu li nekretnina i pravo na koje se odnosi upis upisani u zemljišnoj knjizi, ali i zadovoljava li isprava na temelju koje se zahtijeva upis (rješenje o komasaciji) pretpostavke propisane odredbom čl. 44. ZZK.³⁹

Primjena odredbe čl. 173. st. 2. ZPUG-a, dakle provedba upisa u zemljišnim knjigama bez obzira na ranije upise u suprotnosti je i s načelom knjižnog prednika, jednim od temeljnih načela zemljišnoknjižnog prava.⁴⁰ Prema načelu knjižnog prednika, upisi u zemljišnu knjigu dopušteni su samo protiv osobe koja je u trenutku podnošenja prijedloga za upis u toj zemljišnoj knjizi već upisana kao vlasnik zemljišta ili nositelj prava glede kojega se upis zahtijeva ili koja bar istodobno bude kao takva uknjižena ili predbilježena (čl. 40. ZZK).

35 O načelu zakonitosti vidjeti: JOSIPOVIĆ, Tatjana, Zemljišnoknjižno pravo, op. cit., str. 137-138.

36 Vidi opširnije: KONTREC, Damir, Odlučivanje zemljišnoknjižnog suda kad je rješenje o zemljišnoknjižnom upisu donio drugi sud ili tijelo u granicama svoje nadležnosti, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 12, Organizator, Zagreb, 2005., str. 487-504.

37 KONTREC, Damir, Odlučivanje..., op. cit., bilješka pod 4, str. 296.-297.

38 Tako i: KONTREC, Damir, Urbana komasacija (mogućnosti i ograničenja provedbe u praksi), Inženjerski biro, 2010.; isti: Utjecaj novog Zakona..., op. cit., str. 94.-98.

39 JOSIPOVIĆ, T., Zemljišnoknjižno pravo, op. cit., str. 295.-297.

40 JOSIPOVIĆ, T., Zemljišnoknjižno pravo, op. cit., str. 126.-128.

Ukoliko bi iz rješenja o komasaciji proizlazilo da se upis zahtijeva protiv osobe koja nije upisana u zemljišnoj knjizi, mišljenja smo da bi zemljišnoknjižni sud trebao odbiti prijedlog za upis, budući da on nije provediv s obzirom na zemljišnoknjižno stanje u trenutku podnošenja zahtjeva (čl. 108. ZZK).

Ukoliko bi se postupalo prema citiranoj odredbi čl. 173. st. 2. ZPUG uklonio bi se i posljednji mehanizam kontrole i u potpunosti bi se obezvrijedilo načelo knjižnog prednika.⁴¹ Ukoliko prihvatimo da je svakim pojedinim propisom moguće derogirati osnovna načela zemljišnoknjižnog prava, to će za posljedicu imati obezvrjeđivanje sustava zemljišnih knjiga i ugroziti će njihovu osnovnu funkciju – pravnu sigurnost u pravnom prometu nekretnina.

3. ZAKLJUČNO

Uspješna primjena postupka urbane komasacije u zemljama zapadne Europe bila je jedan od argumenata za njegovu zakonsku regulaciju i primjenu u Republici Hrvatskoj. Provođenje toga postupka svakako je u interesu Republike Hrvatske, no njime se istodobno duboko zadire u pravo vlasništva u najširem smislu riječi. Prilikom reguliranja svakog ograničenja prava vlasništva, zakonodavac bi trebao voditi računa o načelu razmjernosti ograničenja koje se vlasniku nameće i javnog interesa koji se tim ograničenjem želi postići. Nažalost, analiza niza odredbi kojima je reguliran postupak urbane komasacije upućuje na zaključak kako zakonodavac nije u dostatnoj mjeri razmotrio posljedice koje za pojedinca može imati pravomoćno rješenje o komasaciji, jer brojna ograničenja koja proizlaze iz odredaba ZPUG-a nisu razmjerna legitimnom cilju koji se tim odredbama želi postići.

Postupak urbane komasacije kako je uređen ZPUG-om vrlo je brz. Učinkovitost postupka njegova je prednost, ukoliko se promatra sa stajališta provoditelja prostornog planiranja, ali je gledano iz kuta vlasnika, i njegova velika mana jer negativno utječe na pravnu sigurnost, koja je čitavim nizom odredaba ZPUG-a ozbiljno poljuljana. Komasacijska povjerenstva koja provode postupak utvrđuju u tom postupku 'stvarno stanje nekretnine' i rješavaju sporove o vlasništvu i drugim pravima kao prejudicijelna pitanja. Relativno je čest slučaj da zemljišnoknjižno stanje nekretnine ne odgovara njezinom stvarnom, izvanknjižnom stanju pa je ZPUG-om za te slučajeve propisano da će se kao mjerodavno uzeti stvarno stanje. Međutim, sintagma 'stvarno stanje' prema ZPUG-u ima različito značenje od onog općeprihvaćenog u stvarnopravnoj teoriji. Komasacijsko povjerenstvo tako odlučuje o postojanju ili nepostojanju određenoga prava, čak i kada je *modus* za stjecanje toga prava upis u zemljišne knjige. To otvara pitanje kompetencije komasacijskog povjerenstva da odlučuje o tome ispunjavaju li isprave koje donesu 'nositelji obveznih prava koja su osnova za stjecanje vlasništva i drugih stvarnih prava' opće i posebne pretpostavke za upis (dakle stjecanje) tih stvarnih prava u zemljišne knjige. Rješavanjem imovinskopravnih odnosa od strane tijela koje nije sud, odstupa se od

41 KONTREC, Damir, Utjecaj novog Zakona..., op. cit., str. 97.

ustavnog i konvencijskog zahtjeva o svojstvima koje mora imati tijelo koje odlučuje o subjektivnom građanskom pravu. Štoviše, ZPUG-om nije propisana dužnost, čak ni mogućnost, komasacijskog povjerenstva da ukoliko se spor o vlasništvu ili kojem drugom stvarnom pravu na nekretnini već vodi pred nadležnim sudom, postupak komasacije prekine do donošenja pravomoćne sudske odluke. Komasacijsko povjerenstvo nije dužno niti voditi računa o zabilježenim zabranama raspolaganja nekretninama donesenih od tijela državne vlasti. Dapače, izričito je navedeno da ove zabrane ne sprječavaju provedbu postupka komasacije. Zakonom je posebno uređen status građevina i trajnih nasada koji se moraju ukloniti radi provođenja detaljnog urbanističkog plana na način da se ove izvlašćuju u korist jedinica lokalne samouprave. Takvo izvlaštenje smatramo suvišnim u postupku koji je sam po sebi osnova za prestanak vlasništva. Naime, ukoliko se u postupku utvrdi da se građevine ili trajni nasadi ne uklapaju u detaljni plan uređenja, njihovo je uklanjanje u skladu s općom koncepcijom urbane komasacije, dakle u interesu Republike Hrvatske. Samim time vlasnik zemljišta imao bi pravo na naknadu za ograničenje koje mu je time nametnuto.

Na temelju 'za potrebe komasacije utvrđenog' pravnog stanja nekretnine komasacijsko povjerenstvo donosi rješenje o komasaciji, čiji je pravni učinak prestanak tako utvrđenog prava vlasništva i drugih stvarnih prava i stjecanje prava vlasništva na novoformiranim česticama. ZPUG-om je određeno da je zemljišnoknjižni sud dužan provesti upise onako kako je to određeno rješenjem o komasaciji, dakle suprotno načelima legaliteta i knjižnoga prednika kao temeljnim načelima zemljišnoknjižnog prava. Zahtjev ZPUG-a za ovako grubo odstupanje zemljišnoknjižnog suda od osnovnih načela zemljišnoknjižnog prava smatramo neprihvatljivim i krajnje opasnim za pravnu sigurnost. Naime, činjenica da komasacijsko tijelo donosi rješenje o komasaciji na temelju 'za potrebe komasacije' utvrđenoga pravnog stanja nekretnine i da se po pravomoćnosti toga rješenja ono provodi u zemljišnim knjigama, bez obzira na ranije zemljišnoknjižno stanje, te da mogućnost obnove postupka ne postoji, prethodnoj odluci daje smisao meritorne odluke.

Nepotrebno ograničenje nositeljima stvarnih prava nametnuto je i propisivanjem zabrane promjene podataka u katastarskom operatu i zemljišnim knjigama bez prethodno pribavljene suglasnosti komasacijskog povjerenstva i to pod prijetnjom ništetnosti pravnih poslova zaključenih bez navedene suglasnosti. Ovo tim više što ZPUG-om nije regulirano na koji način i u kojem roku komasacijsko povjerenstvo mora donijeti odluku i pod kojim pretpostavkama može uskratiti suglasnost.

Kritiku treba uputiti i odredbama o naknadama koje se isplaćuju u postupku komasacije. Tržišna vrijednost nekretnine procjenjuje se samo prije provedbe komasacije, a ne i nakon formiranja novih čestica, pa je jedini kriterij prema kojemu se određuju naknade odnos površina komasirane i dodijeljene građevne čestice, što po našem mišljenju može rezultirati vrlo nepravičnim rješenjima. U odnosu na način utvrđivanja i visinu utvrđene tržišne vrijednosti nekretnine za koju se plaća ili dobiva naknada, nezadovoljna stranka nema pravo uložiti žalbu, već može, ali

tek po konačnosti rješenja o komasaciji, zatražiti da sud u izvanparničnom postupku utvrdi iznos tržišne vrijednosti komasirane nekretnine te iznos naknade.

Naknada na koju sudionici imaju pravo razmjerno se umanjuje za izdvojene površine i troškove komasacije. U odnosu na sudionike komasacije, koji su postali vlasnici građevnih čestica, ovakvo se zakonsko rješenje može pravdati ustavnim odredbom kojom je propisano da vlasništvo obvezuje i da su vlasnici dužni pridonositi općem dobru. Prema onim sudionicima komasacije koji uopće ne dobivaju građevnu česticu ovakvo je zakonsko rješenje krajnje nepravično, protuzakonito i protuustavno jer se njime vrijeđa ustavno načelo pune naknade za ograničenje i oduzimanje prava vlasništva.

Za pretpostaviti je da broj osoba koje će se smatrati oštećenima u postupku utvrđivanja 'stvarnog stanja' nekretnine neće biti neznan. Mogućnost da svoje pravo ostvare pred sudom, po okončanju postupka urbane komasacije, Zakonom je predviđena, no istovremeno je u tolikoj mjeri ograničena da će, ukoliko i uspiju sa zahtjevom pred nadležnim sudom, vrlo teško moći provesti pravomoćnu sudsku odluku, budući da je propisana zabrana obnove postupka komasacije.

Summary

LIMITATION ON OWNERSHIP IN THE PROCESS OF URBAN CONSOLIDATION

Urban consolidation is an institute which was introduced in Croatian legal system by the Regional Planning and Development Act intended to better administer and regulate building land in urban areas. Without any doubt, physical planning is in interest of the Republic of Croatia. The same quality was attached to the institute of urban consolidation. Nevertheless, limitation on ownership, and in some cases cessation of the right of ownership, deriving from provisions which regulate the urban consolidation are not within the limits imposed by the Constitution of the Republic of Croatia. Therefore, the aforesaid provisions and consequences caused by their application for owners of consolidated land are an object of analysis in this article. Moreover, the author points at provisions in significant derogation of the constitutional principle of court protection of civil rights, general legal regulation of real property and basic principles of land registry law. Non-compliance of regulations with the basic constitutional and civil law principles may seriously compromise legal certainty. Having all this in mind, the author firmly believes that legislator has to seriously consider amending provisions on urban consolidation to ensure the right of ownership and legal certainty guaranteed by the constitution.

***Key words:** urban consolidation, guaranteeing the right of ownership, limitation on ownership.*

Zusammenfassung

EINSCHRÄNKUNG DES EIGENTUMSRECHTS IM UMLEGUNGSVERFAHREN

Das Rechtsinstitut der Umlegung wurde durch das Raumplanungs- und Baugesetz in die kroatische Rechtsordnung mit dem Ziel besserer Verwaltung und Einrichtung von Baugrundstücken in bewohnten Siedlungen eingeführt. Sowohl Raumplanung, als auch Umlegung sind sehr wichtig für die Republik Kroatien. Allerdings sind Einschränkungen und in einigen Fällen Beendigung des Eigentumsrechtes aus den Bestimmungen zur Umlegung nicht in Grenzen dessen, was nach der Verfassung der Republik Kroatien erlaubt ist. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den genannten Bestimmungen und den Folgen ihrer Anwendung auf die Eigentümer von umgelegten Grundstücken. Es wird auf Gesetzesbestimmungen, die vom verfassungsrechtlichen Schutz der bürgerlichen Rechte, der allgemeinen dinglichen Regelung sowie von Grundprinzipien des Grundbuchsrechts abweichen, aufmerksam gemacht. Diese Abweichung der

Bestimmungen von den Grundprinzipien der kroatischen Verfassung stellt potenzielle Gefahr für die Rechtssicherheit dar. Auf Grund dessen, sollte der Gesetzgeber Änderung der Umlegungsbestimmungen in Erwägung ziehen, um das Eigentumsrecht und die Rechtssicherheit zu gewährleisten.

Schlüsselwörter: *Umlegung, Eigentumsgewährleistung, Eigentumseinschränkungen.*

Riassunto

LE LIMITAZIONI AL DIRITTO DI PROPRIETÀ NEL PROCEDIMENTO DI COMMASSAZIONE URBANA

La commassazione urbana è un istituto introdotto nell'ordinamento giuridico croato con l'emanazione della legge sulla pianificazione territoriale ed edilizia con l'intento di pervenire ad una quanto migliore amministrazione e regolazione del terreno edificabile nei centri abitati. Certamente è d'interesse per la Repubblica di Croazia avere una regolazione del territorio pianificata, come d'interesse è sicuramente l'istituto della commassazione urbana. Nondimeno, le limitazioni, ed in certi casi addirittura l'estinzione del diritto di proprietà, che derivano dalle disposizioni che regolano la commassazione urbana non rientrano nei confini concessi dalla Costituzione della Repubblica di Croazia. Ecco che proprio tali disposizioni, e le conseguenze che ne derivano a carico dei proprietari dei terreni commassati, rappresentano il tema d'indagine di questo lavoro. Nel contributo si rilevano, altresì, quelle disposizioni della legge che permettono deroghe rilevanti ai precetti costituzionali di tutela giurisdizionale di diritti civili, alla disciplina generale dei diritti reali, come anche ai principi fondamentali del diritto tavolare. L'incongruenza della normativa rispetto ai fondamentali postulati della Costituzione della Repubblica di Croazia ed ai principi del diritto privato può ledere seriamente alla certezza del diritto. Per queste ragioni siamo dell'idea che il legislatore debba seriamente considerare l'opportunità di modificare le disposizioni riguardanti la commassazione urbana al fine di tutelare tanto il diritto di proprietà costituzionalmente garantito, quanto la certezza del diritto.

Parole chiave: *commassazione urbana, tutela della proprietà, limitazioni della proprietà.*