

UPRAVLJANJE DOBRIMA U VLASNIŠTVU JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE*

Dr. sc. Vanja Seršić,
Pročelnik jedinstvenog upravnog odjela, Grad Rab
Dr. sc. Jakob Nakić,
Zamjenik županijske državne odvjetnice, Rijeka

UDK: 351.711::352.9
Ur.: 18. veljače 2013.
Pr.: 12. ožujka 2013.
Stručni rad

Sažetak

U ovom radu daje se pregled raznih vrsta dobara s aspekta građanskog i upravnog prava, te posebno s aspekta vlasništva. U radu se obrađuje upravljanje dobrima koja su u vlasništvu gradova i općina te se analiziraju nadležnosti koje jedinice lokalne samouprave imaju u pogledu načina djelovanja usmjerenih k učinkovitoj upravi tim dobrima. Osim analize pozitivnog zakonodavstva, daju se i neke kritičke primjedbe na dosadašnju praksu upravljanja dobrima u vlasništvu gradova i općina. Na kraju se nude perspektive upravljanja tim dobrima u budućnosti pri čemu se ukazuje na potrebu primjene novih disciplina i metoda: kao što su implementacija ekonomske analize prava, uvođenje precizne i metodično sustavne evidencije, potreba učinkovite procjene vrijednosti imovine, te sustavno planiranje upravljanja raznolikim portfeljima imovine radi optimalne ekonomske koristi i zadovoljavanja socijalnih i kulturnih potreba svih građana kako danas tako i u budućnosti.

Ključne riječi: *vlasništvo, dobro, JLS, upravljanje, javno.*

1. UVOD

Upravljanje dobrima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave,¹ predstavlja naizgled jednu dobro normiranu cjelinu u našem pozitivnom zakonodavstvu u kojem se u svakom trenutku zna: što, tko, kada i kako treba netko nešto napraviti, kako bi se tim dobrima upravljalo na optimalan način. Međutim ova je tvrdnja samo djelomično točna i odnosi se uglavnom na kontrolne mehanizme i postupke koje treba poštivati pri promjeni imovinsko-pravnih statusa pojedinih dobara, ali pri tomu se ponekad zanemaruje glavni cilj, a to je maksimalno zadovoljavanje javnog interesa.

* Stavovi izneseni u ovom tekstu su osobni stavovi autora i ne predstavljaju stavove institucija u kojima rade.

1 U daljnjem tekstu JLS.

Propisani postupci ponekad ne djeluju logično i nameću nepotrebne troškove JLS-e. Kada govorimo o javnom interesu onda je ponekad teško precizno odgovoriti što on u konkretnom slučaju znači, ali svakako nije i totalno nemoguće. Prema mišljenju autora uvođenjem alata koji se koriste u jednoj novoj pravnoj disciplini, a to je ekonomska analiza prava, moguće je vrlo točno mjeriti dosege pojedinih političkih odluka pa i onih koje se odnose na upravljanje imovinom i kroz to mjeriti kvalitetu upravljanja javnim dobrom. No prije toga treba napraviti puno drugih sporednih stvari koje su suplementarno neophodne da budu urađene kako bi se mogao izmjeriti stupanj zastupanja javnog interesa. Prije svega je nužno raščlaniti koje su to vrste dobara kojim neka JLS upravlja, a zatim uvesti obvezu da se naprave popisi cjelokupne imovine po određenim svjetskim standardima i uz primjenu modernih tehnologija, koje će omogućiti i bolje upravljanje dobrima u vlasništvu JLS-a, ali i mogućnost kvantitativnog mjerenja kvalitete upravljanja.

U nastavku ćemo pokušati dati dio odgovora na postavljena pitanja i naznačiti pravce u kojima bi se buduće promjene zakonodavstva u ovoj oblasti mogle kretati u cilju poboljšanja i unaprjeđenja ove vrlo važne djelatnosti JLS-a kao dijela javne uprave.

2. JLS KAO DIO JAVNE UPRAVE

Javna uprava sastoji se od državne uprave, lokalne samouprave (u koju spadaju JLS i županije kao tijela područne, odnosno regionalne samouprave) i tijela javne vlasti² (javnopravna tijela) koja obavljaju neke javne funkcije koje je na njih prenijela državna vlast.³

JLS čine općine i gradovi,⁴ a županije su organizacijski oblici jedinica područne (regionalne) samouprave.⁵

Općine su JLS koje se osnivaju u pravilu za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu, te koja su povezana

2 Vidi primjerice Popis tijela javne vlasti („Narodne novine“ RH br. 19/10). Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama („Narodne novine“ RH br. 37/11) taj se popis više ne objavljuje. S obzirom na to da je ukinut popis tijela javne vlasti, informacija se može zatražiti od tijela javne vlasti koja su definirana na sljedeći način: „državna tijela, županije, gradovi i općine, pravne osobe s javnim ovlastima i druge osobe na koje su prenesene javne ovlasti, pravne osobe čiji su programi ili djelovanje zakonom utvrđeni kao javni interes te se u cijelosti ili djelomično financiraju iz državnog proračuna ili iz proračuna županija, gradova i općina, kao i trgovačka društva u kojima Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju zasebno ili zajedno većinsko vlasništvo“.

3 O javnoj vlasti i posebice javnim ovlastima vidi više primjerice u Arapović, Snježana Pravne osobe koje imaju javne ovlasti, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 38., br.2.-3. (62-63), Split, 2001. ili Krijan, Pero Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, br. XI, 1998., str.139.-157.

4 Čl. 3. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine RH br. 33/01., 60/01., 129/05., 109/07., 125/08., 36/09., 150/11. i 144/12.) – dalje u tekstu ZLPRS.

5 Jedinice područne(regionalne) samouprave, dalje u tekstu JP(R)S. U članku se obrađuju dobra u vlasništvu JLS, ali se analogno uz vrlo male distinkcije može isto primijeniti i na JP(R)S.

zajedničkim interesima stanovništva.⁶

Grad je jedinica lokalne samouprave u kojoj je sjedište županije te svako mjesto koje ima više od 10.000 stanovnika, a predstavlja urbanu, povijesnu, prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu. U sastav grada kao JLS mogu biti uključena i prigradska naselja koja s gradskim naseljem čine gospodarsku i društvenu cjelinu te su s njim povezana dnevnim migracijskim kretanjima i svakodnevnim potrebama stanovništva od lokalnog značenja. Iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), gradom se može utvrditi i mjesto koje ne zadovoljava prednje uvjete.⁷

JLS u svom samoupravnom djelokrugu obavljaju poslove lokalnog značaja kojima se neposredno ostvaruju poslovi i zadaci koji nisu Ustavom ili zakonom dodijeljeni državnim tijelima i to osobito poslovi koji se odnose na: uređenje naselja i stanovanje, prostorno i urbanističko planiranje, komunalno gospodarstvo,⁸ brigu o djeci, socijalnu skrb, primarnu zdravstvenu zaštitu, odgoj i osnovno obrazovanje, kulturu, tjelesnu kulturu i sport, zaštitu potrošača, zaštitu i unaprjeđenje prirodnog okoliša, protupožarnu i civilnu zaštitu, promet na svom području, te ostali poslovi sukladno posebnim zakonima.⁹ Veliki gradovi (iznad 35.000 stanovnika i županijski centri) pored nabrojanog brinu se i o održavanju javnih cesta, izdavanju građevinskih i lokacijskih dozvola itd.¹⁰

Za obavljanje svih naprijed navedenih poslova i djelatnosti potrebna su određena sredstva i imovina, a imovinu JLS-a čine sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja pripadaju JLS-u.¹¹ JLS je dužna upravljati, koristiti se i raspolagati sa svojom imovinom, pažnjom dobrog domaćina.¹² Dakle općenito govoreći upravljanje dobrima u vlasništvu JLS podložno je povećanoj pažnji i obvezi stalne brige upravitelja o javnom interesu¹³ kojem ta imovina služi. Tako je nizom zasebnih zakona razrađeno pravilo javnog interesa, kao primjerice: Zakon o proračunu,¹⁴ Zakon o državnoj reviziji,¹⁵ Zakon o javnoj nabavi,¹⁶ Zakon o

6 Čl. 4. ZLPRS.

7 Čl. 5. ZLPRS.

8 O problematici vlasništva nad komunalnom infrastrukturom vidi Đerđa, Dario „Problematika vlasništva objekata i uređaja komunalne infrastrukture u Republici Hrvatskoj“, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.46., br.1., Split, 2009., str.167.-187.

9 Čl. 19. ZLPRS.

10 Čl. 19.a. ZLPRS.

11 S pravom se može postaviti pitanje što (sve) čini imovinu JLS? Ponajprije valja imati na umu odredbu članka 67. stavak 1. ZLPRS-a, prema kojem: *“Sve pokretne i nepokretne stvari te imovinska prava koja pripadaju jedinici lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave čine njezinu imovinu.”* U pravnoj znanosti podjela imovine u javnom sektoru vrši se na materijalnu i nematerijalnu imovinu. Poblize vidi kod Mrša, Josip Imovina u javnom sektoru, u zborniku radova Hrvatski javni sektor, Hrvatska zajednica računovodstvenih i financijskih djelatnika, Opatija, 2007., str. 287.-297.

12 Čl. 67. ZLPRS.

13 O javnom interesu poblize vidi Jelčić, Božidar Javni prihodi u knjizi Financijsko pravo i financijska znanost, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 84.

14 Zakon o proračunu (Narodne novine, RH br. 87/08., 136/12.)

15 Zakon o državnoj reviziji (Narodne novine, RH br. 146/05., 139/08., 144/12.)

16 Zakon o javnoj nabavi (Narodne novine, RH br. 90/11.)

vlasništvu i drugim stvarnim pravima,¹⁷ Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora,¹⁸ Zakon o prostornom uređenju i gradnji.¹⁹

Pravo vlasništva je stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svoga nositelja (u ovom slučaju JLS) da s tom stvari i koristima od nje čini što ga je volja, te da svakog drugog od toga isključi ako to nije protivno nekom tuđem pravu ili nekom zakonskom ograničenju. Upravo u tim granicama sadržano je pravo posjedovanja, uporabe, korištenja i raspolaganja sa konkretnom predmetnom stvari.²⁰

S organizacijskog stajališta, JLS se sastoji od tri različita djela: gradskog (općinskog) vijeća, izvršne vlasti (gradonačelnik; načelnik) i gradske uprave. Prva dva dijela imaju ovlasti donositi odluke (sukladno promoviranoj politici na izborima), a treći dio brine o provedbi tih odluka sukladno zakonima i drugim podzakonskim propisima.²¹

Možemo reći da su JLS dio javne uprave (javne vlasti) koja je najbliža građanima Republike Hrvatske, odnosno da one kroz ovaj vid samouprave najneposrednije provode volju naroda. Na ovoj razini problemi s kojima se građani susreću najuočljiviji su i mogu se rješavati bez nepotrebnih nerazumijevanja i zamagljivanja od strane vlasti koja „sjedi negdje tamo“. Upravo je zbog toga je i upravljanje dobrima u vlasništvu JLS-a izuzetno važno jer ta imovina i koristi od nje su poluga da se svi problemi adekvatno i u pravoj mjeri riješe.

3. VRSTE DOBARA PREMA GRAĐANSKOM PRAVU

Još od vremena Rimskog prava, pravo se dijelilo na *ius privatum* i *ius publicum*.²² Prema toj podjeli u privatno pravo u objektivnom smislu spadale

17 Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, RH br. 91/96., 68/98., 37/99., 22/20., 73/20., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10. i 143/12.) – dalje u tekstu ZVDSP). O dosegu članka 391. ZV vidi *infra* točku 10.

18 Narodne novine, br. 125/11.

19 Narodne novine, br. 76/07., 38/09., 55/11., 90/11., 50/12., 55/12.

20 Čl. 30. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine, RH br. 91/96., 68/98., 37/99., 22/20., 73/20., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 90/10. i 143/12.) – dalje u tekstu ZVDSP.

21 „U idealnim okolnostima, model organizacijski razvoj trebao bi uključivati sva tri djela vlasti, no politički faktori otežavaju idealnu situaciju. Intervencije organizacijskog razvoja koje dotiču sva tri djela lokalne vlasti mogle bi se usredotočiti na povećanje podudarnosti ciljeva među trima organizacijskim jedinicama. Poželjan rezultat bio bi stvaranje zajedničkih ciljeva za cijelu organizaciju jedinice lokalne samouprave. Uz to, intervencije bi se trebale usredotočiti na poboljšanje odnosa među ljudima zaposlenim u različitim dijelovima lokalne vlasti. Povećanje podudarnosti ciljeva među organizacijskim dijelovima i povećanje povjerenja omogućilo bi rad članova tri dijela vlasti na konkretnim zadacima.“, USAID/ CROATIA projekt reforme lokalne samouprave, Priručnik za organizacijski razvoj u lokalnoj samoupravi – kako izgraditi i voditi učinkovitu organizaciju, The Urban Institute, Zagreb, 2006., str. 7.

22 Tako primjerice „Moramo kazati, da i vrela rimskog prava razlikuju *ius publicum* i *ius privatum*. *Ius publicum* označuju kao ono »quod ad statum rei Romanae spectat.« *Ius privatum* označuju kao ono »quod ad singulorum utilitatem spectat.« Prema tome spadaju

su norme koje su išle za korist pojedinca, u prvom redu bio je odlučan interes pojedinca. U javno pravo norme koje su išle u korist cjeline, odnosno u prvom redu bili su mjerodavni interesi zajednice. Dakle glavna razlika bila je u javnom interesu.²³

Kada je u pitanju građansko pravo, a radi se o nekom dobru, nekoj stvari, onda ta grana prava proučava upravo stvarnopravni odnos koji nastaje između pojedinih subjekata, a povodom neke stvari. Tako su elementi stvarnopravnog odnosa: subjekt (osoba) nositelj nekog subjektivnog stvarnog prava, objekt (predmet) stvarnopravnog odnosa i neko konkretno subjektivno stvarno pravo.²⁴ Ovo subjektivno stvarno pravo u našem pozitivnom zakonodavstvu određeno je pravilom *numerus clausus*²⁵ pa tako u stvarna prava spadaju: pravo vlasništva, pravo služnosti, pravo stvarnih tereta, pravo građenja i založno pravo.

Kada se radi o objektu stvarnopravnog odnosa onda se dobra dijele na ona koja mogu biti objekt stvarnopravnog odnosa i ona koja to ne mogu biti odnosno na dobra koja su *res in commercio* i na dobra koja su *res extra commercio*.²⁶ U dobra koja su van prometa spadaju opća dobra.²⁷ U dobra koja mogu biti u pravnom prometu spadaju: javna dobra u općoj upotrebi, javna dobra u javnoj upotrebi i individualna dobra.²⁸

Pored ove podjele postoje još dobra od interesa za Republiku Hrvatsku²⁹ i ona mogu biti dobra u prometu ili dobra izvan njega.³⁰ O svim ovim vrstama dobara u

u javno pravo u objektivnom smislu one norme, koje idu za dobrobit cjeline, koje imaju za svrhu korist cjeline; u privatno pravo u objektivnom smislu spadaju one norme, koje idu za dobrobit pojedinaca, koje imaju za svrhu korist pojedinaca. A pojedina prava u subjektivnom smislu bila bi onda javna ili privatna već prema tome, da li izviru iz jedne ili druge grupe normi t.j. iz prava javnog ili prava privatnog u objektivnom smislu." Rastovčan, Pavle, Temeljna načela privatnog prava na osnovu Rimskog prava, predavanja P.R., izvanrednog profesora Pravnog fakulteta na Sveučilištu u Zagrebu, Tisak Tipografije d.d. u Zagrebu, 1930.

- 23 O podjeli prava u Hrvatskoj na javno, privatno i socijalno vidi Padjen, Ivan, Javno i privatno pravo: transfer pravnih teorija, Zbornik radova Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, god. 44. (3-4), Split, 2007., str. 443.-461.
- 24 O subjektima i objektima imovinskopravnog odnosa vidi više primjerice u Tumbri, Tanja, Uvod u imovinsko pravo, Birotehnika CDO, Zagreb, 1998.
- 25 O karakteristikama stvarnog prava *numerus clausus* vidi više primjerice u Vedriš, Martin i Klarić, Petar Građansko pravo, 3. izmijenjeno i prošireno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 1998., str. 185.
- 26 O neprometnosti pojedinih dobara vidi više primjerice u Dernburg, Henrik, Pandekte, Znanstvena knjižnica što je izdaje Kr. Hrv.-Slav.-Dalm. Zemalj. Vlada odio za bogoštovlje i nastavu, Razdio I, Pravne i državoslovne nauke, svezak V, preveo dr. Lazo Kostić, Naklada Kr. Hrv.-Slav.-Dalm. Zemaljska Vlada, Zagreb, 1900.
- 27 Zanimljivo je ukazati da Ustav RH ne definira opća dobra.
- 28 Poblže vidi u Gavella, Nikola *et al.*, Stvarno pravo - Svezak 1, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 136.-144.
- 29 Stvari u javnom vlasništvu valja razlikovati od općih dobara i dobara od interesa za Republiku Hrvatsku. Vidi više u Sarvan, Desanka, Opća dobra i dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, Pravo i porezi, god. VII, br. 1., 1998., str. 34 -38.
- 30 Poblže vidi u Jug, Jadranko, Zaštita i korištenje nekretnina u pravnom statusu općeg dobra, doktorska radnja, Pravni fakultet u Zagrebu, 2012. godine, str. 11.-32.

nastavku će biti još riječi, a posebno s aspekta onih dobara koja su u vlasništvu JLS.

Kada su u pitanju dobra u vlasništvu JLS onda ih naše pozitivno pravo u ZVDSP posebno ističe na način da izdvaja ta dobra i normira ih u glavi Osobito o vlasništvu Republike Hrvatske i drugih osoba javnog prava, kako slijedi:

„Republika Hrvatska i druge pravne osobe javnoga prava koje su nositelji prava vlasništva imaju kao vlasnici u pravnim odnosima jednak položaj kao i privatni vlasnici, ako zakonom nije što drugo određeno.

Stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske raspolaže, upravlja i koristi se Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno tijelo ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Ovlaсти za raspolaganje, upravljanje i korištenje stvarima u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave određena propisom o ustrojstvu lokalne i područne (regionalne) samouprave osim ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

Namjenu stvari u vlasništvu Republike Hrvatske određuje zakon ili državno tijelo koje je za to nadležno na temelju zakona.

Svatko ima pravo stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene za uporabu svih (javna dobra u općoj uporabi) služiti se na način koji je radi ostvarenja te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su dane na upravljanje, odnosno tijelo nadležno za određivanje namjene, koje njima neposredno upravlja. Ako nije što posebno propisano zakonom, na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući se način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra.

Stvari u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova (javna dobra u javnoj uporabi) rabe u skladu s tom namjenom ona tijela i ustanove kojima ih je dalo na upravljanje tijelo nadležno za određivanje namjene, ako ih to tijelo nije zadržalo u svojoj neposrednoj uporabi.

Pravo vlasništva na stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske koje nisu namijenjene za opću ni za javnu uporabu izvršava tijelo nadležno za određivanje namjene, ako to nije povjerilo kojem drugom tijelu, ustanovi ili osobi, a čisti prihod od tih stvari prihod je državnoga proračuna.

Tko god odlučuje o općim dobrima ili o stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske, ili njima upravlja, dužan je postupati kao dobar domaćin i odgovara za to.

*Na pravo vlasništva jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave i uprave na odgovarajući će se način primjenjivati pravila o vlasništvu Republike Hrvatske, ako nije što drugo određeno zakonom, niti proizlazi iz naravi tih osoba. Isto vrijedi i za pravo vlasništva ustanova, te s njima izjednačenih pravnih osoba.*³¹

Naprijed citirana odredba ZVDSP-a izuzetno je značajna kada je u pitanju upravljanje dobrima (nekretninama - stvarima) u vlasništvu JLS. Iz nje bi smo mogli izlučiti sljedeće važne činjenice:

31 Čl. 35. ZVDSP.

- JLS kao nositelji prava vlasništva (analogno onima u vlasništvu Republike Hrvatske)³² izjednačene su u svom položaju sa svim drugim privatnim vlasnicima, temeljem načela da u Republici Hrvatskoj postoji samo jedna vrsta vlasništva;³³

- ovlasti za raspolaganje, korištenje i upravljanje stvarima u vlasništvu JLS ima izvršna vlast (gradonačelnik, odn. načelnik) uz određena ograničenja u visini proračuna do kojih može samostalno raspolagati, a preko toga samo uz odobrenje gradskog (općinskog) vijeća;

- namjenu pojedinog dobra u vlasništvu JLS određuje zakon ili neposredno čelnik izvršne vlasti;

- javnim dobrima u općoj uporabi u vlasništvu JLS mogu se služiti svi kako to odredi tijelo koje upravlja tim dobrom, a ako nije ništa posebno određeno za ta dobra vrijede pravila kao za opća dobra;

- javna dobra u javnoj upotrebi u vlasništvu JLS služe za neposredno izvršavanje poslova i zadataka JLS ili tijela i ustanova koje ono ovlasti;

- sva druga dobra u vlasništvu JLS koja ne spadaju u javna dobra za opću ili javnu upotrebu, služe po svojoj prirodi JLS-e, a prihodi od tih stvari postaju dio proračuna JLS i

- svako upravljanje bilo kojim dobrom u vlasništvu JLS mora se voditi prema načelima gospodarenja dobrog domaćina.

4. **PODJELA DOBARA U UPRAVNOM PRAVU**

Normama građanskog prava ne mogu se urediti ona najbitnija pitanja javnih dobara kao što su: proglašenje nekog dobra za javno dobro, skidanje statusa javnog dobra, način upotrebe i korištenja javnog dobra, nadzor nad takvim dobrima, kazneno-pravna zaštita itd. Sva ta pitanja reguliraju se normama upravnog prava.³⁴ Postoje dvije glavne škole, odnosno teorije koje određuju javno dobro u upravnom pravu. To su: francuska teorija javnog domena i njemačka teorija javnog dobra.³⁵

32 O „javnom vlasništvu“ vidi više u Josipović, Tatjana, *Stvari u vlasništvu države i drugih osoba javnog prava (javno vlasništvo)*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 22, br. 1., 2001., str. 95.-155.

33 Čl. 1. st. 2. ZVDSP. Prema odredbi članka 1. stavak 1. ZVDSP-a nositelj prava vlasništva može biti svaka fizička i pravna osoba. Svaka fizička osoba kao i svaki drugi oblik kojem pravni poredak priznaje pravnu osobnost mogu biti nositelji vlasništva na bilo kojoj stvari na kojoj može postojati pravo vlasništva. Poblize vidi u Gavella, Nikola *et. al.*, *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998., str. 97. Vlasništvo pravnih osoba javnog prava naziva se i javno vlasništvo. Valja ukazati da se javno vlasništvo po svom predmetu i sadržaju ne razlikuje od vlasništva privatnopravnih subjekata. Pravni se položaj javnopravnih vlasnika od privatnih razlikuje samo ukoliko je to posebnim zakonom određeno.

34 O upravnom pravu i posebice o dualizmu javnog i privatnog prava vidi više u Krbeč, Ivo, *Upravno pravo FNRJ – I knjiga*, Izdanje BIRO-a za izradu obrazaca izdavačko-štampanjskog preduzeća, Beograd, 1955., str. 108.-123., a o razvoju državne uprave i samouprave u Hrvatskoj kroz povijest vidi primjerice u Žigrović-Pretočki, Ivan, *Upravno pravo kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na Ustav, Vlastita naklada*, Tisak Lav. Weissa u Bjelovaru, 1911.

35 Vidi primjerice Borković, Ivo, *Javno dobro (domaine public)* u francuskoj teoriji upravnog prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god.40., br. 3.-4. (71-72), str. 219.-233.

Kada govorimo o upravljanju dobrima u vlasništvu JLS razvidno je da se tu miješaju norme iz dvije grane prava i to: iz građanskog prava i upravnog prava.³⁶ U upravnom pravu prevladavaju *kogentne* norme, a u građanskom *dispozitivne*. U ovisnosti kojim dobrom JLS upravlja jedne ili druge norme dobivaju prednost u primjeni.

Upravno pravo također uređuje neke od imovinskih odnosa, iako oni primarno spadaju u građansko pravo. Ovo zadiranje može biti:

a) relativno samostalno i cjelovito, primjerice uređivanja pravnog režima dobara u općoj uporabi, izvlaštenje itd.

b) djelomično, kao što su razna ograničenja slobode ugovaranja ili ograničenja prometa određenim vrstama stvari itd.

U upravno pravnom smislu dobra se dijele na javna dobra, u vlasništvu nekog javnopravnog tijela, koja su pretežni cilj izučavanja upravnog prava, ali i na individualna dobra, koja pripadaju pojedinim privatnim vlasnicima, ali na njih upravno pravo ima određene posljedice u ime višeg zajedničkog javnog interesa. Ovaj javni interes možemo definirati kao interes najvećeg broja pojedinaca u društvu koji u sebi apsorbira ne samo konkretnu materijalnu gospodarsku korist, nego i proklamirani održivi razvoj društva uz primjenu svih nužnih mjera zaštite prirode i poštivanje ekoloških mjera i zakona.

U javna dobra u upravno-pravnom smislu spadaju: opća dobra, javna dobra u općoj upotrebi i javna dobra u javnoj upotrebi.

Dobra opće upotrebe mogu se podijeliti:³⁷

a) s obzirom na objekt

- zemljišno dobro (javni putovi, ceste, mostovi, trgovi, parkovi, groblja itd.);
- vodno dobro³⁸ (vode, vodotoci, more i morska obala);
- pomorsko dobro (kopneni dio pomorskog dobra, morski dio pomorskog dobra, morsko dno, morsko podzemlje, luke, pristaništa, sidrišta itd.) i
- zračno dobro,

b) prema načinu nastanka

- javna dobra nastala prirodnim putem (rijeke, mora, jezera, zrak i sl.);
- javna dobra nastala ljudskim djelovanjem (pristaništa, ceste itd.),

c) prema namjeni

- dobra u općoj uporabi (voda, more, zrak);
- dobra namijenjena pojedinim subjektima (vojne luke, civilni aerodrom, sportska luka itd.),

ili Borković, Ivo, *Upravno pravo*, 2. izdanje, Informator, Izdavačka kuća, Zagreb, 1984., str. 505.-509.

36 O razlici između upravno-pravnog i građansko-pravnog odnosa vidi primjerice u Festić, Ibrahim, *Upravno pravo*, Pravni fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 1974., str. 169.

37 Podjela preuzeta prema Borković, Ivo, *Upravno pravo*, 6. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1997., str. 546.-551.

38 O vodnom dobru vidi više Brežanski, Jasna, *Vode i vodno dobro* (neka pitanja pravnog uređenja), *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 22., br. 1., 2001., str. 471.-503. ili Šimunović, Ivan, *Vodno dobro*, Informator – male stranice, br. 4497, 12.4.1997.

d) prema okolnosti mogu li biti u vlasništvu

- dobra izvan pravnog prometa (pomorsko dobro, oružje, otrovi itd.);
- dobra u pravnom prometu (sva ostala dobra, a tu spadaju i javna dobra u općoj upotrebi i javna dobra u javnoj upotrebi).

Kada je u pitanju javno dobro pitanja koja se nameću kao bitna za razumijevanje, a na koja odgovore daje upravno pravo su: način upravljanja javnim dobrom, proglašenje postanka i prestanka javnog dobra, razgraničenje javnog dobra od drugih dobara, korištenje javnih dobara, nadzor nad javnim dobrima, evidencija javnih dobara i zaštita javnih dobara.³⁹

S obzirom na naslov rada u nastavku teksta autori će se susresti samo dijelom s odgovorima na naznačena pitanja budući da je fokus rada na dobrima u vlasništvu JLS.

5. POJEDINE VRSTE DOBARA

ZVDSP određuje da u Republici Hrvatskoj postoji samo jedna vrsta vlasništva.⁴⁰ Svaki vlasnik ima svoja vlasnička prava, ali i određena ograničenja prava vlasništva koja idu u smjeru da:

- vlasnik ne smije svoje pravo koristiti s ciljem da drugome šteti ili da mu smeta u vršenju njegovog prava,
- vlasnik ne smije braniti tuđi zahvat na svojoj stvari ako je taj zahvat nužan radi otklanjanja štete koja nekome prijeti, a ujedno je veća od štete nastale za vlasnika i
- vlasnik nije ovlašten braniti tuđe zahvate na svojoj stvari na određenoj visini ili dubini gdje on nema nikakvog opravdanog interesa da ih isključi.⁴¹

Pored ovih općih ograničenja prava vlasništva postoje i posebna ograničenja prava vlasništva koja se odnose na to da vlasnik ne smije izvršavati svoje pravo vlasništva ako to zahtijevaju na temelju zakona zasnovane, potrebe zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.^{42 43}

Sva dobra možemo podijeliti na: opća dobra,⁴⁴ javna dobra⁴⁵ i individualna dobra.

39 Borković, Ivo, *Upravno pravo*, 6., izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Informator, Zagreb, 1997., str. 551.-557.

40 Čl. 1. st. 2. ZVDSP.

41 Čl. 31. ZVDSP.

42 Čl. 32. ZVDSP.

43 O pravu vlasništva uopće i posebice o ograničenjima prava vlasništva vidi više u Gavela, Nikola *et.al.*, *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998, str. 259.-319.

44 O općim dobrima i problemima njihove evidencije vidi više u Kontrec, Damir, *Opća i javna dobra – opis u zemljišne knjige (putovi do sređenih zemljišnih knjiga)*, *Nekretnine i komunalno gospodarstvo*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 17.-37.

45 O razlici općih i javnih dobara u općoj uporabi vidi više u Jug, Jadranko, *Opća dobra i javna dobra u općoj uporabi – dvojbe i prijedlozi*, *Nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske i opća dobra*, Inženjerski biro, Zagreb, 2007., str. 34.-54.

Pod javnim dobrima u upravnompravnom smislu podrazumijevamo: opća dobra, javna dobra u općoj upotrebi, javna dobra u javnoj upotrebi i dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.

Opće dobro⁴⁶ je ono dobro koje nije sposobno biti objektom prava vlasništva niti drugih stvarnih prava i to zbog svojih naravnih osobina ili mu odredbe nekog zakona određuju takav status (atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala). Kako opća dobra nisu predmet našeg proučavanja u ovom radu dovoljno je reći da su ona na raspolaganju za upotrebu svim ljudima (opća upotreba) i da njima redovito upravlja javna vlast odnosno za to određena tijela javne vlasti.⁴⁷ Opća dobra se razlikuju od javnih dobara i od dobara od interesa za Republiku Hrvatsku.

Od općih dobara treba razlikovati dobra od interesa za Republiku Hrvatsku. U članku 52. Ustava Republike Hrvatske⁴⁸ određeno je da:

„More, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku, imaju njezinu osobitu zaštitu.

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

Dakle dobra od interesa za Republiku Hrvatsku su ona dobra (opća dobra, javna dobra u općoj uporabi, javna dobra u javnoj uporabi i stvari u običnom stvarnompravnom režimu) koja su takav status dobila taksativnim navođenjem u članku 52. Ustava Republike Hrvatske ili im je neki zakon odredio takav status.⁴⁹

46 O pravnom statusu općeg dobra vidi više u Jug, Jadranko, *Pravni status općih dobara, Nekretnine u pravnom prometu*, VII savjetovanje, Inženjerski biro, Zagreb, 2004.

47 Treba napomenuti da opće dobro u cjelini ne može biti u pravnom prometu ali jedan njegov dio pod određenim uvjetima to može postati. Vidi tako Gavella, Nikola, *O stjecanju vlasništva prisvajanjem morskih riba i drugih morskih organizama*, Zbornik Pravnog fakulteta Zagreb, br. 58. (1-2), 2008., str. 113.-134.

48 Ustav Republike Hrvatske, (Narodne novine, br. 56/90., 135/97., 8/98., 113/00., 124/00., 28/01., 41/01., 55/01., 76/10. i 85/10). Stvari posebnim zakonom određene kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu biti opća dobra kao i stvari na kojima mogu postojati vlasništvo i druga stvarna prava (članak 4. stavak 1. ZVDSP). Neke stvari su proglašene dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku neovisno o tome jesu li u privatnom ili javnom vlasništvu, kao primjerice šume i šumsko zemljište - Zakon o šumama (Narodne novine, br. 140/05., 82/06., 129/08., 80/10., 124/10., 25/12. i 68/12.), poljoprivredno zemljište - Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine, br. 152/08., 25/09., 153/09., 21/10., 90/10., 124/10., 39/11. i 61/11.), divljač - Zakon o lovstvu (Narodne novine, RH br. 140/05., 75/09. i 153/09), kulturna dobra - Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine, br. 66/99., 151/03., 157/03., 100/04., 87/09., 88/10., 61/11., 25/12. 136/12), zračne luke - Zakon o zračnim lukama (Narodne novine, br. 19/98 i 14/11), zaštićeni dijelovi prirode - Zakon o zaštiti prirode (Narodne novine, br. 70/05., 139/08. i 57/11.) i sl. Moguće je da stvari od interesa za Republiku Hrvatsku budu u vlasništvu privatnih osoba i u vlasništvu javnopravnih osoba.

49 Vidi čl. 4. ZVDSP.

To su dobra koja zbog svojih posebnih svojstava, koja nisu određena njihovom pravnom prometnošću, imaju poseban režim korištenja, raspolaganja i uporabe, a taj poseban režim, odnosno ograničenja nametnula je svojim autoritetom država. U slučaju eventualnog ograničavanja prava vlasništva nad dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku, vlasnik ima pravo na primjerenu naknadu.

Za svako dobro od interesa za Republiku Hrvatsku koje ima njenu osobitu zaštitu ona je propisana u posebnom zakonu koji regulira i sam status dobra od interesa za Republiku Hrvatsku i njegovu zaštitu.

O javnim dobrima u općoj upotrebi i javnim dobrima u javnoj upotrebi i njihovim upravljanjem od strane JLS bit će u nastavku više riječi. Bitno je naglasiti da su to dobra koja su u pravnom prometu i u vlasništvu su nekog javnopravnog tijela.^{50 51}

Kada je riječ o javnim dobrima u upravno-pravnom smislu ona nastaju:

a) prirodnim putem (prirodna javna dobra) – njihov je nastanak posljedica djelovanja prirode, a svojstvo javnog dobra imaju radi svojih prirodnih osobina (*rijeke, mora, jezera, zrak* i sl.).

b) umjetnim putem - ljudskim djelovanjem (umjetna javna dobra) – njihov je nastanak posljedica donošenja posebnog pravnog akta (općeg ili pojedinačnog) (*pristaništa, ceste* itd.).

Akti kojima se proglašavaju postanak ili prestanak javnog dobra mogu biti:

a) deklaratorni akti – kojima se samo utvrđuje da je neko dobro javno dobro (npr. odluka o zaštiti izvora vode kao javnog dobra isl.) i

b) konstitutivni akti – kojima se nekom dobru dodjeljuje status javnog dobra (npr. odluka da se neka cesta proglasi javnom cestom, odluka da se neka šuma proglašava park šumom, odluka o proglašenju granice pomorskog dobra itd.).⁵²

Javna dobra prestaju slično kao što i nastaju:

a) prirodnim putem – (primjerice isušio se potok, cesta je nestala uslijed odrona isl.), doneseni akt o ovoj činjenici bi bio deklaratorni akt,

b) umjetnim putem – posebnim aktom kojeg u pravilu donosi isto tijelo koje je donijelo i akt o postojanju nekog dobra javnim dobrom (primjerice skida se status javnog dobra neke ceste, dodjela javnog dobra parka zdravstvenoj ustanovi itd.) Doneseni akt o ovoj činjenici je konstitutivni akt.

50 Više o razlici između općih dobara, dobara od interesa za RH i javnih dobara vidi u Gavella, Nikola *et.al.* Stvarno pravo – Svezak prvi, 2. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 136.-144.

51 O uknjižbi javnih dobara u zemljišne knjige vidi više Nakić, Jakob, Uknjižba vlasništva Republike Hrvatske na javnom vodnom dobru, Informator – male stranice, Informator, br. 5521., veljače 2007. ili Jug, Jadranko, Uknjižba stvarnih prava na Republiku Hrvatsku, općeg dobra, s posebnim osvrtom na pomorsko i javno vodno dobro, Uloga i ovlasti pravobraniteljstva glede određenih nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske i općih dobara uz osvrt na neke obveznopravne odnose, Inženjerski biro, Zagreb, 2000., str. 55.-78.

52 O razlici konstitutivnih i deklaratornih akata vidi više u Krbek, Ivo, Pravo jugoslavenske javne uprave – III knjiga Funkcioniranje u upravni spor, Birotehnički izdavački zavod, Izdavačko knjižarsko poduzeće, Zagreb, 1962., str. 12.-21.

Termin individualno dobro upotrebljavamo u ovom radu u smislu svih onih dobara koja mogu i jesu u vlasništvu JLS, a ne spadaju u javno dobro u općoj ili javnoj upotrebi.

6. ŠTO JE UPRAVLJANJE ?

Upravljanje bi možemo definirati kao sveobuhvatno djelovanje pojedinca ili grupe ljudi koje je usmjereno na učinkovito, efikasno i proaktivno djelovanje, prema određenom objektu kojim se upravlja, u cilju postizanja određenih rezultata i vrijednosti, koji se temelje na duboko promišljenim parametrima zadanim zbog potrebe za optimalizacijom korisnosti (u svakom smislu te riječi) uz što manje negativnih posljedica koje upravljanje takvim objektom može donijeti sa sobom.

Analizom gornje definicije upravljanja mogli bi smo izlučiti određene dijelove upravljanja, a to su kompletna skrb:

- a) o načinu upotrebe nekog dobra,
- b) o načinu korištenja nekog dobra,
- c) o održavanju nekog dobra,
- d) o zaštiti nekog dobra.

Dakle bit upravljanja je u tomu da se radi o sveobuhvatnoj skrbi o nekom dobru koja podrazumijeva da se onaj koji skrbi o dobru, mora brinuti o svim segmentima upravljanja, od samog očuvanja dobra, odnosno stvari, pa sve do postizanja svrhe koju ta stvar mora polučiti za korisnika. Čime se upravlja ovisi o tomu radi li se o nekom precizno definiranom području ili o nekoj pojedinačnoj stvari,⁵³ ali pored toga može se upravljati i nekom organizacijom,⁵⁴ procesom,⁵⁵ subjektivnom⁵⁶ ili objektivnom pojavom⁵⁷ itd.

U hrvatskom jeziku se odomaćila jedna engleska riječ koja upravljanje naziva „*menadžment*“. Menadžment je najjednostavnije rečeno posao i djelatnost menadžera.⁵⁸ Postoje razne definicije menadžmenta koje u sebi obuhvaćaju manji ili veći broj sastavnih dijelova, a jedna od njih je i ova „*Menadžment je znanstvena disciplina čija je svrha postići kako na najracionalniji način upravljati*

53 Vidi primjerice Cerić, Anita i Katavić, Mariza, *Upravljanje održavanjem zgrada*, Građevinar, 53(2000) 2, Hrvatski savez građevinskih inženjera, Zagreb 2000., str. 83.-89.

54 O imovini JLS i JR(P)S vidi i Bertović, Hrvoje, Kaganova, Olga i Rutledge, John, *Priručnik za upravljanje imovinom u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*, The Urban Institute Zagreb, Savez Udruge gradova i Udruge općina Republike Hrvatske, Zagreb 2004.

55 Vidi Kovačić, Marinko, *Upravljanje poslovnim procesima*, Novi informator br. 5863., Zagreb, 2010., str. 5.-7.

56 Vidi Priručnik za upravljanje intelektualnim kapitalom u tvrtkama – III dopunjeno izdanje, HGK Zajednica za unapređivanje intelektualnog kapitala, Zagreb, studeni 2004.

57 O upravljanju financijama vidi više u Van Horne, James C. i Wachowicz, John M. Jr., *Osnove financijskog menadžmenta – Deveto izdanje*, Nakladnička kuća Mate, d.o.o., Zagreb, 2002.

58 „*Menadžment – posao i djelatnost menadžera*“, Anić, Vladimir, *Rječnik hrvatskog jezika*, 3. prošireno izdanje, Novi liber, Zagreb, 2000., str. 527.

društvenim odnosno privatnim sredstvima u okviru specifično društveno-političkog uređenja i ekonomskog položaja neke zemlje; praksa i proces vođenja poduzeća, organizacije i sl.; svi oni koji vode poduzeće, upravljački tim.“⁵⁹ Ako bismo tako definirali menadžment onda u okviru jednog poduzeća možemo također reći da je: „Menadžer⁶⁰ - stručni voditelj i organizator koji svojom kreativnošću i idejama upravlja poduzećem.“^{61 62} Menadžment je definitivno proces koji u sebi apsorbira više funkcija od kojih su najvažnije sljedeće: planiranje, organiziranje, kadrovanje, vođenje i kontroliranje.

No pored riječi „management“ u engleskom jeziku postoji i riječ „governance“ koji bi se mogao prevesti kao javno upravljanje i „steering“ koji bi se metaforički mogao prevesti kao kormilarenje i oba se termina upotrebljavaju u značenju upravljanje.⁶³

Upravljanje se također moglo odrediti kao djelatnost koordinacije, vođenja i usmjeravanja u ostvarivanju određenog zadanog cilja. Tako upravljanje definira Pusić „Upravljanje je kontinuirana djelatnost povezivanja više ljudi u akciji na obavljanju nekih društvenih poslova. Djelatnost upravljanja teče u okviru sistema pravila kojima su, s jedne strane, utvrđeni njezini postupci, a s druge strane, određeni interesi kojima treba da služi.“⁶⁴

Kao segmente upravljanja imovinom u vlasništvu JLS možemo izdvojiti: evidenciju imovine, održavanje imovine, unaprjeđenje imovine, brigu o zaštiti imovine, brigu o upotrebi imovine i brigu o ekonomskoj dobiti za proračun JLS od imovine.

Kad je riječ o evidenciji imovine u sklopu segmenata upravljanja onda se tu radi o *conditio sine qua non* da bi se uopće moglo nekom imovinom upravljati. Dakle to je preduvjet koji zahtijeva precizno i točno utvrđenu imovinu koja je na adekvatan način zavedena u poslovnim knjigama i kao takvoj je određena početna vrijednost. O ovome će biti više riječi u zaključku ovog rada.

Održavanje znači upravljanje koje je usmjereno k tomu da se održava optimalno svojstvo pojedine imovine JLS u cilju da zadovoljava one potrebe građana, koje joj je namijenio bilo neki pozitivni pravni propis, bilo autonomna odluka zakonskog upravitelja.

59 Hrvatski enciklopedijski rječnik, Novi liber, Zagreb 2002., str. 729.

60 O menadžerima u Hrvatskoj vidi više npr. u: Profil hrvatskog menadžera – istraživanje časopisa Poslovni savjetnik i konzultantske kuće Proago, Centar za management i savjetovanje d.o.o., Zagreb 2008.

61 Anić, Vladimir, Rječnik hrvatskog jezika, 3. prošireno izdanje, Novi liber, Zagreb 2000., str. 527.

62 Postoji još cijeli niz definicija menadžera kao npr. *Menadžer (engl. manager) nadzornik pozornice, redatelj, režiser; tehnički upravitelj ili direktor u engleskim tvornicama; poslovođa, priređivač npr. neke sportske utakmice, javne priredbe i sl.*, Anić, Šime, Klaić, Nikola i Domović, Želimir, Rječnik stranih riječi, Tuđice, posuđenice, izrazi, kratice i fraze, Sani-Plus, Zagreb 2002., str. 872.

63 Vidi više o razlikovanju tih izraza u Petak, Zdravko, Dimenzije javnih politika i javno upravljanje, Politička misao, Vol. 45, No. 2., Fakultet političkih znanosti, 2008., str. 9. -26.

64 Pusić, Eugen, Nauka o upravi – uvodna pitanja, uprava u društvu, uprava kao ljudska djelatnost, Knjiga I, IV dopunjeno izdanje, Školska knjiga, Zagreb, 1973., str. 9.

Kada govorimo o unaprjeđenju nekog dobra u vlasništvu JLS onda se može govoriti o kvalitativnom ili kvantitativnom unaprjeđenju. Tako primjerice kada govorimo o kvalitativnom unaprjeđenju, neka imovina može se oplemeniti na način da joj se podigne vrijednost koja ne mora biti samo financijska nego primjerice može biti uporabna. O kvantitativnom unaprjeđenju govorimo kada se je imovina na bilo koji način uvećala bilo da je povećan broj jedinica imovine ili je povećana njena sveukupna vrijednost.

Briga o zaštiti bi spadala u redovnu djelatnost upravljanja. U tu zaštitu bi osim redovnog održavanja spadala recimo i skrb o osiguranju imovine od nepredviđenih događaja koji mogu nanijeti štetu dobru u vlasništvu JLS.

Kod redovne upotrebe upravljanje usmjereno k tome da se imovina održi u onom stanju koje je nužno za djelovanje JLS ili nekog drugog legitimnog korisnika. Ova upotreba je primarna kod dobara u vlasništvu JLS tako da je ovaj segment upravljanja i jedan od najvažnijih i najuočljivijih.

No pored redovne upotrebe ponekad postoji potreba, koja je čak i poželjna zbog više razloga, da se imovina u vlasništvu JLS gospodarski koristi, odnosno da stvara novu vrijednost (financijsku), koja se onda upotrebljava za zadovoljavanje drugih javnih potreba i interesa.

Bez obzira o kojem segmentu upravljanja je riječ dobrima u vlasništvu JLS treba se upravljati s pažnjom dobrog gospodarstvenika, ali poštujući posebne norme pozitivnih propisa koje uređuju posebnu vrstu upravljanja. Takvi su propisi primjerice:

- Zakon o upravljanju državnom imovinom,⁶⁵
- Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora,⁶⁶
- Zakon o vodama,⁶⁷
- Zakon o šumama,⁶⁸
- Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama⁶⁹ itd.

Cilj upravljanja svim dobrima, pa tako i onim dobrima koji su u vlasništvu JLS treba biti **održivi razvitak**.⁷⁰

65 Zakon o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine, br. 145/10. i 70/12).

66 Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine, br. 125/11).

67 Zakon o vodama (Narodne novine, br. 153/09).

68 Zakon o šumama (Narodne novine, br. 140/05., 82/06., 129/08., 80/10., 124/10., 25/12. i 68/12.).

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

70 Odgovor na pitanje što je održivi razvoj najbolje daje definicija iz uvoda Strategije održivog razvitka Republike Hrvatske (Narodne novine, RH br. 30/09.) koja glasi: „*Održivi razvitak je razvitak koji zadovoljava potrebe današnjice, a pritom ne ugrožava potrebe budućih generacija. Održivi razvitak ostvaruje ravnotežu između zahtjeva za unapređivanjem kakvoće života (ekonomska sastavnica), za ostvarivanjem socijalne dobrobiti i mira za sve (socijalna sastavnica) te zahtjeva za očuvanjem sastavnica okoliša kao prirodnog dobra o kojima ovise i sadašnja i buduće generacije. Poštivanje načela demokracije, ravnopravnosti spolova, socijalne pravde i solidarnosti, zakonitosti, poštivanje prava čovjeka te očuvanje prirodnih dobara, kulturne baštine i čovjekova okoliša pridonose očuvanju Zemlje za održavanje*

Održivi razvitak bi bio onaj koji donosi gospodarske dobrobiti današnjoj populaciji pri čemu se izuzetno pazi na ekologiju i zaštitu javnih i inih dobara kako bi oni bili dostupni i u budućnosti budućoj populaciji ljudi.

Upravljanje javnim dobrima i dobrima u vlasništvu JLS jedan je složeni proces u okviru poslova i zadataka javne uprave, radi ima ostvarivanje određenih dobrobiti za cjelokupnu zajednicu, pri čemu se treba u tom upravljanju primjenjivati integralni princip sinergije zahtjeva gospodarstva, zaštite okoliša i javnog interesa, a uz poštivanje načelo održivog razvoja kao svog primarnog cilja.

7. UPRAVLJANJE OD STRANE JLS JAVNIM DOBRIMA U OPĆOJ UPOTREBI

JLS imaju svoju vrlo aktivnu ulogu u upravljanju općim dobrima, ali budući da su to dobra koja nisu u režimu vlasništva ona nisu u fokusu razmatranja teme ovog rada.⁷¹

Za razliku od općih dobara javna dobra su ona koja su u režimu vlasništva i mogu biti u pravnom prometu. Isto tako za razliku od privatnih dobara koja su u vlasništvu fizičkih ili pravnih osoba, javna dobra su u vlasništvu države ili nekog drugog javnopravnog tijela.

Javna dobra u općoj uporabi su dobra u vlasništvu države ili nekog javnopravnog tijela, a koja su namijenjena za uporabu svih ljudi. To su: parkovi, javne ceste, željeznička infrastruktura itd.

Članak 35. stavak 4. ZVDS-a određuje da: „*Svatko ima pravo stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene za uporabu svih (javna dobra u općoj uporabi) služiti se na način koji je radi ostvarenja te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su dane na upravljanje, odnosno tijelo nadležno za određivanje namjene, koje njima neposredno upravlja. Ako nije što posebno propisano zakonom, na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući se način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra.*“

Kao najbolji primjer upravljanja javnim dobrima u općoj uporabi od strane JLS možemo navesti upravljanje nerazvrstanim cestama. Naime javne ceste su sve do 2009. bile u statusu općeg dobra sa svim implikacijama koje taj status sa sobom nosi.⁷² Tek donošenjem novog Zakona o javnim cestama,⁷³ one su dobile status javnog dobra u općoj upotrebi. Trenutno je na snazi Zakon o cestama iz 2011.⁷⁴ koji

života u svojoj raznolikosti. Na taj se način održivi razvitak ostvaruje kroz dinamično gospodarstvo s punom zaposlenošću, ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, visok stupanj obrazovanosti građana, visok stupanj zaštite zdravlja i očuvanje okoliša.“

71 O upravljanju općim dobrima od strane JLS vidi više, primjerice, Seršić, Vanja, Upravljanje pomorskim dobrom *de lege ferenda*, XXVII savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak 19., Organizator, Zagreb, 2012., str. 485.-497.

72 O statusu javnih cesta u povijesti vidi Kale, Boris, Pravni status javne ceste, Pravni fakultet Split i Književni krug, Split, 1988.

73 Zakon o javnim cestama (Narodne novine, br. 135/09).

74 Zakon o cestama (Narodne novine, br. 84/11) – dalje u tekstu ZOC 11.

većim dijelom regulira upravljanje cestama od strane države i JPRS kroz njihove specijalizirane tvrtke Hrvatske autoceste, Hrvatske ceste i Županijske ceste isl.

Kada su u pitanju JLS (općine i gradovi) njima su u vlasništvo dane nerazvrstane ceste. Nerazvrstane ceste⁷⁵ su one koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti, a tu spadaju: 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,⁷⁶ (koje su to konkretno ceste odlukom određuje nadležni ministar i njihov popis se objavljuje u Narodnim novinama), 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 te druge ceste na području naselja i gradova. ZOC 11 nadalje određuje koji su to sve dijelovi nerazvrstane ceste, a glede pravnog statusa nerazvrstanih cesta određuje da su one „javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi.“⁷⁷

Nadalje ZOC 11 određuje:

“Nerazvrstana cesta se ne može otuđiti iz vlasništva jedinice lokalne samouprave niti se na njoj mogu stjecati stvarna prava, osim prava služnosti i prava građenja radi građenja građevina sukladno odluci izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave, 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 jedinice lokalne samouprave, a lokacijskom dozvolom je predviđena za građenje nerazvrstane ceste, ne može se otuđiti.“

Upis nerazvrstanih cesta također spada u posao kojim se trebaju brinuti JLS.⁷⁸ Jedan od važnijih poslova je i eventualno skidanje statusa javnog dobra na nekoj nerazvrstanoj cesti pri čemu se mijenja status ceste iz javnog dobra u općoj upotrebi u status individualnog dobra u vlasništvu JLS.

Nerazvrstanim cestama na svom području upravlja JLS neposredno obično putem svog odjela za komunalne poslove ili posredno putem neke pravne osobe koju je ovlastila za upravljanje, a obično su to javna trgovačka društva u vlasništvu JLS koja su zadužena za bavljenje komunalnom problematikom.⁷⁹ JLS ili to društvo imaju pravo provoditi postupak izvlaštenja radi izgradnje, rekonstrukcije i

75 Čl. 98. ZOC 11.

76 Odluka o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (Narodne novine RH br. 54/08., 122/08., 13/09., 104/09. i 17/10.).

77 Čl. 101. st. 1. ZOC 11.

78 Vidi više Nakić, Jakob, Puh, Aleksandar, Evidentiranje javnih cesta, Nekretnine, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 49.-113.

79 Čl. 107. st. 2. ZOC 11.

održavanja nerazvrstane ceste, a to izvlaštenje se provodi jer je u interesu Republike Hrvatske.

Upravljanje, građenje i održavanje nerazvrstanih cesta obavlja se na način propisan za obavljanje komunalnih djelatnosti sukladno propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, ako Zakonom o cestama nije propisano drukčije. JLS vodi jedinstvenu bazu podataka o nerazvrstanim cestama na svom području, a sadržaj i način vođenja jedinstvene baze podataka o nerazvrstanim cestama propisuje ministar nadležan za promet uz suglasnost ministra nadležnog za poslove komunalnog gospodarstva.

Kada je u pitanju zaštita nerazvrstanih cesta, 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. U okviru toga, primjerice, JLS daju dozvolu za izvanredni prijevoz.

Dakle na primjeru upravljanja nerazvrstanim cestama vidi se količina skrbi koju JLS mora posvetiti održavanju, unaprjeđenju, korištenju i zaštiti tog javnog dobra u općoj uporabi. Sav taj angažman mora pratiti i adekvatna financijska podrška koja se planira u proračunu svake JLS, ali dolazi i od sredstava proračuna JPRS i države.

Na sličan način možemo opisati i upravljanje JLS recimo nekim gradskim parkom uz određene specifičnosti i primjenu propisa koji se odnose na tu materiju.⁸⁰

8. UPRAVLJANJE OD STRANE JLS JAVNIM DOBRIMA U JAVNOJ UPOTREBI

Za razliku od javnih dobara u općoj upotrebi javna dobra u javnoj upotrebi nisu dostupna neograničenom broju subjekata na uporabu.

To su dobra koja služe za neposredno izvršavanje dužnosti Republike Hrvatske ili u našem primjeru JLS, koji se očituje u radu njezinih tijela i ustanova. Kada je u pitanju Republika Hrvatska to bi bili na primjer: nekretnine i pokretnine u vlasništvu Republike Hrvatske, kao što su rezidencije, upravne zgrade, vojni objekti, državni zrakoplovi, službeni automobili i sl.

Članak 35. stavak 5. ZVDSP-a određuje da: „*Stvari u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova (javna dobra u javnoj uporabi) rabe u skladu s tom namjenom ona tijela i ustanove kojima ih je dalo na upravljanje tijelo nadležno za određivanje namjene, ako ih to tijelo nije zadržalo u svojoj neposrednoj uporabi.*“

Analogno naprijed navedenom u javna dobra u javnoj upotrebi koja su u vlasništvu JLS spadale bi: zgrade u kojima se nalaze poslovni prostori u kojima rade tijela JLS, poslovni prostori koji se ne iznajmljuju na tržištu nego služe za

⁸⁰ O korištenju javnih dobara vidi također Aviani, Damir, Zasebno korištenje opće-uporabljivih dobara u Hrvatskoj: dometi i ograničenja, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Splitu, god. 46., br. 1., 2009., str. 123.-150.

rad i djelatnost nekih korisnika proračuna JLS (razne udruge, ustanove koje su osnovale JLS, političke stranke isl.), javne površine koje nisu prvenstveno u funkciji ostvarenja prihoda nego služe za upotrebu većeg broja građana (fontane, razni cvjetnjaci, zelene površine i sl.) te pokretne stvari potrebne za rad JLS (službeni automobili isl.)

Za upravljanje ovim dobrima karakteristično je da se o njima treba brinuti na način da trebaju ostvarivati funkciju za koju su namijenjeni (primjerice da poslovni prostor služi za rad tijela lokalne samouprave). Taj period treba biti što duži, a treba težiti tome da bude permanentan, što naravno implicira da se pri tome treba truditi da ih treba održavati u što boljem stanju i da pri tome ta dobra ne moraju primarno služiti za ostvarivanje neke materijalne koristi za JLS. To znači da se ovdje neposredno primjenjuje načelo pažnje dobrog gospodarstvenika koje mora biti osigurač upravljanja u najširem javnom interesu.

Ova dobra u sklopu te brige moraju biti redovno servisirana, moraju se ulagati sredstva u njihovu amortizaciju, te se posebno mora voditi računa o osiguranju od nezgode ili nekog drugog mogućeg nepovoljnog utjecaja na samo dobro.

9. UPRAVLJANJE JLS-A INDIVIDUALNIM DOBRIMA U NJIHOVOM VLASNIŠTVU

Kada se radi o individualnim dobrima u vlasništvu JLS onda su to sva ona dobra koja ne spadaju u javna dobra u općoj upotrebi u vlasništvu JLS i javna dobra u javnoj upotrebi u vlasništvu JLS.

Tu bi spadali: zemljišta u vlasništvu JLS (građevinska ili poljoprivredna), poslovni prostori koji se daju u zakup na tržištu, stanovi koji se iznajmljuju kroz slobodnu najamninu itd. Za razliku od individualnih vlasnika koji se rukovode samo svojim interesom JLS se mora rukovoditi javnim interesom pa ima neka ograničenja propisana u ZVDSP koju drugi titulari prava vlasništva nemaju.

Tako je u ZVDSP, poglavlju koje govori o raspolaganju imovinom u vlasništvu JLS, čl. 391. određeno:

„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 cijeni, ako zakonom nije drukčije određeno.

Odredbe stavka 1. ovoga članka ne odnose se na slučajeve kad pravo vlasništva na nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, stječu Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ako je to u interesu i cilju općega gospodarskog i socijalnog napretka njezinih građana.

Zemljište u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu prodati po utvrđenoj tržišnoj cijeni bez provedbe javnog natječaja:

- osobi kojoj je dio tog zemljišta potreban za formiranje neizgrađene građevne čestice u skladu s lokacijskom dozvolom ili detaljnim planom uređenja, ako taj dio ne prelazi 20% površine planirane građevne čestice i

- osobi koja je na zemljištu u svom vlasništvu, bez građevinske dozvole ili drugog odgovarajućeg akta nadležnog tijela državne uprave, izgradila građevinu u skladu s detaljnim planom uređenja ili lokacijskom dozvolom, a nedostaje joj do 20% površine planirane građevne čestice, pod uvjetom da se obveže da će u roku od jedne godine od dana sklapanja kupoprodajnog ugovora ishoditi građevinsku dozvolu

Tržišna cijena iz stavka 3. ovoga članka je vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja na području jedinice lokalne samouprave.

Pravni poslovi sklopljeni protivno odredbama ovoga članka ništetni su.“

Zbog važnosti prethodnog članka za imperativnu proceduru upravljanja dobrom u vlasništvu JLS citirali smo ga u cijelosti. Iz citiranog članka razvidno je da se dobrom (nekretninom ali i pokretninom) u vlasništvu JLS može raspolagati samo uz primjenu instituta javnog natječaja i uz procjenu tržišne vrijednosti, odnosno tržišne cijene.

Kada smo naprijed u tekstu govorili o posebnim ograničenjima prava vlasništva spominjali smo i čl. 32. ZVDSP⁸¹ koji spominje dva instituta koje treba

81 Čl. 32. ZVDSP glasi:

„(1) Vlasnik stvari ne smije izvršavati svoje pravo vlasništva preko granica koje su svim vlasnicima takvih stvari postavljene na temelju ovoga ili posebnih zakona radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskoga okoliša i zdravlja ljudi.

(2) Vlasnik neke od stvari koje su na temelju Ustava posebnim zakonom proglašene stvarima od interesa za Republiku, i za koje je propisan poseban način njihove uporabe i iskorištavanja od strane njihovih vlasnika i ovlaštenika drugih prava na njima, dužan je izvršavati svoje pravo vlasništva s time u skladu, ali mu pripada pravo na naknadu za ograničenja kojima je podvrgnut.

(3) Kad je radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, spomenika kulture, ljudskoga okoliša ili zdravlja ljudi određeno da je vlasnik na temelju zakona dužan nešto poduzeti glede vlastite stvari, a njega se na to ne može prisiliti, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan je ovlašten uspostaviti privremeno upravljanje tom stvarju (sekvestraciju) primjenjujući na odgovarajući način pravila o privremenom skrbništvu nad ostavinom za slučaj da su nasljednici nepoznati ili nepoznatoga boravišta, ako posebni zakon ne određuje što drugo.

(4) U izvršavanju privremenoga upravljanja, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan može stvari dati u zakup.

(5) Ugovor o zakupu sklapa se na određeno vrijeme.

(6) U slučaju iz stavka 4. ovoga članka zakupnina se može koristiti samo za održavanje stvari ili za ispunjenje druge obveze zbog koje je uspostavljeno privremeno upravljanje stvarju.

(7) Vlasnik ima pravo na vraćanje posjeda stvari i prije proteka roka iz ugovora, ako u cijelosti isplati uložena sredstva ili ispuni drugu obvezu zbog koje je uspostavljeno privremeno upravljanje stvarju.“

posebno napomenuti u okviru obrađivanja teme ovog rada. Ta dva instituta su sekvestracija i zakup poslovnog prostora.

Sekvestracija je pravni institut koji omogućava čelnicima JLS (županu, gradonačelniku ili načelniku) da uspostavi privremeno upravljanje tuđom stvari pri čemu se primjenjuju pravila o privremenom skrbništvu nad ostavinom, ako su nasljednici nepoznati ili su nepoznatog boravišta, a pod uvjetom kada je to potrebno radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, spomenika kulture, ljudskog okoliša ili zdravlja ljudi, a vlasnik nije poduzeo radnje koje je bio dužan poduzeti na svojoj stvari i na to ga se ne može prisiliti primjenom nekog drugog zakona. Dakle postoji mogućnost upravljanja imovinom JLS čak i kada ona nije u vlasništvu JLS.

Kada je u pitanju zakup poslovnog prostora u vlasništvu JLS on je uvijek bio podložan obvezi objavljivanja javnog natječaja i poštivanja tržišne cijene koju je morao utvrđivati za to ovlaštenu vještak. Danas je na snazi i Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora.⁸² Ovaj Zakon uređuje zasnivanje i prestanak zakupa poslovnoga prostora te međusobna prava i obveze zakupodavca i zakupnika, kao i kupoprodaju poslovnoga prostora u vlasništvu Republike Hrvatske, županije, Grada Zagreba, grada ili općine sadašnjem zakupniku, odnosno sadašnjem korisniku poslovnog prostora.⁸³ Dakle on se odnosi na subjekte koji su već u nekoj vezi sa prostorom. Ako se radi o praznom poslovnom prostoru u vlasništvu JLS koji se želi iznajmiti ili prodati onda se primjenjuju opći propisi obveznog prava o zakupnim odnosima odnosno ZVDSP-a ako je u pitanju kupoprodaja uz obveznu primjenu već spomenutih pravila o javnom natječaju i tržišnoj cijeni koju je odredio ovlaštenu sudski vještak.

10. INGERENCIJE DRUGIH JAVNOPRAVNIH TIJELA U ODNOSU NA UPRAVLJANJE DOBRIMA U VLASNIŠTVU JLS

Općine i gradovi vlasnici su vrijednih nekretnina kao što su neizgrađeno i izgrađeno građevinsko zemljište s pripadajućim objektima, nekretnine na kojima su stekli pravo vlasništva kao pravni sljednici bivših društveno-političkih organizacija i mjesnih zajednica (stanovi, poslovni prostori), nekretnine dobivene pretvorbom društvenog u pravo vlasništva na temelju posebnih propisa,⁸⁴ zatim imovina dobivena kao ošasna imovina, imovina dobivena na temelju propisa

82 Zakon o zakupu i kupoprodaji poslovnog prostora (Narodne novine, br. 125/11.).

83 O zakonu vidi više Terek, Darko, Zakup poslovnog prostora, Računovodstvo i financije, br.3., Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika, 2012., str. 131.-137.

84 Vidi primjerice Račan, Agata, Stjecanje prava vlasništva jedinica lokalne samouprave na nekretninama bivših općina (pretvorba društvenog vlasništva), Upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Novi informator d.o.o., Zagreb, 2004., str. 54.-71., Sarvan, Desa, Pretvorba, raspolaganje i upravljanje nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Novi informator d.o.o., Zagreb, 2004., str. 71.-119.

o denacionalizaciji i sl. Županije su vlasnici upravnih zgrada u kojima obavljaju javne funkcije, određenih nekretnina u zaštićenom području te iznimno i drugih nekretnina.

Javna dobra koje su u vlasništvu JLS nisu samim time izvan dosega stvarno-pravnog uređenja, zapravo vrijedi upravo suprotno pravilo javna dobra su subjekt stvarnih prava.

U odredbi čl. 391. st. 1. ZVDSP-a (prije njezinih izmjena i dopuna 2000. i 2006. godine), bilo je propisano, očito radi zaštite javnih interesa i pravne sigurnosti, da poglavarstva nekretninu u vlasništvu jedinice lokalne i područne samouprave mogu otuđiti ili njom na drugi način raspolagati samo na temelju javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, ako zakonom nije određeno drukčije. Ova odredba odnosi se isključivo na raspolaganje nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne samouprave.

U ovom dijelu dati ćemo samo kratki prikaz ingerencija drugih javnopravnih tijela, a glede imovine JLS. Ove ingerencije uglavnom se odnose na ograničenja prava vlasništva na imovini jedinica lokalne samouprave, ali i na kontrolne funkcije državne uprave i drugih tijela države.

Ponajprije pravo vlasništva ne ovlašćuje svojega nositelja da djeluje suprotno zakonskim ograničenjima.⁸⁵ Tako ograničenja nameću vlasniku dužnost da glede svoje stvari nešto trpi ili propušta,⁸⁶ ili da nešto daje ili čini⁸⁷ što inače ne bi bio dužan činiti.⁸⁸ Zakonska ograničenja vlasništva ne smiju biti suprotna ustavnom jamstvu vlasništva, a niti ustavnom načelu razmjernosti ograničenja.⁸⁹

Kako i raspolaganje imovinom u vlasništvu JLS predstavlja upravljanje imovinom to se u odredbi članka 391. ZVDSP-a može se iznaći prvo "uplitanje" ograničenje vlasništva.

Svi pravni poslovi zaključeni protivno odredbi čl. 391. ZVDSP su ništetni. Dakle, svatko može tražiti utvrđenje ništetnosti takovih akata.⁹⁰

Dakle, jedino ograničenje koje je propisano u ZVDSP je način na koji JLS mogu otuđiti i na drugi način raspolagati svojim nekretninama.

Nadalje, treba imati na umu i posebna zakonska ograničenja⁹¹ vlasništva koja

85 Vidi čl. 30. ZVDSP.

86 Negativna ograničenja.

87 Pozitivna ograničenja.

88 Valja ukazati da ograničenjem nečijeg vlasništva ne nastaje ni za koga nikakvo subjektivno pravo građanskopravne prirode, dakle, ne postoji pravo iz tuđeg ograničenja.

89 Vidi čl. 16. St. 2. Ustava RH. U svakom slučaju zakonska ograničenja vlasništva ne smiju biti u suprotnosti niti jamstvu vlasništva koje daju međunarodni ugovori.

90 Prema odredbi članka 327. Zakona o obveznim odnosima (Narodne novine, br. 35/05., 41/08. i 125/11.)

"Na ništetnost sud pazi po službenoj dužnosti i na nju se može pozivati svaka zainteresirana osoba.

Pravo zahtijevati utvrđenje ništetnosti ima i državni odvjetnik."

91 Valja ukazati da posebna zakonska ograničenja valja razlikovati od ograničenja koja izviru iz posebnih uređenja postavljenih za dobra od interesa za Republiku Hrvatsku (vidi čl. 52. Ustava RH). Naime, odredbom čl. 50. St. 2. Ustava RH za ograničenja prava vlasništva nije predviđeno (propisano) pravo na naknadu ali je predviđa (propisuje) za ona ograničenja koja

mogu biti negativna ili pozitivna ograničenja,^{92 93} ali i vanjska i unutarnja.⁹⁴

Naredni primjer “uplitanja” drugih tijela može biti onaj kada nadležno tijelo, određene nekretnine u vlasništvu JLS, svojim aktom proglasi zaštićenom cjelinom (primjerice nacionalnim parkom, parkom prirode i sl.).⁹⁵

Tako su postavljena znatna ograničenja pravnog prometa nekretninama koje su unutar zaštićenih cjelina.⁹⁶

izviru iz posebnih uređenja postavljenih za dobra od interesa za Republiku Hrvatsku (vidi čl. 52. st. 2. Ustava RH).

- 92 Vidi čl. 50. st. 2. Ustava RH. Primjer negativnog ograničenja je ono iz Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (Narodne novine, br. 66/99., 151/03., 157/03., 100/04., 87/09., 88/10., 61/11., 25/12. i 136/12) kada je vlasnik kulturnog dobra ograničen u svojoj slobodi pravnog raspolaganja pravom prvokupa (vidi čl. 36. do 40.). Primjer pozitivnog ograničenja je primjerice ono iz Zakona o obrani (Narodne novine, br. 33/02., 58/02., 100/04., 76/07. i 153/09.) koji u članku 83. st. 1. i 2. propisuje:

“U ratnom stanju i stanju neposredne ugroženosti građani i pravne osobe imaju materijalnu obvezu.

Na pismeni zahtjev tijela nadležnog za upravne poslove obrane, građani i pravne osobe u okolnostima iz stavka 1. ovoga članka obvezni su Oružanim snagama, tijelima državne vlasti i pravnim osobama posebno važnima za obranu Republike Hrvatske ustupiti objekte, vozila, strojeve i druga sredstva, opremu i stoku koji su na popisu materijalnih sredstava za potrebe obrane.”

- 93 Vidi i Tuhtan Grgić, Iva, Ograničenja prava vlasništva u postupku urbane komasacije, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32., br. 1., 2011., str. 633.-657.

- 94 *„Postupno pobjeđuje spoznaja da je suvremena urbanizacija u dubokom sukobu s »neograničenim« pravom vlasništva na zemljištu. Ovaj se sukob rješava oduzimanjem ili ograničenjem prava vlasništva u javnom interesu; izvlaštenjem ili djelomičnim izvlaštenjem kao i uspostavljanje posebnih pravnih režima na dobrima od javnog interesa: na poljoprivrednom zemljištu, šumama i šumskom zemljištu, nekretninama od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja radi njihove adekvatne upotrebe (iskorištavanja) i zaštite. Komasacijom sitnih katastarskih čestica građevinskog zemljišta radi oblikovanja urbanističkih cjelina i odgovarajućih građevinskih čestica (vanjska ograničenja) nužna je posljedica oblikovanja urbanog prostora. U suvremenom svijetu, uporabu i korištenje građevinskog zemljišta posebno u gradovima, ograničavaju i usmjeravaju prostorni planovi u javnom interesu (unutrašnja ograničenja).“* Simonetti, Petar, Širenje prostornih granica prava, članak u posjedu autora, objavljen kao rad: Oblici vlasništva, pretvorba društvenog vlasništva, jamstvo i zaštita privatnog vlasništva u ustavnom poretku Republike Hrvatske, na XXIV susretu Kopaoničke škole prirodnog prava, Kopaonik 2011.

- 95 Vidi više primjerice u Sarvan, Desa, Zaštićena područja i kulturna dobra – dobra od interesa za Republiku Hrvatsku“, *Nekretnine*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 223.-281. ili Sarvan, Desa, Vode, vodno dobro i zaštićena područja, *Nekretnine*, Novi informator, Zagreb, 2006., str. 143.-177.

- 96 Odredba čl. 112. Zakona o zaštiti prirode (Narodne novine, br. 70/05., 139/08. i 57/11.) određuje:

“Vlasnik nekretnine unutar nacionalnog parka, parka prirode, strogo ili posebnog rezervata koji namjerava tu nekretninu prodati, dužan ju je najprije ponuditi na prodaju Republici Hrvatskoj, zatim županiji ili Gradu Zagrebu, te potom gradu ili općini na čijem se području nekretnina nalazi, a vlasnik nekretnine u ostalim zaštićenim područjima, koji namjerava tu nekretninu prodati, dužan ju je najprije ponuditi županiji ili Gradu Zagrebu, a zatim Republici Hrvatskoj, te potom gradu ili općini na čijem se području nekretnina nalazi.”

Ukazujemo i na to da su još teža ograničenja prometa bila propisana bivšim Zakonom o zaštiti prirode (Narodne novine, br. 162/03).

Ukazujemo i na odredbe Zakona o otocima kojima je izričito određeno da *“nije dopušteno otuđenje nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske, županije, grada i općina koje se odnose na male, povremeno nastanjene i nenastanjene otočiće, uključivo i nekretnine u najam...”*^{97 98}

Zakon o cestama⁹⁹ konačno je JLS-ima priznao da su nerazvrstane ceste javno dobro u vlasništvu JLS. No, članak 101. stavak 2. propisuje:

“Nerazvrstana cesta se ne može otuđiti iz vlasništva jedinice lokalne samouprave niti se na njoj mogu stjecati stvarna prava, osim prava služnosti i prava građenja radi građenja građevina sukladno odluci izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave, pod uvjetom da ne ometaju odvijanje prometa i održavanje nerazvrstane ceste.”

Dakle, propisana je neotuđivost i samo ograničen broj stjecanja stvarnih prava.

Sve do sada su pobrojana ograničenja propisana zakonom. Međutim, vlasništvo se može ograničiti i djelovanjem tuđih prava, nedobrovoljnim opterećenjem tuđim pravom (primjerice zakonsko založno pravo), pravnim poslom. Međutim analiza tih oblika ograničenja nadilazilo bi okvire ovoga rada.

Osim nabrojanoga tu bi spadao cijeli niz kontrola koje vrše određena državna tijela od kojih spominjemo samo neke: kontrola zakonitosti objavljenih akata JLS od strane tijela državne uprave, redovna godišnja kontrola državne revizije, kontrola u okviru rada nadležnih državnih odvjetništava itd.¹⁰⁰

97 Vidi čl. 35. d. st. 1. i 2. Zakona o otocima (Narodne novine, br. 34/99., 32/01. i 33/06).

98 Vidi više u Frković, Snježana, *Promet nekretnina na otocima*, Nekretnine u pravnom prometu, VII savjetovanje, Inženjerski biro, Zagreb, 2004., str. 71-103.

99 Zakon o cestama (Narodne novine, br. 84/11.).

100 Kako je to izgledalo u prošlosti vidi primjerice u Popović, Slavoljub, *Upravno pravo – opšti deo*, Savremena administracija, Beograd, 1978., str. 581.-585.

11. ZAKLJUČAK

Nažalost i danas mnoge JLS ne znaju što je to njihova imovina i još si postavljaju pitanje koliko uopće imovine imaju, koliko vrijedi ta imovina i koliki su prihodi i rashodi te imovine. Također još uvijek postoje dvojbe oko toga je li određena imovina vlasništvo JLS ili države.^{101 102}

Nedvojbeno je da su nekretnine u vlasništvu JLS u veliki potencijal lokalnoga gospodarskoga razvitka, a unaprjeđenje upravljanja tom imovinom za sobom povlači zasigurno brojne koristi za građane. Jedan od mogućih načina za ostvarenje neophodnih poboljšanja upravo je primjena modela logističke podrške upravljanju nekretninama u vlasništvu JLS. To znači da bi temelj upravljanja dobrima u vlasništvu JLS trebala biti cjelovita i točna evidencija o dobrima u vlasništvu

101 Tako je dana 06. ožujka 2012. godine Udruga gradova Republike Hrvatske održala sastanak s ministrom pravosuđa na kome su otvorene neke teme vezane za imovinu JLS i predloženi mogući pravci rješavanja uočenih problema.

“Danas je održan sastanak s ministrom pravosuđa Orsatom Miljenićem na kojem se razgovaralo o problematici imovinsko-pravnih odnosa koji se odnose na nekretnine (zemljišta, stanove i poslovne prostore) u vlasništvu gradova, odnosno problematici imovine čiji je pravni status sporan ili upitan.

Sastanku s ministrom nazočili su predsjednik Udruge gradova mr. sc. Vojko Obersnel, potpredsjednik mr. sc. Davor Žmegač i suradnici. Predstavnici Udruge gradova upoznali su ministra pravosuđa s tijekom i dosadašnjim aktivnostima koje je Udruga poduzimala u kontekstu imovinsko-pravnih pitanja posebno u odnosu na davanje vjerodostojnog tumačenja odredbe članka 77. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu u vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine.

Ministar pravosuđa pozdravio je otvaranje dijaloga između Udruge i tijela središnje vlasti, u prvom redu resorno nadležnih ministarstava te je predstavio napore koje on osobno i Ministarstvo u cjelini čine kako bi se rješavanje imovinskih i s njima povezanih postupaka ubrzalo. Situaciju koja se odnosi na imovinu gradova dodatno čini složenijom i to što je za primjenu pa tako i za konkretne izmjene i dopune Zakona o šumama i Zakona o poljoprivrednom zemljištu nadležno Ministarstvo poljoprivrede dok je za pitanja koja se odnose na prostorno-plansku dokumentaciju propisana nadležnost Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja.

Također, u vezi s imovinom postoji u velikom dijelu i nadležnost Ministarstva pravosuđa, državnih odvjetništava, Agencije za upravljanje državnom imovinom te saborskih odbora. Ministar je predložio i najavio maksimalan angažman oko koordinacije svih navedenih dionika te inzistiranje na ubrzanju rješavanja konkretnih slučajeva i predmeta.

Usuglašeno je da Udruga gradova izradi i dostavi nadležnim ministrima nacрте prijedloga zakona kojime će inicirati izmjene Zakona o naknadi, Zakona o šumama, Zakona o poljoprivrednom zemljištu te Zakona o upravljanju državnom imovinom. Usuglašeno je također i da je komunikaciju potrebno nastaviti i ubuduće kako bi se problemi gradova koje tijela državne vlasti ponekad i ne percipiraju, predstavili potanko i s konkretnim prijedlozima za njihovo rješavanje.” Vidi više na <http://udruga-gradova.hr/Default.aspx?art=281&sec=18>.

102 Vrlo zanimljiv materijal pod nazivom Preporuka jedinicama lokalne samouprave u Istarskoj županiji o postupanju u postupcima vezanim za utvrđivanje prava vlasništva nakon ukidanja društvenog vlasništva i potpora u zaštiti njihova prava sačinila je Stručna služba skupštine Istarske županije vidi na www.istra-istria.hr/fileadmin/...2009/.../39-08.pdf

JLS¹⁰³ i postojanje programa upravljanja i raspolaganja tim dobrima.¹⁰⁴ U tom programu trebalo bi navesti: popis imovine, podatke o dosadašnjem raspolaganju, predvidjeti buduće raspolaganje (najam i zakup), plan kupovine novih dobara, plan radnji neophodnih za optimalno raspolaganje i upravljanje dobrima, plan financijskih sredstava neophodnih za realizaciju plana upravljanja itd.¹⁰⁵ Kada je riječ o evidenciji dobara, onda treba naglasiti da je to „rak rana“ cijele Hrvatske jer vrlo mali broj JLS pa čak ni sama država, nemaju točne i potpune podatke o tomu što imaju u svome vlasništvu. Osim vlasništva nužno je imati i druge podatke o stanju u prostoru koje ga oplemenjuju, a kroz to stvaraju pozitivno gospodarsko, investicijsko i dr. okruženje, koje je zasigurno prioritetni javni interes društva, jer govori o stupnju njegovog razvoja.¹⁰⁶ Do ovih podataka može se doći pomnim planiranjem¹⁰⁷ i upotrebom modernih alata¹⁰⁸ i tehnologija.¹⁰⁹ Primjena svih spomenutih metoda može pomoći u donošenju optimalnih odluka glede upravljanja dobrima u vlasništvu JLS. Ove odluke moraju imati za cilj zadovoljavanje raznih interesa društva, a svakako i poštivati uzuse i pravila koja vrijede u gospodarstvu, pogotovo onom dobrostojećem, a sve u svjetlu skorašnjeg ulaska Hrvatske u EU.¹¹⁰

Kada već spominjemo gospodarstvo nužno je spomenuti jednu novu disciplinu u pravu koja se postupno razvija u novu granu prava, a to je ekonomska analiza prava i zauzima sve veći značaj u svijetu. Središnje mjesto ove nove discipline zauzima efikasnost u smislu učinkovitost kao osnovnog pravila za svaku društvenu

103 Kako to napraviti vidi primjerice u Metodologija popisa i upisa imovine jedinica lokalne samouprave popis i upis imovine u 30 koraka, MSP konsalting, Beograd, 2012.

104 Vidi primjerice Strateški plan upravljanja imovinom Grada Karlovca, Karlovac, ožujak 2007.

105 Podrobnije o tome vidi Sarvan, Desa, Pretvorba, raspolaganje i upravljanje nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, Upravljanje nekretninama u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, Novi informator d.o.o., Zagreb, 2004., str. 112.-116.

106 Vidi primjerice Vašiček, Davor, Drezgić, Saša, Informacijski sustav i lokalni ekonomski razvoj – projekt EFRISTAT, Zbornik radova sa Konferencije gradova i općina o učinkovitom upravljanju lokalnim ekonomskim razvojem, Zagreb, 2012. ili Vašiček, Davor, Drezgić, Saša, Povoljno poslovno okruženje – pretpostavka investicijskoj privlačnosti i ekonomskom razvoju lokalnog i javnog sektora, Zbornik radova s Konferencije gradova i općina o učinkovitom upravljanju lokalnim ekonomskim razvojem, Zagreb, 2012.

107 Medved, Damir, Učinkovito planiranje infrastrukture., Zbornik radova sa Konferencije gradova i općina o učinkovitom upravljanju lokalnim ekonomskim razvojem, Zagreb, 2012.

108 Erceg, Mario, Kolarek, Mladen, Baza podataka EFRISTAT i pripadajući aplikativni softver, Zbornik radova sa Konferencije gradova i općina o učinkovitom upravljanju lokalnim ekonomskim razvojem, Zagreb, 2012.

109 Primjena GIS (Geographic Information Systems) sustava.

110 O tome što čeka javnu upravu u EU vidi primjerice Koprić, Ivan, Europeizacija javne uprave u Hrvatskoj, TIM4PIN magazin, specijalizirani časopis centra za razvoj javnog i neprofitnog sektora, Centar za razvoj javnog i neprofitnog sektora, Zagreb, 2012., str. 96.-101. Također vidi i Bogdanović, Tamara, Zaštita prava vlasništva iz članka 1. Protokola 1. Europske konvencije u praksi Upravnog suda Republike Hrvatske, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32., br. 1., Rijeka, 2011., str. 583.-598.

aktivnost, pa onda svakako i za upravljanje dobrima u vlasništvu JLS.¹¹¹ U budućnosti će se vjerojatno ekonomska analiza prava primjenjivati upravo kod donošenja odluka o načinu upotrebe i upravljanja nekim dobrom,¹¹² uz poštivanje nekih aksioma koji se nezaobilazno moraju ugraditi u te procese (zaštita prirode, održivi razvoj, očuvanje i unaprjeđenje nekog dobra itd.), prateći pri tome nekoliko parametara: potreban utrošak vremena, utrošak potrebnog rada i materijalnih sredstava i očekivani rezultat.¹¹³

Zbog relativne inertnosti hrvatskih JLS u upravljanju nepokretnom imovinom, obveza je svakog pojedinca kao građanina Hrvatske očekivati i tražiti od lokalnih vlasti i središnje države da budu bolji gospodari, jer je osnovna svrha nepokretne imovine u njihovome vlasništvu kreiranje koristi za građane u obliku javnoga dobra,¹¹⁴ odnosno zadovoljavanje javnog interesa cjelokupnog društva.¹¹⁵

111 „Efikasnost u smislu ekonomičnosti središnji je pojam ekonomske analize prava. Načelo ekonomičnosti jedno je od osnovnih pravila za svaku društvenu aktivnost. Ono traži da se sa što manje utroška vremena, društveno korisnog rada i materijalnih sredstava postigne što povoljnije rezultat. Intuitivno je jasno da poredak koji nema potrebnu mjeru efikasnosti ne vrijedi puno.“, Kregar, Josip i Šimonović, Ivan „Teorijski temelji ekonomske analize prava“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol.46., br.6., Zagreb, 1996., str.576.

112 O nekim trendovima upravljanja u Europi vidi npr. Williamson, Arthur „Novi modeli upravljanja u Irskoj: Europska unija i uključenost neprofitnog sektora i sektora zajednice u multidimenzionalnom razvoju partnerstva u 90-im godinama 20. stoljeća“, Revija za socijalnu politiku, sv. 8., br. 2., 2000. na <http://www.rsp.hr/ojs2/index.php/rsp/article/view/218/222> ili Adam, Frane, Kristan, Primož i Tomšić, Matevž „Između neoliberalizma i neokorporativizma: Estonija i Slovenija u komparativnoj perspektivi“ Revija za socijalnu politiku, god.15., br.2., Zagreb, 2008., str. 135.-150., a vidi i Vedriš, Mladen „Konkurentnost Hrvatske ekonomije i pravni sustav“, Tribina Pravnog fakulteta u Zagrebu i Klub pravnika grada Zagreba, bilten br. 35., Zagreb, 28.06.2005.

113 „Ekonomska analiza prava odnosi se na primjenjivanje ekonomskih metoda na pravne probleme i institucije. Polazište je središnje pitanje ekonomske znanosti koje glasi; kako se može od ograničenih resursa određenog društva ostvariti najveće moguće zadovoljenje društvenih potreba i očekivanja. Ako se taj cilj ostvari bez gubitka resursa u primjeni takvo gospodarstvo se smatra efikasnim. Temeljni problem normativne ekonomije je predlaganje propisa i institucija koje vode prema efikasnoj upotrebi resursa. Ekonomska analiza prava je primjena mjerila i koncepta efikasnosti na propise, pravna pravila. Pretpostavka je da i pravna znanost i judikatura moraju ocjenjivati pravna pravila i propise uporabom kriterija o tome da li oni potiču ili sprječavaju efikasnu uporabu resursa.“, Mlikotin Tomić, Deša i Šega, Ana „Ekonomska analiza prava: razvoj i aktualnosti“, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, god. 4., Zagreb, 2006., str. 366.

114 „Bonum publicum – Javno dobro. Opća dobrobit.“, Doroghy, Zvonimir „Blago latinskog jezika“, Sveučilišna naklada Liber, Zagreb, 1986., str. 56.

115 „Upravljanje imovinom jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave predstavlja multidisciplinarni posao za koji se sve više ukazuje potreba izmjene pristupa od dosadašnjeg (izdavanje rješenja, ugovora i uplatnica), u buduću menadžment nekretnina koji puno kompleksnije sagledava ovu problematiku i traži alternativne izvore prihoda, vodeći računa o trenutnim ali i dugoročnim potrebama jedinice samouprave za imovinom u funkciji razvoja gospodarstva i zadovoljavanja potreba građana.“ Ignjatović, Rade „Upravljanje imovinom jedinica lokalne samouprave“, na <http://www.edapedia.net/Uploads/Edapedia/LABUSOFT.pdf>

Summary

MANAGEMENT OF PROPERTY OWNED BY THE LOCAL AUTHORITIES

This paper provides an overview of the various types of assets in terms of civil and administrative law, especially from the aspect of ownership. It deals with the management of property owned by cities and municipalities and analyzes the responsibilities of local authorities in regard to courses of action aimed at the effective management of these goods. In addition to an analysis of positive law, it examines with a critical eye the current practice of managing resources owned by cities and municipalities. Furthermore, it offers a management perspective of these goods in future, while highlighting the need for the application of new fields and methods, such as the implementation of the economic analysis of law; the introduction of precise and methodical, systematic records; efficient evaluation of assets and systematic management planning for a diversified portfolio of assets to achieve optimum economic benefit and satisfy social and cultural needs of all citizens, both today and in the future.

Key words: ownership, property, local authorities, management, public.

Zusammenfassung

VERWALTUNG DER IM EIGENTUM VON EINHEITEN DER LOKALEN SELBSVERWALTUNG STEHENDEN GÜTER

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die verschiedenen Arten von Vermögenswerten in Bezug auf Zivil- und Verwaltungsrecht, insbesondere unter dem Eigentumsaspekt. Diese Arbeit befasst sich mit der Verwaltung der im Eigentum von Städten und Gemeinden stehenden Güter und analysiert die Zuständigkeiten von Einheiten der lokalen Selbstverwaltung in Bezug auf die nach effektiver Verwaltung dieser Güter gerichteten Tätigkeiten. Neben der Analyse des positiven Rechtes werden auch einige kritische Anmerkungen zur bisherigen Praxis der Verwaltung von im Eigentum von Städten und Gemeinden stehenden Gütern. Abschließend werden Perspektiven von Verwaltung dieser Güter in der Zukunft geboten, wobei man auf den Bedarf an der Anwendung neuer Disziplinen und Methoden wie die Umsetzung der ökonomischen Rechtsanalyse, die Einführung von präziser und methodisch systematischer Evidenzierung, effiziente Bewertung der Vermögenswerte und systematische Planung von Verwaltung der verschiedenen Vermögensportfolios mit dem Ziel des optimalen wirtschaftlichen Nutzen und

Erfüllung sozialer und kultureller Bedürfnisse aller Bürger, sowohl heute als auch in der Zukunft, hinweist.

Schlüsselwörter: Eigentum, Gut, Einheiten der lokale Selbstverwaltung, Verwaltung, öffentlich.

Riassunto

GESTIONE DEI BENI DI PROPRIETA' DELL'AMMINISTRAZIONE LOCALE

Il presente contributo fornisce una panoramica dei vari tipi di beni sotto il profilo gius-civilistico, gius-amministrativo e del diritto di proprietà. Nell'articolo si esamina la gestione dei beni di proprietà della città e dei comuni e si analizzano i poteri in capo ai governi locali quanto alle linee di azione finalizzate ad un'efficace gestione di tali beni. Oltre all'analisi della legislazione positiva, si offrono alcune osservazioni critiche sull'attuale prassi di gestione dei beni di proprietà delle città e dei comuni. Alla fine vengono offerti spunti di riflessione circa le prospettive di gestione di tali beni in un futuro in cui vi sarà la necessità di applicare nuove discipline e metodi. Ad esempio, ci si riferisce: all'attuazione dell'analisi economica del diritto; all'introduzione di registrazioni che siano precise e sistematiche nel metodo; ad una efficace valutazione del valore dei beni; ad una sistematica pianificazione della gestione di un portafoglio diversificato di patrimonio al fine di ottenere il massimo vantaggio economico e di soddisfare le esigenze sociali e culturali di tutti i cittadini, sia oggi che in futuro.

Parole chiave: proprietà, beni, governo locale, gestione, pubblico.