

**NOVINE U PRAVNOM UREĐENJU NEKRETNINA, S POSEBNIM OSVRTOM  
NA GRAĐEVINSKO, TURISTIČKO I POLJOPRIVREDNO ZEMLJIŠTE, NA  
POMORSKO I VODNO DOBRO TE JAVNE CESTE**

**Zagreb, 18. studenog 2011.**

UDK 347.234/.235(497.5)(047.2)  
347.24(497.5)(047.2)  
342.951(497.5)(047.2)

Ivana Kanceljak, dipl.iur. \*

Dana 18. studenoga 2011. godine u hotelu *Internacional* u Zagrebu održano je savjetovanje o novinama u pravnom uređenju nekretnina, s posebnim osvrtom na građevinsko, turističko i poljoprivredno zemljište, pomorsko i vodno dobro te javne ceste. Uz savjetovanje je predstavljena i nova knjiga *Stvarno pravo (treći svezak) – Posebna pravna uređenja*, u kojoj su obrađene raznolike i zanimljive teme iz područja posebnih pravnih uređenja. Uvodne pozdrave sudionicima savjetovanja uputili su profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu dr. sc. Tatjana Josipović u ime uređivačkog kolegija te gospodin Milivoj Fučkar u ime uprave *Narodnih novina*.

**Dr. sc. Nikola Gavella, profesor emeritus, predstavio je na početku savjetovanja knjigu *Stvarno pravo – posebna pravna uređenja***, koju je napisala skupina autora: Hano Ernst, Vlado Belaj, Jadranko Jug, Saša Nikšić, Igor Gliha, Tatjana Josipović, Nikoleta Radionov, Jasenko Marin i Marko Baretić. Kao redaktor knjige, zahvalio je svima koji su zaslužni za njezino izdavanje. U knjizi je obrađeno petnaest posebnih stvarnopravnih režima, kojima je svrha zaštita javnih i općih interesa Republike Hrvatske, uz ostvarivanje ravnoteže u odnosu na interese pojedinaca.

Predstavljena knjiga *Stvarno pravo – posebna pravna uređenja* važan je prinos našoj pravnoj literaturi, posebice zbog toga što je na jednom mjestu obrađen velik broj posebnih stvarnopravnih uređenja. Riječ je o posebnom stvarnopravnom uređenju za građevinska zemljišta, poljoprivredna zemljišta, šume i šumska zemljišta, groblja, more, morsku obalu i otoke, vode i vodno dobro, rudno blago, biljni i životinjski svijet, kulturna dobra i arhivsku građu, javne ceste, željezničku infrastrukturu, elektroničke komunikacije, rudarske objekte i postrojenja, lovišta, brodove i plovila unutarnje plovidbe te zrakoplove. Knjiga će bez sumnje biti važan izvor saznanja o posebnim

---

\* Ivana Kanceljak, dipl.iur., asistentica na Katedri za građansko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

stvarnopravnim režimima studentima na svim razinama studija, ali i pravnim praktičarima.

Profesor emeritus **Nikola Gavella** u nastavku savjetovanja izložio je temu „**Posebna stvarnopravna uređenja u hrvatskom pravnom poretku**“.

Kada u jednom pravnom sustavu postoje propisi koji uređuju opće stvarnopravno uređenje i propisi koji uređuju posebno stvarnopravno uređenje, moguće je da između njih nastane kolizija. Profesor je predložio i analizirao nekoliko načina rješavanja tog problema. Opće pravilo u rješavanju kolizije jest da norma posebnog režima derogira normu općega stvarnopravnog uređenja. No jednako je tako moguće da se norme posebnog režima primjenjuju zajedno s normama općega stvarnopravnog uređenja. U tom je slučaju propise koji reguliraju posebna pravna uređenja moguće tumačiti na način da se prilagode propisima općega stvarnopravnog uređenja.

Profesor se posebno osvrnuo na subjektivna prava, koja mogu pripadati pojedincima na objektima posebnih stvarnopravnih uređenja. Razlikuju se subjektivna prava, koja proizlaze iz općega stvarnopravnog uređenja (vlasništvo, služnosti, založno pravo), i specifična subjektivna prava, poput prava lova, prava korištenja grobnim mjestom itd. Govoreći o subjektivnim pravima, želio je upozoriti na ograničavajuće djelovanje onih stvarnih prava koja mogu postojati na temelju propisa posebnih stvarnopravnih režima na pravo vlasništva. Na kraju je istaknuo da katkad propisi kojima se uređuju posebna stvarnopravna uređenja nisu sasvim primjereni.

Temu „**Novine u stvarnopravnom uređenju za poljoprivredna i šumska zemljišta**“ izložio je prof. Pravnog fakulteta u Osijeku dr. sc. **Vlado Belaj**. Odmah na početku usmjerio je pozornost na izmjene Zakona o poljoprivrednom zemljištu, budući da Zakon o šumama nije bitno izmijenjen. Obrazložio je što je poljoprivredno zemljište te zbog čega je ono u posebnom stvarnopravnom režimu. Prema pravnom kriteriju, poljoprivredno je zemljište ono zemljište koje je dokumentima prostornog uređenja određeno kao poljoprivredno, a prema faktičnom kriteriju ono je, primjerice, pašnjak, oranica, vrt i dr. Poljoprivredno je zemljište Ustavom određeno kao dobro od interesa za RH. Zatim je naveo da su novine u pogledu toga posebnog režima vezane uz: informacijski sustav podataka o poljoprivrednom zemljištu u Republici Hrvatskoj, korištenje poljoprivrednim zemljištem, promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta, raspolaganje poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države, koncesiju za ribnjake i raspolaganje privatnim poljoprivrednim zemljištem. Vrlo je detaljno izložio sve važne izmjene propisa koji uređuju poljoprivredno zemljište, i to ne samo zakone nego i odluke Ustavnog suda, te se na njih kritički osvrnuo. Osim posljednjih izmjena i dopuna, naveo je na što su se pozvali predlagatelji postupka za ocjenu ustavnosti, koja su se prava tužbom nastojala zaštititi te koji je utjecaj odluke USRH od 30. ožujka 2011. (NN 39/2011) na posebno stvarnopravno uređenje za poljoprivredno zemljište zbog ukinutih članaka. Naglasio je da je USRH došao do zaključka kako se sada ukinutim odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu nerazmjerno ograničavala vlasnikova

sloboda uživanja poljoprivrednog zemljišta, da je došlo do povrede ustavnog jamstva vlasništva te povrede prava na naknadu za ograničenje kojoj su vlasnici bili podvrgnuti, a nisu predviđena ni pravna sredstva protiv odluke o prisilnom zakupu. Osim toga, nepoznati su vlasnici bili stavljani u lošiji položaj zbog roka od jedne godine, koji je bio određen za ostvarivanje prava iz zakupa, jer oni tako nisu mogli ostvariti svoje pravo na naknadu. Profesor je objasnio da su izmijenjene odredbe o promjeni namjene i o naknadi. Određeno je kako se naknada plaća, odnosno propisani su kriteriji za njezino određivanje. Na kraju se ukratko osvrnuo na raspolaganje privatnim poljoprivrednim zemljištem.

Novine u sljedećem posebnom stvarnopravnom režimu pod nazivom „**Posebno stvarnopravno uređenje za pomorsko i vodno dobro**“ objasnio je mr. sc. **Jadranko Jug**, sudac Vrhovnog suda RH. Napomenuo je da u pogledu pomorskoga i vodnog dobra nije bilo toliko novina kao u pogledu poljoprivrednog zemljišta. Objasnio je što je pomorsko dobro, što ga sve čini i kako se utvrđuje. Pomorsko je dobro opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu te ne može biti predmet stvarnih prava. Zatim je objasnio vodenu, podmorsku i kopnenu komponentu pomorskog dobra. Izložio je kako se kopnena komponenta, koja je posebno važna za to izlaganje, sastoji od morske obale te od onih nekretnina koje Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama posebno navodi. Iznio je i neka problematična pitanja iz prakse, od kojih je prvo bilo vezano uz status plaže, jer su moguće situacije da se zemljišnoknjižno i stvarno stanje ne poklapaju. Također, često se pojavljuju problemi u postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra u kojem je potrebno odrediti koje sve nekretnine čine pomorsko dobro. Istaknuo je da se ne može sa sigurnošću reći koja je narav odluke donesene u postupku utvrđivanja granica pomorskih dobara, odnosno je li odluka deklaratorne ili konstitutivne naravi. Kao problem je uočio kako je, iako je pomorsko dobro opće dobro, uvidom u zemljišne knjige 90% nekretnina u sustavu pomorskog dobra još upisano kao privatno vlasništvo. Sudac Jadranko Jug smatra da je u tom pogledu svakako važna odluka i rješenje Ustavnog suda RH (NN 123/2011) od 4. listopada 2011., kojom je ukinuta odredba čl. 118. st. 2. i 3. o brisanju prava vlasništva na pomorskom dobru. Slijedilo je objašnjenje uređenja upravljanja i korištenja pomorskim dobrom. Drugi dio izlaganja posvećen je iznošenju osnovnih pojmova o vodnom i javnom vodnom dobru. Vodno je dobro u vlasničkopravnom režimu i na njemu se mogu stjecati sva stvarna prava, a na javnom vodnom dobru samo određena stvarna prava. Objasnio je na koji je način zakonom uređeno korištenje i raspolaganje vodnim i javnim vodnim dobrom, a na kraju se osvrnuo i na način upisa u zemljišne knjige.

Savjetovanje je nastavila profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu dr. sc. **Tatjana Josipović** s temom „**Novo stvarnopravno uređenje za turističko i građevinsko zemljište**“. Profesorica je upozorila sudionike savjetovanja na to da ta tema nije obrađena u knjizi *Stvarno pravo - posebna pravna uređenja*, ali da je važna iz aspekta novina u pravnom uređenju nekretnina. Navevši koji su pravni izvori relevantni za tu temu, obrazložila je odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima

kojima se uređuje pravni temelj pretvorbe društvenog vlasništva jer je to *ex lege* imalo utjecaja na turističko zemljište. Jedan od najvažnijih ciljeva tadašnjeg ZV-a bio je provesti pravno jedinstvo nekretnine. Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu, neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, dovodi do situacije koja je postojala prije pretvorbe, narušavajući načelo jedinstva nekretnine. Nakon što je objasnila da turističko zemljište predstavlja dobro od interesa za RH i uživa njegovu posebnu zaštitu, posebno je istaknula u čemu se očituje spomenuto narušavanje načela jedinstva nekretnine. Prema Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu, postoji posebno pravno uređenje za kampove, hotele te turistička i građevinska zemljišta. Tako je neprocijenjeno turističko zemljište u kampovima u vlasništvu RH, odnosno u suvlasništvu RH i trgovačkog društva. Kada je riječ o zemljištu na kojem su hoteli i turistička naselja, trgovačko je društvo vlasnik zgrade i zemljišta ispod zgrade ili pak procijenjenog dijela zemljišta, a moguća je i situacija da je jedinica lokalne samouprave vlasnik neprocijenjenog zemljišta. U pogledu neprocijenjenoga građevinskog zemljišta, vlasnik mogu biti: RH, RH i trgovačko društvo kao suvlasnici ili trgovačko društvo kao vlasnik zgrade i zemljišta ispod zgrade ili procijenjenog dijela zemljišta. Profesorica je također obrazložila i u čemu se sastoji ta posebnost režima. Zatim je navela kako je problem, prema Zakonu o prostornom uređenju i gradnji, osnivanje etažnog vlasništva, odnosno zabrana apartmanizacije. Na kraju se osvrnula na najnovije izmjene navedenog zakona koje se odnose na parcelaciju te zabilježbu iz članka 22. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama. Zabilježba znači da je priložen akt za uporabu građevine, koji dovodi do vrlo problematične situacije da se u slučaju nepostojanja zabilježbe predmnijeva kako je zgrada nezakonita. Upravo tu odredbu smatra najspornijom u odnosu na sve danas izložene novine.

Trenutačno jednu od aktualnijih novina i tema u prometu nekretnina pod nazivom „**Primjena Zakona o legalizaciji bespravno izgrađenih objekata u zemljišnoknjižnom postupku**“ predstavila je **Nives Radišić**, predsjednica Zemljišnoknjižnog odjela Općinskoga građanskog suda u Zagrebu. Kao osoba koja radi u praksi, poprilično je iznenađena novim zakonom, a posebice člankom 22., te shvaća ozbiljnost problema koji se pojavio oko nezakonite gradnje. Napomenula je da je u posljednjih deset godina, zbog donošenja novih zakona, nastalo mnogo problema, koji su vremenom postajali sve veći, ali za sada ni jedan zakon nije pobudio tako burnu reakciju kao Zakon o legalizaciji bespravno sagrađenih objekata uz Zakon o prostornom uređenju i gradnji. Kao prvi važan novitet spomenula je uvođenje pozitivne zabilježbe, čiji se upis može ostvariti na dva načina, i to prema službenoj dužnosti: kada katastar dostavi isprave za upis ili pak na zahtjev vlasnika nekretnine. Ako nema zabilježbe, oborivo se smatra da je zgrada nezakonito izgrađena. Smatra također da zakonodavac nije dovoljno dobro odredio zakonsku osnovu za posebne postupke, kao što su osnivanje i obnova zemljišne knjige. Vjeruje kako je komunikacija i uravnoteženost rada gruntovnica od velike važnosti i upoznata je s time što neke gruntovnice odbijaju upis ako nema pozitivne zabilježbe. Osobno smatra da samo nepostojanje zabilježbe ne bi trebalo biti jedan od razloga za odbijanje provedbe upisa. Zagrebačka gruntovnica nastoji prethodno

pozvati stranke i omogućiti im da ipak podnesu sve dokumente kako bi se rješenjem na kraju pozitivno odlučilo u njihovu korist, a isto savjetuje i drugim grunтовnicama, koje za sada možda još nisu zauzele takvo stajalište. S druge strane, postoji i negativna zabilješka, koju je gospođa Radišić posebno kritizirala jer dovodi do toga da je onaj tko je upisan u knjigu položenih ugovora u boljoj situaciji. Na kraju, zaključila je da možemo očekivati podnošenje ustavne tužbe i u pogledu prethodno spomenutih zakona.

Posljednju temu „**Novi propisi u području gradnje – pregled u usporedbi s upravnosudskom praksom**“ obradila je sutkinja Upravnog suda RH **Lidija Vukičević-Gašparović**. Prije svega objasnila je da će se u svojem izlaganju osvrnuti na praksu Upravnog suda vezanu uz gradnju kako bi obratila pozornost na neke sporne situacije. Glavna pitanja s kojima se Upravni sud susreće u svojem radu vezana su uz: lokacijske, uporabne i građevinske dozvole, uz građevinsku inspekciju, potvrde glavnog projekta ili određivanja građevinske čestice. Posebno je nabrojila i koja je problematika usko vezana uz navedene sporove. Takvi su sporovi vezani uz promjene u katastru, komunalne doprinose, prenamjenu poljoprivrednog zemljišta u građevinsko te davanje strancima dozvole za stjecanje prava vlasništva. Upozorila je i na jednu zanimljivost, a to je da se u radu suda koriste različiti, ali ne i trenutno vrijedeći zakoni. Istaknula je problem koji se pojavio s lokacijskim dozvolama jer se postavlja pitanje na koji način poništenje lokacijske dozvole utječe na građevinsku dozvolu, odnosno je li moguća obnova postupka i može li se zaista reći da je riječ o novoj činjenici. Sporno je i pitanje promjene prostornog plana u tijeku postupka, na što je Upravni sud zauzeo stajalište da treba uzeti u obzir onaj prostorni plan koji je vrijedio u trenutku pokretanja postupka. Sud se već mnogo puta susretao sa sporovima vezanima uz bespravnu gradnju, koji su dosta komplicirani, a zahtjev je na kraju odbijen ili odbačen. Učestali su problemi vezani i uz imovinsko-pravne odnose, što rezultira nemogućnošću pribavljanja lokacijske dozvole. Istaknula je i odredbu zakona koja nije omogućavala provođenje parcelacije u građevinskom području bez lokacijske dozvole. Kao jednu korisnu novinu, navela je urbanu komasaciju, međutim, u trenutku izlaganja nije raspolagala informacijama o tome provodi li se zaista. Za kraj se osvrnula na neke odredbe Ustava i Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Izlagači su nakon detaljnog izlaganja svojih tema omogućili sudionicima savjetovanja da im se obrate pitanjima. Posebnost je savjetovanja bila višestruka. Predstavljena je dugo očekivana knjiga *Stvarno pravo – posebna pravna uređenja* koja je usmjerena na najvažnije posebne režime u našem pravnom poretku. Sudionici su k tomu upoznati i sa svim novinama prometa nekretnina, koje su, kao što je sutkinja Nives Radišić istaknula, doista izazvale burnu reakciju, a time i zanimanje koje je potaknulo velik broj zainteresiranih da sudjeluju u ovom savjetovanju.