

NOVO UREĐENJE KOMASACIJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA U HRVATSKOJ

Stručni rad

UDK 349.414(497.5)

332.22(497.5)

Primljeno: 8. lipnja 2015.

Ivan Malenica*

Komasacija poljoprivrednog zemljišta predstavlja kompleksnu, interdisciplinarnu, agrotehničku mjeru, koja ima za cilj ne samo okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta nego i sređivanje stvarnopravnih i drugih odnosa na zemljištu. Komasacijom država autoritativnim zahvatom u imovinska prava subjekata ograničava ili oduzima ta prava na način da male i usitnjene površine zemljišta sjedinjava u veće i pravilnije čestice te time postiže ekonomičnije iskorištavanje i stvaranje povoljnijih uvjeta za bavljenje poljoprivredom. Novi Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta donosi potpuno novi koncept instituta komasacije, omogućujući da nakon gotovo 25 godina započnu novi postupci komasacije, koji bi trebali predstavljati zamašnjak u razvoju poljoprivrede u Hrvatskoj.

Ključne riječi: komasacija, stvarnopravno ograničenje prava vlasništva, poljoprivredno zemljište

1. UVOD

Još od najranijih dana vlasništvo je, bez obzira na to što je načelno nepovredivo i neograničeno, bilo predmet ograničavanja. Vlasništvo predstavlja stvarno pravo koje ovlašćuje svojega nositelja na najpotpuniju, za svakoga mjerodavnu privatnu pravnu vlast nad stvari što je pravni poredak dopušta i jamči.¹ Prve koncepcije prava vlasništva nastale su još u vrijeme Hamurabija i poslije u rimsko doba. Prema njima, pravo vlasništvo definiralo se kao potpuna vlast nad stvari, no poznavale su određena ograničenja. U srednjevjekovnoj rimskoj pravnoj tradiciji postglosator Bartolus de Saxoferrato definirao je vlasništvo kao *ius de corporalii perfecte disponendi, nisi lege prohibeatur* (pravo potpunog raspolaganja tjelesnom stvari, osim u slučajevima kada to zabranjuje zakon).² Razvoj prava i razvoj ideje vlasništva u suvremenim pravnim sustavima doveo je do uređenja prava vlasništva na temelju individualističkog poimanja vlasništva, ali uz određene modifikacije tog stajališta.³

Suvremeno hrvatsko pravo definiralo je vlasništvo kao stvarno pravo na određenoj stvari koje ovlašćuje svojeg nositelja da s tom stvari i koristima od nje čini što ga je volja te da

* Ivan Malenica, mag.iur., predavač na predmetima Upravno pravo i Upravno procesno pravo na Veleučilištu u Šibeniku

¹ *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2007, str. 1757.

² *Ibid.*, str. 1757.

³ Tako i Gavella N.; Josipović T.; Gliha I.; Belaj V.; Stipković, Z, *Stvarno pravo, svezak 1*, Narodne novine, Zagreb, 2007, str. 264 i 265.

svakoga drugoga od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima i zakonskim ograničenjima.⁴

Treba reći da su u Republici Hrvatskoj dio unutarnjeg pravnog poretka i međunarodni ugovori, koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom. Na taj je način i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda,⁵ zajedno s Protokolima, dio domaćeg pravnog poretka. Protokol 1. u čl. 1. određuje da: „Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnim da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“

Ustav Republike Hrvatske⁶ (u daljnjem tekstu: Ustav RH) nije definirao vlasništvo, nego je samo propisao da je nepovredivost vlasništva jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava. U članku 48. Ustav RH jamči pravo vlasništva, ali i navodi da vlasništvo obvezuje te da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru.

Članak 50. Ustava RH utvrđuje da je zakonom moguće u interesu Republike ograničiti ili oduzeti vlasništvo uz naknadu njegove tržišne vrijednosti. Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Ustav RH nadalje propisuje 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 kulturnog, povijesnog, 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.

Ove odredbe Ustava RH, zajedno s navedenom odredbom Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, predstavljaju pravni temelj ograničenja prava vlasništva u hrvatskom pravu te osnovu za donošenje posebnih zakona kojima se uređuju postupci ograničenja prava vlasništva. U društvenom poretku koji priznaje privatno vlasništvo i na njemu izgrađeno tržišno gospodarstvo zakonska ograničenja prava vlasništva služe ostvarivanju općih interesa.⁷

⁴ Vedriš, M., Klarić, P., *Građansko pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2004, str. 222.

⁵ Narodne novine, Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10.

⁶ Ustav RH, NN br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

⁷ Britvić Vetma, B., *Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj: Opći režim i posebni postupci*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, 1/2009, str. 216.

Komasacija, uz izvlaštenje⁸ i arondaciju,⁹ predstavlja jedan od načina ograničavanja prava vlasništva, koji se prvi put pojavio jugoistočnoj Bavarskoj sredinom 16. stoljeća.

U ovom radu posebna pozornost bit će posvećena institutu komasacije u odnosu na novodoneseni Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta. S tim u vezi pokušat će se definirati i prikazati povijesni razvoj instituta komasacije na našim prostorima, važeći propis i teoretska stajališta.

Prema Zakonu o komasaciji poljoprivrednog zemljišta¹⁰ (u daljnjem tekstu: ZKPZ) komasacija je opisana kao postupak koji se provodi u cilju okrupnjavanja posjeda i katastarskih čestica u veće i pravilnije, radi njihova ekonomičnijeg iskorištavanja, stvaranja povoljnijih uvjeta za razvoj poljoprivredne proizvodnje, radi osnivanja i izgradnje poljoprivrednih putova, vodnih građevina za melioracije te izvođenja drugih radova na uređenju zemljišta namijenjenog poljoprivredi. Budući da je ZKPZ u čl. 3. utvrdio da je komasacija od interesa za Republiku Hrvatsku, postojanje takva interesa široko otvara vrata zadiranju u pravo vlasništva, bilo da se radi o ograničavanju bilo pak o oduzimanju. Ovakvo postupanje u javnom interesu, kojim se narušava temeljno načelo o nepovredivosti i neograničenosti prava vlasništva, temelj ima u Ustavu RH, koji propisuje kako svako ograničavanje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.

2. UVODNO O KOMASACIJI

Komasacija¹¹ predstavlja instrument kojim država (javna vlast) autoritativnim zahvatom u imovinska prava određenih subjekata ograničava ili oduzima ta prava na način da male i usitnjene površine zemljišta sjedinjava u veće i pravilnije čestice radi njihova ekonomičnijeg iskorištavanja, stvaranja povoljnijih uvjeta za razvitak poljoprivrede i drugih razloga nužnih za omogućavanje održivog razvoja u prostoru.

Postupak komasacije širok je i univerzalan pojam budući da, osim poljoprivrednog zemljišta, obuhvaća i šumsko područje, zemljište u samom naselju, a može imati i urbane elemente u postupku urbane komasacije.¹² Ovisno o složenosti komasacijskog zahvata,

⁸ Izvlaštenje je institut javnog prava u slučaju kojega javna vlast autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja javnog interesa, koji mora biti nedvojbeno utvrđen, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca, uz obvezu davanja pune naknade, a koji se provodi kada je na drugi, blaži način nemoguće pomiriti javni i privatni interes. V. detaljnije u: Staničić, F., *Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj (doktorska disertacija)*, Zagreb, 2011, str. 61.

⁹ Arondacija je posebna agrarno-upravna mjera koja služi stvaranju većih kompleksa obradive površine poljoprivrednog zemljišta. V. više u: Borković, I., *Upravno pravo*, Zagreb, 2002, str. 615.

¹⁰ Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, Narodne novine br. 51/15.

¹¹ Riječ komasacija dolazi od latinske riječi *commasare*, koja znači „skupiti u masu, gromadu“. Nijemci za komasaciju koriste izraz *Flurbereinigung*, Englezi *land distribution, land consolidation*.

¹² Urbana je komasacija institut koji je u hrvatski pravni poredak unesen Zakonom o prostornom uređenju i gradnji (2007) s ciljem boljeg upravljanja i uređenja građevinskog zemljišta u naseljima. Međutim zakonodavac je donošenjem Zakona o gradnji (2013) izbacio taj institut našeg pozitivnog zakonodavstva. Vidi u: Tuhtan Grgić, I., *Ograničenja prava vlasništva u postupku urbane komasacije*, Zb. Prav. fak. Rijeka (1991), v. 32, 2011, br. 1, str. 633.

moguće je razlikovati više oblika komasacije. Kao krajnji oblici pojavljuju se komasacija nižeg stupnja (umjerena komasacija) i, nasuprot njoj, komasacija višeg stupnja (radikalna komasacija).¹³

Komasacija predstavlja kompleksnu, interdisciplinarnu agrotehničku mjeru, koja ponajprije ima za cilj ne samo okrupnjavanje poljoprivrednog zemljišta i stvaranje povoljnijih uvjeta za razvoj poljoprivredne proizvodnje nego i sređivanje stvarnopravnih i drugih odnosa na zemljištu. Upravo su neriješeni imovinskopravni odnosi, uz rascjepkanost zemljišta, glavna prepreka razvoju poljoprivredne proizvodnje. Kako je prethodno naglašeno, komasacija je interdisciplinarna mjera, u provedbu koje su uključene pravna, geodetska i agronomska struka. Naime, komasacijski je postupak posebni upravni postupak, u kojem javnopravno tijelo na temelju zakona odlučuje o stvarnim pravima vezanima za zemljište. Geodetska struka uključena je u komasacijski postupak u dijelu koji se odnosi na stručne geodetske poslove, poput obilježavanja granica komasacijskog područja, izrade mreža poljoprivrednih putova, procjene zemljišta, izrade prijedloga diobe komasacijske diobe i drugih geodetskih poslova. Budući da Agencija za razvoj poljoprivrede pokreće postupak komasacije, rad agronomske struke prisutan je u izradi višegodišnjih i godišnjih te idejnih projekata, koji su *conditio sine qua non* u postupku komasacije. Jednako će tako prilikom provedbe komasacije agronomska struka morati voditi računa i o mjerama zaštite tla, voda, bioraznolikosti i krajobrazne raznolikosti, sukladno propisima o zaštiti tla, voda i prirode, zaštite kulturnih dobara te zaštite prirodnih staništa biljnih i životinjskih vrsta.

Pitanje grupiranja poljoprivrednih posjeda u širem smislu pojavljuje se prvi put na prijelazu iz feudalnog u kapitalistički način proizvodnje. Namjera je bila da se intenzivira poljoprivredna proizvodnja, povećaju obradive površine na račun pašnjaka, uvedu nove metode rada, što nije bilo moguće u uvjetima feudalizma i tropoljnog plodoređa.¹⁴ Prvi komasacijski postupci pojavili su se sredinom 16. stoljeća u jugoistočnoj Bavarskoj i Engleskoj. Najbolji je primjer uspješno provedenog postupka komasacije Danska, gdje su prve komasacijske mjere donesene 1720. i do 1835. postupkom komasacije bilo je obuhvaćeno otprilike 90 % obradivih površina. Uspješno provedeni postupci komasacije u Danskoj bili su povod za prihvaćanje tog instituta u gotovo svim zemljama Europe.

¹³ Medić, V., *Agrarne operacije*, Zagreb, 1978, str. 42.

¹⁴ Medić, V., *Devedeset godina komasacije u Hrvatskoj*, Sociologija i prostor, no. 119-120, 1993, str. 98.

3. PRAVNO UREĐENJE KOMASACIJE NA PODRUČJU HRVATSKE OD 1737. DO DANAS

3.1. Uređenje komasacije u Habsurškoj / Austro-Ugarskoj Monarhiji

Povijesni prikaz ovog instituta na ovim prostorima treba započeti s Karlom VI. i njegovim Urbarskim zakonom¹⁵ iz 1737. kao prvim aktom državne intervencije od strane apsolutne monarhije, donesenim s ciljem da ograniči samovolju vlastele. Ovim zakonom bilo je zabranjeno spajanje obradivih površina i alodija.¹⁶ Nasljednica Karla VI. na prijestolju Marija Terezija pokrenula je određene reforme, koje su primarno bile usmjerene na uređivanje kmetovsko-feudalnih odnosa, te je u tu svrhu donijela niz propisa za urbarijalnu regulaciju za područje cijele Monarhije. Prvi takav propis bio je Urbarski zakon iz 1756., koji se odnosio na područje Virovitičke, Požeške i Srijemske županije, a 1780. donesen je Urbarski zakon za Zagrebačku, Varaždinsku i Križevačku županiju.¹⁷

Na zajedničkoj sjednici Hrvatskog i Ugarskog sabora 1836. donesen je Urbarski zakon kao pravni akt koji se koristio samo na ovim područjima, a sadržavao je mjere za unapređivanje poljoprivredne djelatnosti i seoskog gospodarstva. Među tim mjerama bila je i urbarska komasacija. Određeno je da se na zahtjev vlastelina ili većine seljaka, uz segregaciju,¹⁸ može provesti i komasacija.

Sljedeći akt u kojem se spominje pojam komasacije donesen je 1857. godine, a nosio je naziv Carski patent. Uređivao je postupak komasacije, a prema njemu stranke od urbarskih sudova mogu zahtijevati provođenje komasacije.¹⁹ Komasaaciju su provodili urbarski sudovi, i to Prvostupanjski urbarski sud (županijski), Drugi viši urbarski sud u Zagrebu i Treći urbarski sud u Beču.²⁰ Nakon ovog akta slijedilo je donošenje još nekoliko propisa i naredaba o urbarskoj komasaciji, među kojima treba istaknuti Naredbu Ministarstva unutarnjih diela i pravosudja iz 1859., Zakonski članak V.: 1870 Sabora kraljevina Dalmacije, Hrvatske i Slavonije iz 1870. godine.²¹

Godine 1891. Sabor Kraljevine Hrvatske, Slavonije i Dalmacije donosi Zakon o komasaciji zemljištah, segregaciji pašnjakah i šumah i o razgodbi i uređenju skupnih užitah,²² koji je bio na snazi desetak godina, te ga je zamijenio Zakon o komasaciji zemljišta, donesen u veljači 1902. Provedbena naredba za provođenje tog zakona donesena je 8. srpnja 1902. godine. Razlog donošenja novog zakona bili su određeni nedostaci i pravne praznine koji

¹⁵ Urbari su bili zbirke propisa kojima bi se uređivali odnosi vlastele i kmetova.

¹⁶ Alodij (srednjovj. lat. *alodium*, starogerm. *al-od*; od *all-*: sav i *-od*: imovina), slobodno vlasništvo, nasljedno imanje slobodno od svih stega, davanja i dužnosti.

¹⁷ Više o tome vidi u: Medić, V., *op. cit.* (bilj. 14), str. 99.

¹⁸ Segregacija je predstavljala postupak odvajanje i diobu vlastelinskih šuma i pašnjaka.

¹⁹ Seissel, Ž., *Komasacija u Hrvatskoj*, Zbornik: Opća uloga komasacije poljoprivrednog zemljišta i njezin utjecaj na povećanje poljoprivredne proizvodnje / Prvo hrvatsko znanstveno stručno savjetovanje, Osijek, 1991, str. 252.

²⁰ Čepulo, D., *Izgradnja modernog hrvatskog sudstva 1848-1918*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 56, br. 2-3, 2006, str. 332.

²¹ Proglašen u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. XVI, br. 51, 1870.

²² Proglašen u: *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, br. 40, 1891.

su otežavali primjenu starog zakona, a odnosili su se ponajprije na pokretanje postupka i troškove same komasacije, što je predstavljalo rizik i stvaralo bojazan kod samih seljaka da ne ostanu bez zemlje. Prema novom zakonu komasacija se mogla provesti prisilno ili na zahtjev zakonom određenog dijela sudionika ili odredbom Zemaljskog komasacionog povjerenstva kada je za to postojao opći interes.²³ Predmet komasacije bile su oranice, livade, pašnjaci, ledine, progoni za stoku, putovi, jarci, pusta zemljišta i omanje šumske čestice, dok su od provođenja komasacije bile izuzete sljedeće nekretnine: kuće, kućišta i zemljišta spojena s kućištem, čestice koje su služile kao gradilišta ili skladišta, kućni vrtovi, parkovi, voćnjaci i vinogradi, zemljišta na krševitom tlu koja su bila ograđena zidom (gromačom), ribnjaci i vode koje služe obrtničkim pothvatima ili koje su od osobite vrijednosti za gospodarstvo, tvornice, kamenolom, veće šume.²⁴ Komasaacija se provodila na cijelom području porezne općine ili sela ili pojedine „rudine istog hatara“, ali i nad pojedinim jasno omeđenim dijelovima navedenih površina (§. 3.). Sva su zemljišta ulazila u komasacionu gromadu te bi nakon provedene komasacije svaki vlasnik zemljišta koji je svoja zemljišta ustupio u komasacionu gromadu trebao u vlasništvo dobiti zemljište koje će po veličini odgovarati onom zemljištu koje je ustupio. Budući da to uvijek nije bilo moguće, Zakon je propisao rješenje i za situacije kad vlasnik ne bi dobio zemljište iste veličine te bi se u tom slučaju isplaćivala razlika u vrijednosti zemljišta prije i nakon provedene komasacije, a vrijednost zemljišta utvrđivali su vještaci koji su klasificirali zemljišta u vrijednosne razrede (bonitacija).

Tijela koja su provodila komasaciju bila su županijsko komasaciono povjerenstvo kao prvostupanjsko tijelo i sastojalo se od šest članova te Zemaljsko komasaciono povjerenstvo, koje je odlučivalo u drugom stupnju, a sastojalo se od devet članova. Prva radnja nakon pokretanja postupka komasacije bilo je provođenje prethodnog postupka s ciljem ustanovljenja dopustivosti (potrebe) komasacije. Završetak postupka komasacije proglašavao se i javljao Zemaljskom komasacionom povjerenstvu. Za potrebe provođenja komasacije donesen je bio i Provedbeni nputak br. 45.353, koji je stupio na snagu istodobno sa Zakonom o komasaciji 1. kolovoza 1902.

3.2. Komasaacija u Kraljevini SHS / Jugoslaviji

Stvaranjem nove državne tvorevine Kraljevine Slovenaca, Hrvata i Srba, odnosno kasnije Kraljevine Jugoslavije, započela je zakonodavna aktivnost glede stvaranja novog pravnog okvira pravnog instituta komasacije. Budući je u Kraljevini SHS jedan od najvažnijih prioriteta bilo rješavanje agrarnog pitanja, u tu je svrhu donesen jedan od najvažnijih propisa „stare“ Jugoslavije, Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme iz 1919.,²⁵

²³ Komasaacija se prisilno provodila ako na nju privoli određeni udio sudionika uz određenu površinu zemljišta koju posjeduju. Vidi u: Staničić, F., *Neka javnopravna ograničenja vlasništva u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju od 1852. do 1918.* Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 63, no. 5-6, 2013, str. 1133.

²⁴ Vidi u Belobrk, J., *Upravno pravo*, Zagreb, 19--., str. 88.

²⁵ Više o tome vidi u: Staničić F., *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, Hrvatska javna uprava, god. 9 (2009), br. 1, str. 147.

koji je trebao predstavljati prvi korak u rješavanju agrarnog pitanja. Uz taj propis izrađena je Osnova zakona o komasaciji zemljišta za cijelo područje Jugoslavije, no to je ostalo samo na prijedlogu budući da taj zakon nikad nije ni bio donesen.

3.3. Komasaacija u FNRJ i SFRJ

Tek 1954. godine, dakle gotovo nakon 52 godine, donesen je od strane Sabora NR Hrvatske novi Zakon o komasaciji zemljišta.²⁶ Tom zakonu prethodila je agrarna reforma, za potrebe koje su doneseni Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji²⁷ i Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu općenarodne imovine.²⁸ Prema tom Zakonu, cilj komasacije bilo je stvaranje većih i prikladnijih zemljišnih površina, što će rezultirati ekonomičnijim obrađivanjem i učinkovitijim iskorištavanjem zemljišta. Zakon je doživio znatnije izmjene 1965. godine,²⁹ a 1979. godine Sabor SR Hrvatske donio je novi Zakon o komasaciji, koji je objedinjavao novelirani Zakon o komasaciji iz 1965. godine i Osnovni zakon o iskorištavanju poljoprivrednog zemljišta iz iste godine.³⁰

Kuriozitetu radi treba reći da su provedbene upute, donesene 1902. godine, bile na snazi i tijekom primjene ta dva posljednja zakona. Jedini propis koji je još donesen, i to od strane Republičke geodetske uprave SR Hrvatske 1987. godine, jest Pravilnik o obavljanju stručnog nadzora nad izvođenjem geodetsko-tehničkih radova u postupku komasacije.³¹

Komasacijska djelatnost bila je prilagođena tadašnjem državnom uređenju te je imala za cilj uređenje poljoprivrednog zemljišta u društvenom vlasništvu. S obzirom na to da je u Hrvatskoj početkom 90-ih godina promijenjen dotadašnji politički, društveni, ali i gospodarski sustav, promijenjeni su i vlasnički odnosi na nekretninama, ukinut je limit zemljišnog maksimuma, pokrenut je postupak denacionalizacije zemljišta, kao i neke druge mjere.³²

Kako bi se dosegao visok stupanj održivog razvoja ruralnih prostora, a što su svakako otežavale slaba evidencija nekretnina, rascjepkanost poljoprivrednog zemljišta, nizak stupanj poljoprivredne proizvodnje, nužno je bilo donijeti određene mjere koje bi potakle komasacijsku djelatnost, koja bi pak kroz uređenje i okrupnjavanje zemljišta posljedično dovela do povećanja prinosa i konkurentnosti u poljoprivrednom sektoru.

²⁶ Zakon o komasaciji zemljišta, Narodne novine, br. 60/54.

²⁷ Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji, Sl. l. br. 64/45, 24/46.

²⁸ Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu opće narodne imovine, Sl. l. br. 48/53.

²⁹ Narodne novine br. 15/65.

³⁰ Više o tome: Medić, V., *op. cit.* (bilj. 14), str. 102.

³¹ Boban T., *Značenje primjene komasacije u prošlosti i sadašnjosti uz vrednovanje nekoliko specifičnih lokacija u Požeško-slavonskoj županiji*, Radovi Zavoda za znanstveni i umjetnički rad u Požegi, no. 1, 2012, str. 275.

³² Kranjčević, J., Prosen, A., *Komasacija: doprinos održivom razvitku ruralnog prostora u srednjoj i istočnoj Europi u novom tisućljeću*, Sociologija i prostor, vol. 41, no. 1/2 (159/160), 2003, str. 121.

3.4. Komasacija u Republici Hrvatskoj

Nakon osamostaljenja Republike Hrvatske institutu komasacije nije se pridavala prevelika važnost, na što upućuje i okolnost da je na snazi ostao Zakon o komasaciji³³ (u daljnjem tekstu: ZK) donesen 1979. godine, koji je doživio izvjesne promjene 1984.³⁴ i 1987.³⁵ godine. Uz Zakon na snazi su bila i dva podzakonska akta, i to Pravilnik o sadržaju evidencije o provedenim komasacijama³⁶ i Pravilnik o obavljanju stručnog nadzora nad izvođenjem geodetsko tehničkih radova u postupku komasacije.³⁷ Riječ je o republičkom zakonu SR Hrvatske, zbog čega je nakon 8. listopada 1991. automatski ostao na snazi u Republici Hrvatskoj. Budući da je stvaranjem Republike Hrvatske kao samostalne i neovisne države u velikoj mjeri došlo do promjene političkog sustava, ali i teritorijalnog ustroja, te su činjenice uvelike otežavale provođenje postupka komasacije prema važećim propisima.

Prema ZK program provođenja komasacije donosi jedinica lokalne samouprave, a postupak se pokreće na zahtjev većine vlasnika, organizacija udruženog rada, koji se koriste zemljištem ili pak izvršnog vijeća skupštine općine te mjesne zajednice s područja na kojem se namjerava provesti komasacija.³⁸ Skupština općine prihvaća ili odbija zahtjev, uz suglasnost Izvršnog vijeća Sabora. Formiraju se tijela koja provode postupak komasacije, i to općinska komasacijska komisija kao tijelo prvog stupnja, državna komasacijska komisija kao tijelo drugog stupnja, zbor vlasnika i korisnika zemljišta i odbor sudionika i komisija za procjenu zemljišta.

Međutim, najveći problem u primjeni ovog zakona predstavljao je nov teritorijalni ustroj Republike Hrvatske, prema kojem više nisu postojale skupštine općina te neka druga tijela jedinica lokalne samouprave koja su trebala sudjelovati u postupku komasacije. Ustavni sud donio je 19. prosinca 2013. Odluku br. U-III A-3222/2009,³⁹ kojom je usvojio ustavnu tužbu podnositelja i, među ostalim, naložio Vladi Republike Hrvatske da u najkraćem roku, ali ne duljem od tri (3) mjeseca računajući od prvog sljedećeg dana nakon objave te Odluke u Narodnim novinama, odredi tijelo koje će biti nadležno poduzeti sve pravne radnje potrebne radi okončanja upravne stvari u postupku koji je vodila Općinska komasaciona komisija općine Đ pod klasom: 941-05/89-01/20, UPI-2121-03-06-89-1. U ovoj presudi Ustavnog suda krije se razlog neprovođenja komasacije u Hrvatskoj, a to je dugogodišnje faktično nepostojanje tijela koja su, prema starom Zakonu o komasaciji, stvarno i mjesno nadležna za provođenje komasacijskih postupaka. Naime, stvaranjem novog ustavnopravnog uređenja RH, većina komasacionih tijela prestala je postojati, a svi postupci započeti do 1989. godine nisu dovršeni ni do danas. Neki pravni stručnjaci smatraju da je Ustavni sud u ovoj presudi umjesto nalaganja Vladi RH da odredi tijelo koje

³³ Zakon o komasaciji, Narodne novine br. 10/79.

³⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o komasaciji, Narodne novine br. 021/1984.

³⁵ Zakon o izmjenama Zakona o komasaciji, Narodne novine br. 005/1987.

³⁶ Narodne novine br. 023/1985.

³⁷ Narodne novine br. 049/1987.

³⁸ ZK, čl. 8.

³⁹ Narodne novine, br. 14/14.

će okončati pokrenute komasacijske postupke trebao naložiti Vladi RH da u roku tri mjeseca inicira i pokrene izmjene i dopune Zakona o komasaciji kojima bi se riješio problem nepostojanja nadležnog tijela koje bi donijelo odluku. Ili, ako bi se ocijenilo da to nije moguće, inicirati donošenje posebnog zakona kojim bi se odredila stvarno nadležna tijela za dovršavanje prije započetih, a nedovršenih postupaka komasacije.⁴⁰

Stoga se 2008. godine pristupilo izradi novog zakona o komasaciji, koji je trebao biti usklađen s novim uređenjem lokalne samouprave, uvesti pravedniji način financiranja komasacijskih radova i ispraviti nedostatke starog zakona. Prijedlog novog zakona temeljio se na odredbama Zakona iz 1979. godine, uz izmjene koje su se odnosile na tijela koja su sudjelovala u postupku komasacije. Zahtjev za pokretanje postupka podnosio bi se županijskom komasacijskom povjerenstvu, koje temeljem toga pokreće postupak, uz suglasnost Vlade RH. Izvođenje radova i izgradnja investicijskih objekata vrši se na temelju ugovora koje sklapa odbor sudionika komasacije s ovlaštenim izvođačem. Tijela koja sudjeluju u postupku komasacije jesu županijsko komasacijsko povjerenstvo, skupština sudionika komasacije, odbor sudionika komasacije i povjerenstvo za procjenu zemljišta. Međutim, donošenje novog zakona o komasaciji ostalo je samo na prijedlogu. Godine 2014. izrađen je prijedlog novog Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta, koji je uz manje izmjene usvojen u Hrvatskom saboru 24. travnja 2015. godine, a stupio je na snagu 20. svibnja 2015.

Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta donosi potpuno novi koncept instituta komasacije, gdje se centralizira dio koji odlučuje o početku komasacije, a decentralizira dio koji odlučuje o provođenju komasacije na terenu. U odnosu na stari Zakon o komasaciji zakonodavac je izmijenio i dio koji se odnosi na predmet komasacije. Naime, stari Zakon propisuje mogućnost komasacije šuma i šumskog zemljišta, što je pak u novom Zakonu o komasaciji poljoprivrednog zemljišta izostavljeno (čl. 5. ZKPZ-a).

Komasacija je, u smislu novog Zakona, skup administrativnih i tehničkih postupaka kojima se male i rascjepkane katastarske čestice sjedinjuju u veće i uređenije površine poljoprivrednog zemljišta, uređuju putne i kanalske mreže te sređuju stvarnopravni i drugi odnosi na zemljištu u cilju okrupnjavanja katastarskih čestica u veće i pravilnije radi njihova ekonomičnijeg iskorištavanja, stvaranja povoljnijih uvjeta za razvoj poljoprivredne proizvodnje, radi osnivanja i izgradnje poljoprivrednih putova, vodnih građevina za melioracije te izvođenja drugih radova na uređenju zemljišta namijenjenog poljoprivredi (čl. 1. ZKPZ-a).

⁴⁰ Staničić, F., Pribičević, I., *Osvrt na Odluku Ustavnog suda, br. U-III-A-3222/2009 od 19. prosinca 2013. godine glede komasacije*, Novi informator, Zagreb, br. 6267, str. 3.

4. POSTUPAK KOMASACIJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA PREMA NOVOM ZAKONU O KOMASACIJI POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA

4.1. Predmet komasacije

Komasacija obuhvaća u pravilu zemljište jedne katastarske općine, a ako to zahtijevaju gospodarski ili drugi opravdani razlozi, komasacija može obuhvatiti dio katastarske općine ili više katastarskih općina, odnosno njihovih dijelova. Ako se komasacija provodi na području više katastarskih općina, na prijedlog Državne geodetske uprave komasacijsko područje može obuhvatiti i onaj dio katastarske općine na kojem se ne predviđa novo okrupnjavanje posjeda, ali na kojem je nakon provedbe komasacije potrebno provesti postupak katastarske izmjere ili tehničke reambulacije u svrhu izrade novog katastarskog operata i osnivanja ili obnove zemljišne knjige (čl. 7. ZKPZ-a).

Komasacijom se, osim okrupnjavanja posjeda radi efikasnijeg iskorištavanja, osigurava izgradnja i uređenje putne i kanalske mreže te drugi zahvati od općeg interesa. U postupku komasacije osigurava se zemljište za opće potrebe i zajedničke potrebe naselja, odnosno sudionika komasacije. Unutar komasacijskog područja postoji dakle zemljište za opću upotrebu, koje je od interesa za Republiku Hrvatsku (ceste, osnovni kanali i sl.) te zemljište za zajedničke potrebe naselja, odnosno sudionika komasacije, koje je pak od interesa za naselje i sudionike komasacije (poljoprivredni putevi, detaljni kanali i sl.). Izgradnja građevina i izvođenje radova na zemljištu za opće potrebe od interesa je za Republiku Hrvatsku, no, za razliku od važećeg Zakona, nije utvrđena obveza da se opći interes za izgradnju objekata na zemljištu za opću upotrebu pravomoćno utvrdi.⁴¹ Smatram da bi se, kao i u postupku izvlaštenja, trebao utvrditi interes Republike Hrvatske budući da je Ustavom određeno kako je ograničenje ili oduzimanje prava vlasništva moguće samo u interesu Republike Hrvatske, uz naknadu tržišne vrijednosti.

Ukoliko je postupkom komasacije obuhvaćeno poljoprivredno zemljište koje je po načinu uporabe vinograd, voćnjak, maslinik i ribnjak, ona će se provesti samo ako na to pristane natpolovična većina njihovih vlasnika. Iznimno se neovisno o obvezi pristanka vlasnika komasacija može provoditi ako se radi o katastarskim česticama površine do 0,5 ha čije bi izdvajanje ometalo pravilno provođenje komasacije ili ako se na tom zemljištu grade vodne građevine za melioraciju (čl. 8. st. 2. ZKPZ-a).

Prilikom provedbe komasacije osobito se mora voditi računa o zaštiti tla, voda, bioraznolikosti i krajobraznoj raznolikosti prirodnih staništa biljnih i životinjskih vrsta sukladno posebnim propisima, a radi ostvarivanja cilja komasacije. Na taj su način u postupak komasacije uključene, pored pravne, geodetska i agronomska struka, što samo pokazuje interdisciplinarnost postupka komasacije.

⁴¹ ZK, čl. 19. Opći interes za izgradnju objekata na zemljištu za opće potrebe mora biti pravomoćno utvrđen, na način propisan Zakonom o eksproprijaciji, prije donošenja rješenja o odobrenju komasacije.

Kako bi se postupak komasacije mogao provesti, treba utvrditi pravno stanje zemljišta, kao i stvarno stanje u pogledu posjeda, površine zemljišta, kulture i dr. Preduvjet uspješno provedene komasacije jest svakako utvrđenje pravnog i stvarnog stanja zemljišta te se u tom smislu prikupljaju svi podaci o obliku, veličini, uporabi zemljišta, ali se utvrđuje i pravno stanje⁴² zemljišta. Upravo zato ovim je Zakonom određeno da se u postupku komasacije prikupljaju i obrađuju podaci o katastarskim česticama zemljišta, i to: međama i drugim granicama, adresi, načinu uporabe katastarske čestice i njezinih dijelova, površini katastarske čestice te o površinama dijelova katastarske čestice koji se upotrebljavaju na različit način, pravnim odnosima uspostavljenim na katastarskoj čestici, te se sređuju stvarnopravni i drugi odnosi na zemljištu.

U pogledu prava vlasništva i drugih stvarnih prava na zemljištu uzima se kao mjerodavno stanje u zemljišnim knjigama, a u pogledu drugih podataka stvarno stanje. Na ovaj se način rješavaju situacije koje mogu nastati kad zemljišnoknjižno stanje ne odgovara stvarnom stanju, a ako se pak stvarno stanje u pogledu prava vlasništva i drugih stvarnih prava na zemljištu obuhvaćenom komasacijom ne podudara sa stanjem u zemljišnim knjigama, a stvarno stanje nije sporno, uzet će se kao mjerodavno stvarno stanje. Prema Zakonu uzet će se da stvarno stanje vlasništva nije sporno kad osoba ima valjani pravni temelj za stjecanje prava vlasništva, a zemljišnoknjižni vlasnik taj pravni temelj priznaje, odnosno ne osporava. Do nesklada između zemljišnoknjižnog i stvarnog stanja nekretnine doći će u dvije situacije, i to kad je zemljišnoknjižno stanje nepotpuno te kad je zemljišnoknjižno stanje neistinito.⁴³ Međutim, kako bi se ipak izišlo u susret osobama koje imaju valjani pravni temelj, a nisu zemljišnoknjižni vlasnici, i time ubrzao postupak utvrđivanja vlasništva nad zemljištem obuhvaćenim komasacijom, Zakon utvrđuje da stvarno stanje vlasništva nije sporno kad osoba ima valjani pravni temelj za stjecanje prava vlasništva, a zemljišnoknjižni vlasnik taj pravni temelj priznaje, odnosno ne osporava. Člankom 11. ZKPZ-a određeno je da se utvrđenjem stvarnoga stanja ne dira u prava trećih osoba na to zemljište. Ova odredba rezultat je uvođenja načela razmjernosti u naš pravni sustav, pa sukladno tome Zakon o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP)⁴⁴ propisuje da su javnopravna tijela dužna strankama omogućiti da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pritom računa da njihovo ostvarivanje ne bude na štetu prava trećih osoba ni u protivnosti s javnim interesom. Trećim se osobama smatra svaka osoba koja smatra da je „stvarno stanje“ u postupku komasacije pogrešno utvrđeno zbog pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja ili zbog pogrešne primjene materijalnog prava te koja kao sredstvo zaštite svojih prava može koristiti pravne lijekove pred nadležnim tijelima javne vlasti.⁴⁵

Budući da Zakon propisuje kako je mjerodavno stvarno stanje stvari, utvrđenje stvarnog stanja predstavlja prethodno pitanje, a pravni učinci takve odluke jednaki su meritornoj

⁴² Pravnim stanjem zemljišta smatraju se pravno relevantne činjenice upisane u zemljišnim knjigama temeljem kojih se omogućuje pravna zaštita, ali i omogućuje pravni promet nekretnina.

⁴³ Više o tome: Josipović, T., *Zemljišnoknjižno pravo*, Informator, Zagreb, 2001, str. 240-242.

⁴⁴ ZUP, čl. 16., st. 3.

⁴⁵ Tuhtan Grgić, I., *op. cit.* (bilj. 12), str. 643.

odluci donesenoj od nadležnog suda. Prema ZUP-u prethodno pitanje predstavlja pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu, a bez rješavanja kojeg nije moguće riješiti upravnu stvar.⁴⁶ Budući da se radi o pravnom pitanju koje čini samostalnu pravnu cjelinu i za čije je rješavanje nadležan sud ili drugo javnopravno tijelo, a ne ono koje vodi upravni postupak, a radi se o pravnom pitanju bez čijeg se rješavanja ne može riješiti konkretna upravna stvar koja je predmet postupka, ZUP dopušta javnopravnom tijelu koji vodi postupak rješavanja upravne stvari u kojem se pojavi prethodno pitanje da riješi to pitanje ili postupak rješenjem prekine sve dok nadležni sud ili javnopravno tijelo to pitanje ne riješe. Rješavanje prethodnog pitanja treba ići samo do mjere koja je bitna za utvrđivanje pravno relevantnih činjenica u upravnom postupku. Rješenje javnopravnog tijela o prethodnom pitanju ima pravni učinak samo u upravnoj stvari u kojoj je ono kao prethodno pitanje i riješeno.⁴⁷ Kao prethodno pitanje Zakon propisuje da se u svrhu uređenja vlasničkih odnosa u postupku komasacije mogu provoditi i razvrgnuća suvlasničkih zajednica, uređenje međe, a ostavine raspraviti prema sporazumu stranaka. Na ovaj se način prevladavaju najčešće prepreke u postupku komasacije, koje se odnose na neusklađenost stvarnog stanja i pravnog stanja zemljišta.

U postupku komasacije raspraviti će se i odnosi na zemljištu nastali samovlasnim zauzećem (uzurpacijom) zemljišta sukladno odredbi članka 2. Zakona o prestanku važenja Zakona o uređenju imovinskih odnosa nastalih samovlasnim zauzećem (uzurpacijom) zemljišta u općenarodnoj imovini,⁴⁸ kao i drugi imovinskopravni odnosi iz nadležnosti tijela državne uprave ukoliko bi takvi nedovršeni postupci znatnije otežavali provođenje postupka komasacije.

Kako bi se olakšalo provođenje komasacije, a u svrhu uređenja vlasničkih odnosa, u postupku komasacije mogu se provoditi i razvrgnuća suvlasničkih zajednica, urediti međe, a ostavine raspraviti prema sporazumu stranka. Cilj je ovih mjera ukloniti sve prepreke u vezi s vlasništvom i drugim stvarnim pravima na zemljištu obuhvaćenom komasacijom. U tom smislu odluke donesene u postupku komasacije osnova su prava vlasništva i drugih stvarnih prava na zemljištu obuhvaćenom komasacijom.

U sporovima o pravu vlasništva i drugim stvarnim pravima koji mogu nastati u postupku komasacije odlučuje nadležni sud, a tijelo koje vodi postupak komasacije uputit će stranke na raspravljanje sporova pred nadležnim sudom. Ovi su sporovi prema Zakonu hitne naravi. Do pravomoćnosti presude u sporu kao sudionici komasacije smatrat će se zemljišnoknjižni vlasnik i posjednik zemljišta (čl. 48. ZKPZ-a).

⁴⁶ ZUP, čl. 55.

⁴⁷ Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010, str. 147.

⁴⁸ Zakon o prestanku važenja Zakona o uređenju imovinskih odnosa nastalih samovlasnim zauzećem (uzurpacijom) zemljišta u općenarodnoj imovini, NN, br. 58/93, u čl. 2. određuje da će se postupci pokrenuti po odredbama Zakona o uređenju imovinskih odnosa nastalih samovlasnim zauzećem (uzurpacijom) zemljišta o općenarodnoj imovini (Narodne novine, br. 31/58, 20/77 i 34/79) u kojima nije doneseno pravomoćno rješenje dovršiti prema odredbama tog Zakona.

4.2. Stranke u postupku komasacije

Komasacijski je postupak posebni upravni postupak na koji se primjenjuju odredbe Zakona o općem upravnom postupku. Prema ZUP-u stranka u upravnom postupku jest fizička ili pravna osoba na zahtjev koje je pokrenut postupak, protiv koje se vodi postupak ili koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.⁴⁹ Stranke u postupku komasacije su vlasnici i posjednici zemljišta, kao i osobe koje na zemljištu na kojem se provodi komasacija imaju druga stvarna prava ili na zakonu zasnovani pravni interes. Postupak komasacije se pokreće rješenjem o pokretanju postupka komasacije, koje donosi Agencija za razvoj poljoprivrede. Kao što smo prethodno naveli, u odnosu na stari zakon, centralizira se pokretanje postupka komasacije, Agencija za poljoprivredno zemljište pokreće postupak komasacije na način da izrađuje godišnje i višegodišnje programe, koji predstavljaju temeljni dokument komasacije, budući da se njime utvrđuju područja na kojima će se provoditi komasacija, izvor financiranja te rokovi za njegovu provedbu.

Višegodišnje programe koji se odnose na petogodišnje razdoblje donosi Hrvatski sabor, a godišnje programe Vlada Republike Hrvatske.

Za razliku od starog zakona, u kojem su troškove komasacije, među ostalim, snosili i sudionici komasacije, novi Zakon utvrđuje kao izvor financiranja komasacije državni proračun RH, proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, sredstva fondova Europske unije, sredstva donacija te druga sredstva zainteresiranih pravnih i fizičkih osoba.

Tijela koja vode postupak komasacije jesu županijsko komasacijsko povjerenstvo te državno komasacijsko povjerenstvo kao drugostupanjsko tijelo, koje rješava po žalbama protiv rješenja županijskog komasacijskog povjerenstva. Važnu ulogu u postupku komasacije imaju i odbor sudionika komasacije i povjerenstvo za procjenu zemljišta.

5. POSTUPAK KOMASACIJE

5.1. Pokretanje postupka komasacije

Još od 1902. svi propisi koji su uređivali institut komasacije predviđali su mogućnost pokretanja komasacijskog postupka na zahtjev vlasnika zemljišta, korisnika zemljišta te drugih osoba koje na zemljištu uživaju stvarna prava ili imaju na zakonu zasnovan pravni interes. Takav način pokretanja komasacije sasvim je logičan budući da bi prethodno navedenim osobama uspješno proveden postupak komasacije trebao omogućiti ekonomičnije iskorištavanje zemljišta, stvaranje povoljnijih uvjeta za razvitak poljoprivrednih naselja i druge slične koristi. Novi Zakon uvodi centralizirani sustav odlučivanja o planiranju i provedbi, stavljajući u ruke Agencije ovlast da, kreirajući

⁴⁹ ZUP, čl. 4.

programe, odnosno idejne projekte, odluči na kojem će području provoditi postupak komasacije, ne vodeći računa o stvarnim potrebama i interesima vlasnika i korisnika zemljišta. Teško je odrediti što je zakonodavca ponukalo na takvo rješenje. Na taj je način novi Zakon upitan s aspekta demokratičnosti i transparentnosti, što bi se moglo u konačnici odraziti i na ekonomičnost samog postupka i trajanje postupka komasacije.

Mišljenja smo da bi trebalo omogućiti vlasnicima i korisnicima zemljišta pokretanje postupka komasacije, što je, doduše, i bilo predviđeno u svim propisima o komasaciji od pojave tog instituta u hrvatski pravni sustav. Nadalje, nužno je pored komasacije koja je na prisilnoj osnovi omogućiti veću participaciju korisnika i vlasnika zemljišta u postupku komasacije preko postupaka dobrovoljnih zamjena zemljišta i pokretanja komasacije na dobrovoljnoj osnovi.

Prema Zakonu, komasacija se provodi na temelju višegodišnjih i godišnjih programa koje izrađuje Agencija za poljoprivredno zemljište na temelju stručnih analiza o provedbi postupka komasacije. Programima se utvrđuju u prvom redu područja na kojima će se provoditi komasacija, izvori financiranja te rokovi za njihovu provedbu. Višegodišnje programe koji se odnose na petogodišnje razdoblje donosi Hrvatski sabor, a godišnje programe Vlada Republike Hrvatske (čl. 4. ZKPZ-a). Sukladno Programima, Agencija izrađuje idejne projekte komasacije za pojedinu katastarsku općinu kojima se pokreće postupak komasacije. Stari Zakon o komasaciji utvrđuje izradu programa provođenja komasacije od strane skupštine općine, čime je taj postupak u odnosu na predloženi bitno decentraliziran.⁵⁰

Novim zakonom komasacija se može pokrenuti ako se zbog rascjepkanosti i nepravilnog oblika zemljište ne može svrhovito obrađivati, ako se zbog postojećih stvarnopravnih odnosa ili zbog velike rascjepkanosti zemljišta ne može organizirati proizvodnja koja osigurava svrhovitost uložениh sredstava na području na kojem se izgrađuju ili su već izgrađene vodne građevine za melioracije, ako izgradnja nove prometne infrastrukture (prometnice, željezničke pruge) ili drugih građevina (nasipi, kanali i sl.) kao i uređenje većih vodotoka izaziva ili će izazvati daljnje rascjepkavanje postojećih katastarskih čestica i poremećaj putne i kanalske mreže (čl. 5. st. 1 ZKPZ-a).

Ukoliko se komasacija predlaže zbog izgradnje vodnih građevina za melioracije, komasacija se može pokrenuti ako su, osim ostalih uvjeta, ispunjeni i uvjeti za izgradnju tih sustava propisani posebnim zakonima.

Zakonodavac je izričito propisao slučajeve kada se komasacija može pokrenuti, ali je jednako tako naveo i situacije kada komasacija neće biti pokrenuta. Do postupka komasacije neće doći ako se utvrdi da bi se predloženim okrupnjavanjem mogli pogoršati uvjeti za poljoprivrednu proizvodnju sudionika komasacije, ako troškovi komasacije ne bi bili razmjerni koristima koje se očekuju od komasacije, ako se bez istovremene melioracije

⁵⁰ ZK, čl. 4.

ne mogu postići zadovoljavajući rezultati u poljoprivrednoj proizvodnji te ako nisu osigurane propisane mjere zaštite tla, bioraznolikosti i krajobrazne raznolikosti kao dijelova okoliša.

Idejni projekt predstavlja osnovu za pokretanje postupka komasacije i bez njegova postojanja nije moguće pokrenuti postupak. Sukladno Zakonu, idejni projekt mora sadržavati: obrazloženje gospodarske opravdanosti komasacije, podatke za komasacijsko područje, prijedlog predviđenih radova koji će se provesti usporedno s komasacijom, tehnički opis predviđenih radova na vodnim građevinama za melioracije, procjenu utjecaja komasacije na tlo, bioraznolikost i krajobraznu raznolikost kao dijelove okoliša i mjere njihove zaštite, podatke o procijenjenim troškovima komasacije i troškovima za radove na vodnim građevinama za melioracije, druge građevine i uređaje te dokaz da su osigurana sredstva za podmirenje navedenih troškova sukladno dinamici izvođenja radova, preglednu kartu s granicom komasacijskog područja na kojoj je prikazano postojeće stanje putne i kanalske mreže, položaj zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske te položaj ostalog zemljišta. Tom se odredbom nesumnjivo žele spriječiti sporne situacije koje mogu nastati tijekom provođenja komasacije, a koje se odnose na pravnu i stvarnu narav zemljišta u postupku komasacije.

Zakon ipak nije u postupnosti zanemario stav i mišljenje vlasnika dajući im mogućnost da se izjasne na skupu vlasnika i posjednika zemljišta. Naime, prije samog pokretanja postupka komasacije Agencija kao predradnju saziva skup vlasnika i posjednika zemljišta, na koji, osim vlasnika i posjednika zemljišta, poziva predstavnike jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i druge zainteresirane osobe s ciljem da sudionike skupa upozna sa svrhom i uvjetima pod kojima se namjerava provesti komasacija radi davanja njihovih primjedaba i prijedloga te radi osiguranja njihove suradnje i koordinacije radova u provođenju komasacije.

Postupak komasacije pokreće se rješenjem koje donosi Agencija za razvoj poljoprivrede. Za donošenje rješenja potrebna je prethodna suglasnost središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poljoprivredu, odnosno Ministarstva poljoprivrede. Protiv rješenja o pokretanju komasacije žalba nije dopuštena, ali se može pokrenuti upravni spor. Agencija dostavlja središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poljoprivredu prijedlog za provođenje postupka komasacije zajedno s idejnim projektom te mišljenjem središnjih tijela državne uprave nadležnih za geodetske poslove, vodno gospodarstvo, zaštitu okoliša i prirode, prostorno uređenje, zaštitu kulturne baštine i imovinskopravne poslove na idejni projekt. Ono će izdati prethodnu suglasnost ili odbiti izdavanje u roku od 30 dana od dana dostave prijedloga za provođenje postupka komasacije s potpunom dokumentacijom.

Rješenje o pokretanju postupka komasacije Agencija objavljuje na javni uvid, u trajanju od 15 dana, na oglasnoj ploči jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave), odnosno Grada Zagreba, na području kojih se komasacija provodi. Pravomoćno rješenje o pokretanju postupka komasacije Agencija objavljuje u službenom glasilu jedinice lokalne

i područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba, na području kojih se komasacija provodi (čl. 32. ZKPZ-a).

Treba naglasiti da je provođenje postupka komasacije pravna činjenica koja itekako utječe na pravni promet nekretnina te je stoga svrsishodno da se u zemljišnim knjigama učini vidljivim vođenje postupka komasacije. Zakon u članku 33. utvrđuje obveza dostave pravomoćnog rješenja o pokretanju postupka komasacije nadležnom općinskom sudu radi zabilježbe u zemljišnim knjigama, nadležnom područnom uredu za katastar, odnosno tijelu nadležnom za katastarske poslove Grada Zagreba te središnjim tijelima državne uprave nadležnima za poslove poljoprivrede, geodetske poslove i imovinskopravne poslove.

Budući da je županijsko komasacijsko povjerenstvo tijelo nadležno za provođenje postupka komasacije, ono tijekom postupka komasacije treba biti obaviješteno o svim aktualnim promjenama na nekretninama nad kojima se provodi komasacija. U tom smislu stranke u sporu dužne su dostavljati županijskom komasacijskom povjerenstvu pravomoćne sudske odluke o svakom sporu i svakoj zemljišnoknjižnoj promjeni koja se odnosi na zemljište obuhvaćeno komasacijom. Jednako tako, povjerenstvo će u postupku komasacije uzeti u obzir sve promjene prava vlasništva i drugih stvarnih prava na zemljištu obuhvaćenom komasacijom za koje primi obavijest do dana zaključenja rasprave o diobi komasacijske gromade. Zakon onemogućuje da, dok traje postupak komasacije, nadležno tijelo izdaje akte kojima se odobrava građenje na komasacijskom području, bez prethodne suglasnosti županijskog komasacijskog povjerenstva.

Budući da smo prethodno naveli kako je postupak komasacije izrazito centraliziran, i to pogotovo u fazi pokretanja postupka, ipak se zakonodavac odlučio da se u fazi provođenja komasacije uključe i jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave na području kojih se nalaze zemljišta obuhvaćena postupkom komasacije. Člankom 35. Zakona propisana je obveza Agencije da nakon objavljivanja pravomoćnog rješenja o pokretanju postupka komasacije sklopi ugovor s jedinicom lokalne samouprave i s jedinicom područne (regionalne) samouprave kojim se utvrđuju međusobna prava i obveze u provedbi komasacije te financiranje troškova komasacije. Takav bi ugovor po svojoj pravnoj naravi trebao biti upravni ugovor budući da se njime utvrđuju prava i obveze koje proizlaze iz rješenja o pokretanju postupka komasacije.

5.2. Način provođenja postupka komasacije

Komasacija se provodi na način da sva zemljišta na području za koje se provodi komasacija ulaze u *komasacijsku gromadu*, iz koje se onda obavlja raspodjela.⁵¹ Svaki sudionik komasacije dobiva za zemljište obuhvaćano komasacijom novo zemljište u što manje čestica, u jednakoj vrijednosti, uz odbitak vrijednosti zemljišta za opće potrebe i zajedničke potrebe naselja, odnosno sudionika komasacije, i to po mogućnosti na položaju

⁵¹ Više o tome: Boban, T., *op. cit.* (bilj. 31), str. 280.

pretežitog dijela svoga zemljišta i koliko je moguće jednakog načina uporabe kao što je i zemljište koje je unio u komasacijsku gromadu. Prilikom ulaska zemljišta u komasacijsku gromadu brišu se sve granice između parcela i po završetku komasacije kreiraju se nove. Osnovna je svrha komasacije da se zemljišta grupiraju u veće i pravilnije parcele, što omogućuje njihovo učinkovitije i ekonomičnije iskorištavanje, a uz to svakako ide i izgradnja poljoprivrednih putova, vodnih građevina za melioracije te izvođenje drugih radova na uređenju zemljišta namijenjenog poljoprivredi. Prilikom dodjele novog posjeda sudioniku komasacije vrijednost zemljišta unesenog u komasacijsku gromadu osnova je za dodjelu novog zemljišta. Stoga je prema članku 19. Zakona nužno zakonito utvrditi vrijednost zemljišta prije provođenja postupka komasacije, što se radi u postupku komasacijske procjene. Procjena zemljišta obavlja se na način da se zemljišta razvrstavaju u razrede za procjenu, a vrijednost u komasacijskoj procjeni prikazuje se jedinicama za procjenu. Povjerenstvo za procjenu zemljišta imenuje Agencija nakon objavljivanja pravomoćnog rješenja o pokretanju postupka komasacije, a sastoji se od pet procjenitelja.⁵² Granice i brojevi razreda za procjenu unose se u katastarske podloge, koje potpisuju članovi povjerenstva za procjenu zemljišta, a rezultati procjene upisuju se u iskaz zemljišta o stanju prije komasacije.

Iako je člankom 3. Zakona određeno da se komasacija obavlja u javnom interesu, smatramo da je u komasacijskom postupku, za razliku od drugih stvarnopravnih ograničenja prava vlasništva, vlasnik, odnosno korisnik zemljišta, u puno povoljnijem položaju, a to potvrđuje Zakon, koji utvrđuje čitav niz odredaba čiji je cilj dobiti zadovoljnog sudionika komasacije. U tu svrhu odredbom članka 18. Zakona utvrđeno je da ukupna vrijednost zemljišta koje sudionik komasacije dobiva iz komasacijske gromade ne može biti manja od 80 % ni veća od 120 % ukupne površine zemljišta unesenog u komasacijsku gromadu. Pri raspodjeli zemljišta vodit će se računa o tome da svaki sudionik komasacije dobije što više zaokruženo zemljište u što prikladnijem obliku za iskorištavanje i s osiguranim pristupom. Takvim uređenjem komasacijskog postupka žele se izbjeći situacije pogoršanja uvjeta za obrađivanje zemljišta.

Kako smo prethodno naveli, u cilju zadovoljavanja sudionika komasacije prilikom provođenja komasacije vodit će se računa i o potrebama, prijedlozima i željama sudionika komasacije prema dodijeljenom zemljištu na način da se: zemljišta članova istog poljoprivrednog gospodarstva dodjeljuju jedno uz drugo, uzmu u obzir prijedlozi sudionika komasacije koji žele da se njihova zemljišta smjeste u veće zajedničke komplekse, komasirana zemljišta stanovnika susjednih katastarskih općina, ako je to moguće, rasporede na periferiji komasacijske gromade bliže njihovim kućama, sudionike komasacije dodijeli, po mogućnosti, na položaju na kojem su ranije imali pretežiti dio zemljišta, zemljište članova istoga kućanstva dodjeljuju jedno uz drugo radi zajedničke obrade i ispomaganja. Jednako će se tako u postupku komasacije uzeti u obzir i sporazumi

⁵² Predsjednik i članovi povjerenstva jesu osobe koje imaju završen preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili integrirani preddiplomski i diplomski sveučilišni studij ili specijalistički diplomski stručni studij poljoprivredne struke i ovlaštene su sudski procjenitelji.

oko zamjene zemljišta pojedinih sudionika komasacije ako se ta zemljišta nalaze izvan područja obuhvaćenog komasacijom.

Kako komasacija ne bi bila na štetu sudionika komasacije, bez njegove se privole ne smije dodijeliti zemljište na takvu položaju koji bi uvjetovao bitno preuređivanje njegova poljoprivrednog gospodarstva.

Odredbom članka 23. i 24. Zakona uređeno je postupanje s građevinama i nasadima koji se nalaze na zemljištu obuhvaćenom komasacijom, a koje je potrebno srušiti ili premjestiti radi ostvarenja svrhe komasacije. U slučaju da sudionik nakon završetka komasacije dobije novo zemljište, na drugom položaju od onog zemljišta koje je unio u komasacijsku gromadu, on ima pravo na naknadu u novcu za nasade i građevine (ograde, bunare i sl.) koji su se nalazili na zemljištu unesenom u komasacijsku gromadu. Jednako tako u određenim situacijama u postupku komasacije može doći do premještanja, odnosno rušenja stambene ili gospodarske zgrade na zemljištu obuhvaćenom komasacijom. U tim slučajevima vlasniku pripada naknada koja se uređuje u sporazumu s njim, a ako se sporazumom to ne može riješiti, visinu naknade odredit će županijsko komasacijsko povjerenstvo prema odredbama propisa o izvlaštenju. Prethodno određena naknada ulazi u troškove komasacije. Pravomoćnošću rješenja o komasaciji za dotadašnjeg vlasnika zemljišta prestaje pravo vlasništva na tom zemljištu, kao i vlasništvo nad građevinom i nasadima.

Treba reći da je postupak komasacije poljoprivrednog zemljišta nesporno upravni postupak u kojem se odlučuje o građanskim pravima, odnosno ograničava se ili oduzima pravo vlasništva koje u sustavu građanskog prava predstavlja temeljno subjektivno građansko pravo. Služnosti, tereti i ograničenja prava vlasništva, koji nakon podjele komasacijske gromade sudionicima komasacije više nisu potrebni, prestaju i brišu se, a ako je to potrebno s obzirom na novu diobu zemljišta iz komasacijske gromade, osnovat će se nove služnosti, tereti i ograničenja prava vlasništva.

Odredbom članka 25. Zakona određeno je da hipoteke uknjižene na nekretninama koje ulaze u komasacijsku gromadu prestaju, a za tražbine koje su bile osigurane hipotekama koje prestaju osnovat će se hipoteke na onim nekretninama koje su dodijeljene vlasniku iz komasacijske gromade umjesto nekretnina na kojima su prestale hipoteke. Ako pak prijašnji vlasnik nekretnina koje su ušle u komasacijsku gromadu, a koje su bile opterećene hipotekama, ostvari naknadu umjesto dodijeljenih nekretnina iz komasacijske gromade, hipoteke koje prestaju teretit će tu naknadu uz njegovu suglasnost.

Budući da tijekom provođenja komasacije mogu nastati razni sporovi u vezi s komasacijom i u vezi s naknadom štete između pojedinih sudionika komasacije i/ili sudionika komasacije i izvođača radova, o tim sporovima odlučuju komasacijska tijela ako im stranke povjere rješavanje tih sporova.

5.3. Tijela u postupku komasacije

Tijekom provođenja postupka komasacije, kako smo prethodno naveli, glavnu riječ ima županijsko komasacijsko povjerenstvo, koje imenuje predstavničko tijelo jedinice područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba, na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za imovinskopravne poslove,⁵³ nakon objavljivanja pravomoćnog rješenja o pokretanju postupka komasacije. Povjerenstvo se sastoji od predsjednika i četiri člana, njihovih zamjenika, koji ih zamjenjuju u slučaju spriječenosti, i tajnika. Predsjednik povjerenstva, njegov zamjenik i tajnik povjerenstva imenuju se na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za imovinskopravne odnose. O žalbama protiv rješenja županijskog komasacijskog povjerenstva odlučuje državno komasacijsko povjerenstvo, koje se sastoji od predsjednika i četiri člana te njihovih zamjenika, koji ih zamjenjuju u slučaju spriječenosti, a imenuje ih i razrješava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za imovinskopravne poslove.

Uz županijsko komasacijsko povjerenstvo, u postupku komasacije aktivno sudjeluje i odbor sudionika komasacije, koji imenuje županijsko komasacijsko povjerenstvo na prijedlog izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave na području kojega se komasacija provodi. Odbor sudionika predstavlja sudionike komasacije koji su vlasnici ili posjednici poljoprivrednog zemljišta unutar komasacijskog područja. Njegova je uloga ponajprije savjetodavna te članovi odbora sudjeluju na svim raspravama županijskog komasacijskog povjerenstva. Odbor sudionika komasacije sastoji se od pet članova, koji su vlasnici ili posjednici poljoprivrednog zemljišta unutar komasacijskog područja.

Poslove vezane za procjenu zemljišta obavlja povjerenstvo za procjenu zemljišta, koje nakon objavljivanja pravomoćnog rješenja o pokretanju postupka komasacije imenuje Agencija. Povjerenstvo se sastoji od pet procjenitelja.

5.4. Prethodni radovi u vezi s komasacijom

Prije provođenja samog postupka komasacije, radi uspješnog provođenja komasacije, potrebno je provesti određene stručne geodetske poslove. Stručne geodetske poslove u vezi s komasacijom provode osobe ovlaštene za obavljanje stručnih geodetskih poslova sukladno posebnom zakonu, a radove na vodnim građevinama za melioracije i druge radove u vezi s komasacijom izvode isključivo pravne osobe registrirane za obavljanje te djelatnosti (čl. 41. ZKPZ-a). Stručni nadzor nad izvođenjem stručnih geodetskih poslova u postupku komasacije obavljaju osobe ovlaštene za obavljanje stručnih geodetskih poslova sukladno posebnom zakonu, a stručni nadzor nad izvođenjem radova na vodnim građevinama za melioraciju pravna osoba nadležna za upravljanje vodama. S ovlaštenim

⁵³ Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave, NN 150/11, 22/12, 39/13, 125/13, 148/13, nigdje izrijekom ne utvrđuje koje je središnje tijelo državne uprave nadležno za imovinskopravne poslove.

izvođačima stručnih geodetskih poslova, radova na vodnim građevinama za melioraciju te izgradnju ostalih građevina Agencija sklapa ugovor nakon raspisanog javnog natječaja. U slučaju da jedinica lokalne samouprave, odnosno jedinica područne (regionalne) samouprave, snosi troškove izvođenja radova, tada ona sklapa ugovor s ovlaštenim izvođačima.

Sljedeća radnja u ovoj fazi komasacijskog postupka jest utvrđenje stvarnog stanja zemljišta, rješavanje eventualnih sporova kao prethodno pitanje te rješavanje odnosa nastalih samovlasnim zauzećem zemljišta. Uz ove postupke obavljaju se i tehnički radovi na identifikaciji zemljišta, usklađivanje katastarskog i zemljišnoknjižnog stanja sa stvarnim stanjem i na raspravi provjeravaju i ustanovljavaju stvarna prava na zemljištu. Za obavljanje ovih radnji županijsko komasacijsko povjerenstvo imenuje posebno povjerenstvo. Svrha tih radnji jest unijeti u komasacijsku gromadu čisto zemljište kako bi se moglo zemljište procijeniti te sastaviti iskaz zemljišta o stanju prije komasacije i izraditi projekt mreže poljskih putova i detaljnih kanala. Nakon okončanja ovih postupaka županijsko komasacijsko povjerenstvo objavljuje iskaz zemljišta o stanju prije komasacije na javni uvid, u trajanju od 15 dana, na koji sudionik komasacije može podnijeti prigovor županijskom komasacijskom povjerenstvu u roku od osam dana, o kojem odlučuje županijsko komasacijsko povjerenstvo nakon provedene usmene javne rasprave, uz potrebna vještačenja i očevide, u roku od 30 dana od dana primitka prigovora, i o svojem zaključku obavještava sudionika komasacije. Pregledni plan položaja putne i kanalske mreže također se objavljuje na uvid s jednakim rokovima kao za iskaz zemljišta. O prigovoru se odlučuje na usmenoj javnoj raspravi.

5.5. Dioba komasacijske gromade

Županijsko komasacijsko povjerenstvo određuje posebnu usmenu raspravu sudionika i drugih radi utvrđivanja površina za opće potrebe i zajedničke potrebe naselja, odnosno sudionika komasacije i područja na kojima će se sudionicima komasacije dodijeliti nova zemljišta te radi utvrđivanja načela za osnivanje novih katastarskih čestica,⁵⁴ nakon koje izvođač stručnih geodetskih poslova izrađuje prijedlog diobe komasacijske gromade. Na temelju rezultata usmene rasprave o dodjeli zemljišta izvođač stručnih geodetskih poslova izrađuje nove katastarske planove, u koje su unesene dodijeljene katastarske čestice, sastavlja iskaze zemljišta o stanju poslije komasacije, a zatim omeđuje dodijeljene čestice na terenu (čl. 56. ZKPZ-a). Nakon obilježavanja dodijeljenih čestica na terenu županijsko komasacijsko povjerenstvo objavljuje iskaz zemljišta o stanju poslije komasacije s preglednim planom dodijeljenih čestica na javni uvid, na koji sudionik komasacije može podnijeti prigovor županijskom komasacijskom povjerenstvu, koje

⁵⁴ Na usmenu su raspravu pozvani: sudionici komasacije, predstavnici Agencije, predstavnici Ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave, odnosno upravnog tijela Grada Zagreba nadležnog za gospodarstvo, prostorno uređenje, stambeno-komunalne poslove, graditeljstvo i zaštitu okoliša, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, nadležni državni odvjetnik, izvođač stručnih geodetskih poslova, izvođač radova na vodnim građevinama za melioracije i druge zainteresirane pravne osobe.

odlučuje o istom na usmenoj raspravi i o svojem zaključku obavještava sudionika komasacije usmeno (čl. 57. ZKPZ-a). Izvođač stručnih geodetskih tehničkih poslova dužan je najkasnije u roku od šest mjeseci nakon donošenja zaključka o prigovorima izraditi tehnički elaborat radi donošenja rješenja o komasaciji.

5.6. Donošenje rješenja o komasaciji

Sukladno rezultatu usmene rasprave o dodjeli zemljišta i zaključku donesenom povodom prigovora na dodjelu zemljišta te izrađenom tehničkom elaboratu, županijsko komasacijsko povjerenstvo donosi rješenje o komasaciji⁵⁵ u roku od 60 dana od isteka roka za izradu tehničkog elaborata (šest mjeseci nakon donošenja zaključka o prigovorima), koje objavljuje na javni uvid u trajanju od 15 dana. Rješenje o komasaciji predstavlja upravni akt iz kojeg se izvadak dostavlja svakom sudioniku komasacije i drugoj stranci u postupku komasacije. Izvadak rješenja o komasaciji ima sljedeće dijelove: uvod rješenja, dio izreke koji se odnosi na sudionika komasacije, odnosno stranku, obrazloženje s posebnim navođenjem prigovora sudionika komasacije i s razlozima zbog kojih nije uvažen neki od njegovih prigovora, uputu o pravnom lijeku.

5.7. Pravni lijekovi

U ZUP-u pravo stranke na pravni lijek predstavlja jedno od temeljnih načela. Ovim pravnim lijekom stranci se omogućuje da zaštiti svoja prava i pravne interese pred drugostupanjskim tijelom pokrećući postupak ocjene zakonitosti i pravilnosti rada tijela koje je u prvom stupnju odlučilo o njezinim pravima i obvezama. Žalba se može izjaviti protiv prvostupanjskog rješenja ako zakonom nije isključena te kad rješenje nije doneseno u zakonom propisanom roku. Stranka ima mogućnost odreći se prava na žalbu, i to od dana kad je primila prvostupanjsko rješenje do dana isteka roka za izjavljivanje žalbe. Jednako tako stranka ima mogućnost odustanka od izjavljene žalbe sve do otpreme rješenja o žalbi. U žalbenom postupku drugostupanjsko tijelo, postupajući po žalbi, ispituje zakonitost pobijanog rješenja i ocjenjuje svrhovitost rješenja ako je ono doneseno po diskrecijskoj ocjeni.

⁵⁵ Izreka rješenja o komasaciji sadrži: ime, prezime i prebivalište, odnosno naziv i sjedište sudionika komasacije i drugih stranaka, podatke o zemljištu koje je svaki sudionik komasacije unio u komasacijsku gromadu i koje ima na komasacijskom području i podatke o dodijeljenom zemljištu, odredbe o naknadi u novcu, odredbe da se kod isplate naknade u novcu umjesto dodijeljenih nekretnina iz komasacijske gromade za nekretnine koje su ušle u komasacijsku gromadu, a bile se opterećene hipotekama, naknada isplaćuje vjerovniku, uz suglasnost vlasnika zemljišta, odredbe o posebnim pravima i dužnostima pojedinih sudionika komasacije, odredbe o upisu novoosnovanih tereta, služnosti i ograničenjima prava vlasništva, odredbe o troškovima komasacije iskazane odvojeno za stručne geodetske poslove te radove na vodnim građevinama za melioracije i druge radove, odredbe o dodjeli nove putne i kanalske mreže određenim pravnim osobama, odredbe o upisima u katastar nekretnina i zemljišne knjige. U obrazloženju rješenja o komasaciji navodi se stanje prije provođenja komasacije koje je dovelo do komasacije i stanje koje je komasacijom postignuto.

Protiv rješenja o komasaciji može se izjaviti žalba u roku od 15 dana od dana dostave izvotka iz rješenja o komasaciji. Nezadovoljna stranka može žalbom pobijati sve radnje, kao i zaključke o odbijenim prigovorima što su prethodili donošenju rješenja o komasaciji (čl. 62. ZKPZ-a). O žalbama protiv rješenja županijskog komasacijskog povjerenstva odlučuje državno komasacijsko povjerenstvo, koje se sastoji od predsjednika i četiri člana, koje imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za imovinskopravne poslove.

Zakon o općem upravnom postupku predviđa mogućnost korištenja izvanrednih pravnih lijekova nakon okončanja upravnog postupka. Izvanredni pravni lijekovi predstavljaju instrument kojim se omogućuje zahvat u pravne akte koji su opterećeni takvom pogreškom koju ne može pokriti ni činjenica da se protiv njih više ne može izjaviti žalba ni pokrenuti upravni spor. Jedan od izvanrednih pravnih lijekova koji nezadovoljnoj stranci stoji na raspolaganju jest i obnova postupka, koju stranka može zatražiti nakon što je određeno rješenje doneseno u upravnom postupku postalo konačno. Svrha ovog izvanrednog pravnog lijeka jest ponavljanje postupka u istoj stvari u kojoj je postupak već jednom vođen i koji je završen donošenjem konačnog rješenja, protiv kojeg nema redovitog pravnog lijeka. Dakle, uvjet za obnovu postupka jest konačnost rješenja, što znači da se obnova postupka može tražiti iako se vodi upravni spor u toj upravnoj stvari. Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta u čl. 16. ne dopušta obnovu postupka u postupku komasacije. *Ratio* te odredbe jest zaštita pravne sigurnosti, no na taj su način zakinuti nositelji stvarnih prava koji smatraju da su oštećeni u postupku komasacije, čime se dovodi u pitanje i ustavno načelo jamstva prava vlasništva. Pretpostavljamo da je razlog tome želja predlagača Zakona da se nakon dugo vremena ponovno uspostavi institut komasacije u Hrvatskoj te na taj način potakne razvoj poljoprivrede.

Iako se radi o postupovnom sredstvu, povrat u prijašnje stanje po svojoj je prirodi izvanredni pravni lijek, kojim se stranci omogućuje da otkloni štetne posljedice nastale propuštanjem poduzimanja postupovne radnje u propisanom prekluzivnom roku.⁵⁶ Zakon o općem upravnom postupku u čl. 82. propisuje da će se stranci koja iz opravdanih razloga propusti u roku obaviti neku radnju pa je zbog toga propuštanja isključena od obavljanja te radnje dopustiti na njezin prijedlog povrat u stanje postupka prije propuštanja poduzimanja radnje u određenom roku (u daljnjem tekstu: povrat u prijašnje stanje). Povrat u prijašnje stanje dopustit će se i stranci koja je iz neznanja ili očitom pogreškom poslala ili predala podnesak na vrijeme, ali nenadležnom javnopravnom tijelu. Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta ne dopušta korištenje povrata u prijašnje stanje, pretpostavljamo iz istog razloga kao i kod obnove postupka, a to je ubrzanje čitavog postupka komasacije. Postavlja se pitanje je li razlog da se ubrza cijeli postupak opravdanje za možebitnu povredu prava vlasništva.

⁵⁶ Đerđa, *op. cit.* (bilj. 47), str. 191.

5.8. Izvršenje

Izvršenje je postupak kojim se u stvarnosti uspostavlja stanje određeno izrekom rješenja koje se izvršava.⁵⁷ Prema ZUP-u prvostupanjsko rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe. Drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci.⁵⁸

Pravna osnova izvršenja u komasacijskom postupku jest Rješenje o komasaciji, odnosno Izvadak iz rješenja o komasaciji. Rješenje doneseno u postupku komasacije izvršava županijsko komasacijsko povjerenstvo, a predaja dodijeljenog zemljišta u posjed obavlja se na temelju pisanog zaključka županijskog komasacijskog povjerenstva o uvođenju sudionika komasacije u posjed.

Prema ZUP-u rješenje doneseno u upravnom postupku postaje pravomoćno kada se protiv njega više ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor.⁵⁹ Pravomoćno rješenje o komasaciji dostavlja se nadležnom područnom uredu za katastar, odnosno tijelu nadležnom za katastarske poslove Grada Zagreba te nadležnom općinskom sudu, koji ga je dužan hitno, a najkasnije u roku od šest mjeseci od primitka, provesti u zemljišnim knjigama (čl. 67. st. 1. ZKPZ-a). Zakonski rok od šest mjeseci za provedbu rješenja o komasaciji neprihvatljiv je s aspekta efikasnosti i ekonomičnosti budući da se bez opravdanog razloga odugovlači cjelokupni postupak komasacije. Ako se ima na umu da je Zakon o prostornom uređenju i građenju⁶⁰ u postupcima urbane komasacije predviđao provedbu rješenja o komasaciji hitno, najkasnije u roku od trideset dana, rok od šest mjeseci za provedbu rješenja prema čl. 67 ZKPZ-a nepotrebno je dug. Općinski je sud dužan u zemljišnim knjigama provesti upise prema pravomoćnom rješenju o komasaciji, bez obzira na ranije upise, pod uvjetom da je zemljišnoknjižni vlasnik, odnosno njegov pravni sljednik, koji ima valjani pravni naslov za stjecanje prava vlasništva, sudjelovao u postupku komasacije ili im je sudjelovanje bilo omogućeno.

Županijsko komasacijsko povjerenstvo dužno je dostaviti središnjem tijelu državne uprave nadležnom za geodetske poslove pravomoćno rješenje o komasaciji, a izvođač stručnih geodetskih poslova katastarski operat. Primjerak pravomoćnog rješenja o komasaciji dostavlja se središnjim tijelima državne uprave nadležnima za imovinskopravne poslove i poljoprivredu. Nakon što je rješenje o komasaciji postalo pravomoćno, županijsko komasacijsko povjerenstvo objavit će u službenom glasilu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno Grada Zagreba, na kojem

⁵⁷ *Ibid.*, str. 305.

⁵⁸ ZUP, čl. 133.

⁵⁹ ZUP, čl. 13.

⁶⁰ Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, 80/13 (nije na snazi više).

se provodi komasacija da je rješenje o komasaciji postalo pravomoćno (čl. 69. st. 1. ZKPZ-a). Nakon dostave izvotka iz rješenja o komasaciji strankama županijsko komasacijsko povjerenstvo podnijet će Agenciji izvješće o rezultatima postupka komasacije.

5.9. Troškovi komasacije

Člankom 71. Zakona utvrđeno je na što se odnose troškovi komasacije⁶¹ te troškovi investicija u neposrednoj vezi s provođenjem komasacije. Troškovi komasacijskih operacija, prema planu Ministarstva poljoprivrede, osiguravat će se iz dva izvora, i to iz sredstava Europskog fonda za ruralni razvoj, u okviru kojeg je u Nacrtu Programa ruralnog razvoja predviđena mjera, te putem potpora za ulaganja u infrastrukturu vezano uz razvoj, modernizaciju i prilagodbu poljoprivrede i šumarstva, koje će biti predviđene jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u provođenju mjera komasacije poljoprivrednog zemljišta. Godišnje bi se za provođenje ove mjere trebalo izdvojiti oko 45 milijuna kuna, čime bi se za provedbu ove mjere u šestogodišnjem razdoblju osiguralo 270 milijuna kuna.

Za razliku od starog zakona, u kojem su troškove snosili sudionici komasacije razmjerno površini zemljišta koja je unesena u komasacijsku gromadu, novi Zakon donosi potpuno nov način financiranja postupka komasacije. Sredstva potrebna za izvršenje višegodišnjih i godišnjih programa osiguravaju se u državnom proračunu Republike Hrvatske, proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, iz sredstava fondova Europske unije, sredstava donacija te drugih sredstava zainteresiranih pravnih i fizičkih osoba.

Zakon propisuje i novčane kazne u iznosu od 5.000 do 10.000 kuna za prekršaj osobe koja sprječava uvođenje sudionika komasacije u posjed zemljišta koja su im dodijeljena. Doprinosi koji se odnose na zemljište dodijeljeno u postupku komasacije snosi novi vlasnik od dana stupanja u posjed.

Upravni nadzor nad provedbom novog Zakona i propisa⁶² koji će biti doneseni na temelju njega obavljaju središnja tijela državne uprave nadležna za geodetske poslove, imovinskopravne poslove i poljoprivredu.

⁶¹ Troškovi komasacije odnose se na: izradu višegodišnjih i godišnjih programa, izradu idejnog projekta, troškove komasacijskih operacija koje čine, izvođenje stručnih geodetskih poslova, procjenu zemljišta, građevina i nasada, utvrđivanje imovinskopravnoga stanja na zemljištu, troškove županijskoga komasacijskog povjerenstva, troškove državnoga komasacijskog povjerenstva, troškove odbora sudionika komasacije.

⁶² Novi Zakon stvara obvezu ministru nadležnom za poljoprivredu da u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona donese Naputak za detaljno uređenje procedure pokretanja postupka komasacije, dok je ravnatelj središnjeg tijela državne uprave nadležnog za geodetske poslove u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona obavezan donijeti Pravilnik za izvođenje stručnih geodetskih poslova u postupku komasacije poljoprivrednog zemljišta.

Treba još reći da je Zakon utvrdio proceduru za rješavanje postupaka komasacije koji su započeli prije stupanja na snagu ovog Zakona, a u kojima je doneseno prvostupanjsko rješenje, ili je prvostupanjsko rješenje doneseno, a postupak nije pravomoćno dovršen.⁶³ Za rješavanje nedovršenih postupaka komasacije bit će imenovano županijsko komasacijsko povjerenstvo za područje jedinice područne (regionalne) samouprave na čijem se području utvrdi da ima nedovršenih postupaka komasacije, a kao drugostupanjsko tijelo bit će nadležno povjerenstvo koje imenuje središnje tijelo državne uprave nadležno za imovinskopravne poslove. Dakle, svi nedovršeni postupci bit će završeni prema odredbama starog Zakona o komasaciji iz 1979. godine, uz promjenu tijela koja sudjeluju u postupku komasacije.

6. ZAKLJUČAK

Komasacija predstavlja skup agrotehničkih mjera koje se poduzimaju s ciljem okrupnjavanja razbacanih i usitnjenih posjeda u jednu cjelinu ili, ako to nije moguće, u nekoliko zaokruženih cjelina. Međutim, kako takvo grupiranje zemljišnog posjeda najčešće nije dostatno za racionalno iskorištavanje zemljišta i ekonomičnu poljoprivrednu proizvodnju, komasacijom je obuhvaćena i izgradnja poljoprivrednih putova, vodnih građevina za melioraciju i drugi radovi uređenja zemljišta namijenjenog poljoprivredi.

Ono što danas karakterizira hrvatsku poljoprivredu jest rascjepkanost poljoprivrednih posjeda, velik broj katastarskih čestica⁶⁴ koje sačinjavaju jedan poljoprivredni posjed, koje su više ili manje udaljene jedna od druge, što dovodi u pitanje rentabilnost poljoprivredne proizvodnje, pomanjkanje putne mreže koja bi omogućila što kraći put do zemlje te nedostatak kanalske mreže radi odvođenja viška vode sa zemlje. Kao idealno rješenje navedenih problema nameće se institut komasacije poljoprivrednog zemljišta. Glavna korist koja bi proizlazila iz postupka komasacije bilo bi povećanje poljoprivredne proizvodnje, izgradnja objekata od javnog interesa, hidromelioracijski zahvati te rješavanje imovinsko-pravnih odnosa.

U Republici Hrvatskoj je od donošenja prvog suvremenog zakona o komasaciji 1902. godine pa do 1991. godine prema podacima Hrvatske geodetske uprave komasirano ukupno 822.704 ha zemljišta. Do stupanja na snagu novog Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta važeći je propis bio Zakon o komasaciji donesen još 1979. godine, koji je zbog promjene teritorijalnog ustroja 1991. godine bio neprimjenjiv u praksi. Iz tog se razloga Ministarstvo poljoprivrede odlučilo za izradu novog Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta.

⁶³ Riječ je o postupcima komasacije koji su započeti prije 1990. godine, a nisu mogli završiti zbog promijenjenoga teritorijalnog ustroja RH nakon 1990. godine.

⁶⁴ Prema podacima Hrvatske geodetske uprave, u Hrvatskoj je 3360 kat. općina s 14.379.154 k.č.

Novi Zakon donosi potpuno nov smisao i koncepciju komasacije, centralizira dio koji odlučuje o početku komasacije (Agencija za razvoj poljoprivrede), a decentralizira dio koji odlučuje o provođenju komasacije na terenu (županijsko komasacijsko povjerenstvo). Iako su neki autori⁶⁵ zagovarali samo prilagođavanje starog zakona o komasaciji novom teritorijalnom ustroju i promjene glede troškova komasacije, zakonodavac se ipak odlučio za potpuno nov koncept komasacije, bez dobrovoljnosti vlasnika i korisnika zemljišta.

Novi Zakon dakle minorizira utjecaj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u samom postupku komasacije, što se vidi i u dva jako važna pitanja, a to su pokretanje komasacije i izbor članova tijela koja sudjeluju u postupku komasacije. No kao što je smanjena uloga lokalne i područne (regionalne) samouprave u postupku komasacije, beznačajan je i stav vlasnika zemljišta, koji na raspolaganju nemaju pravno sredstvo kojim bi se suprotstavili provođenju komasacije nad njihovim zemljištem. Mislim da je potrebna aktivnija uloga jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u samom postupku komasacije, ali bez dodatnog financijskog opterećivanja, dok bi uloga Agencije trebala biti savjetodavna i kontrolna.

Komasacija bi trebala postati sredstvo kojim bi se, učinkovitije i pravednije u odnosu na izvlaštenje, omogućila izgradnja infrastrukturnih objekata (cesta, autocesta i sl.) na način da bi se teret tih zahvata u prostoru ravnomjernije rasporedio na sve sudionike te bi nakon izgradnje svi imali indirektnu korist. Jednako tako koristi od uspješno provedene komasacije trebale bi se odraziti i na usklađenost zemljišnih knjiga i katastra budući da se u postupku sređuju imovinsko-pravni odnosi, tj. zemljišna knjiga, i provode se izmjere novonastalog stanja i izrađuju novi katastarski planovi.

Iako je predlagatelj Zakona kroz brojne rasprave tvrdio da postupak komasacije ne predstavlja financijsko opterećenje za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ni za same korisnike zemljišta, postavlja se pitanje plaćanja poreza na promet nekretnina jer će ipak u mnogim slučajevima u postupku komasacije vlasnici i korisnici zemljišta nakon provedene komasacije dobiti drugo zemljište, što predstavlja pravnu osnovu za naplatu poreza na promet nekretnina. Prijedlog tog Zakona u prvom je čitanju sadržavao odredbu o oslobođenju plaćanja poreza na promet nekretnina, no iz konačnog prijedloga Zakona ta je odredba izbačena te je na taj način donošenjem Zakona nametnuta i obveza plaćanja poreza na promet nekretnina nakon završetka postupka komasacije.

Mnoga područja u našoj državi često su izložena poplavama, koje nanose velike štete poljoprivrednoj proizvodnji. Jednako je tako i pojava sušnih razdoblja posljednjih godina sve učestalija te, da bi se ublažili ili potpuno eliminirali takvi nepovoljni utjecaji, u postupku komasacije predviđene su i hidrotehničke mjere navodnjavanja i odvodnje.

⁶⁵ V. više u: Ivković, M., Barković, Đ., Bačani, S., *Komasacija zemljišta i ruralni razvoj*, Geodetski list, vol. 64 (87), br. 4, 2010.

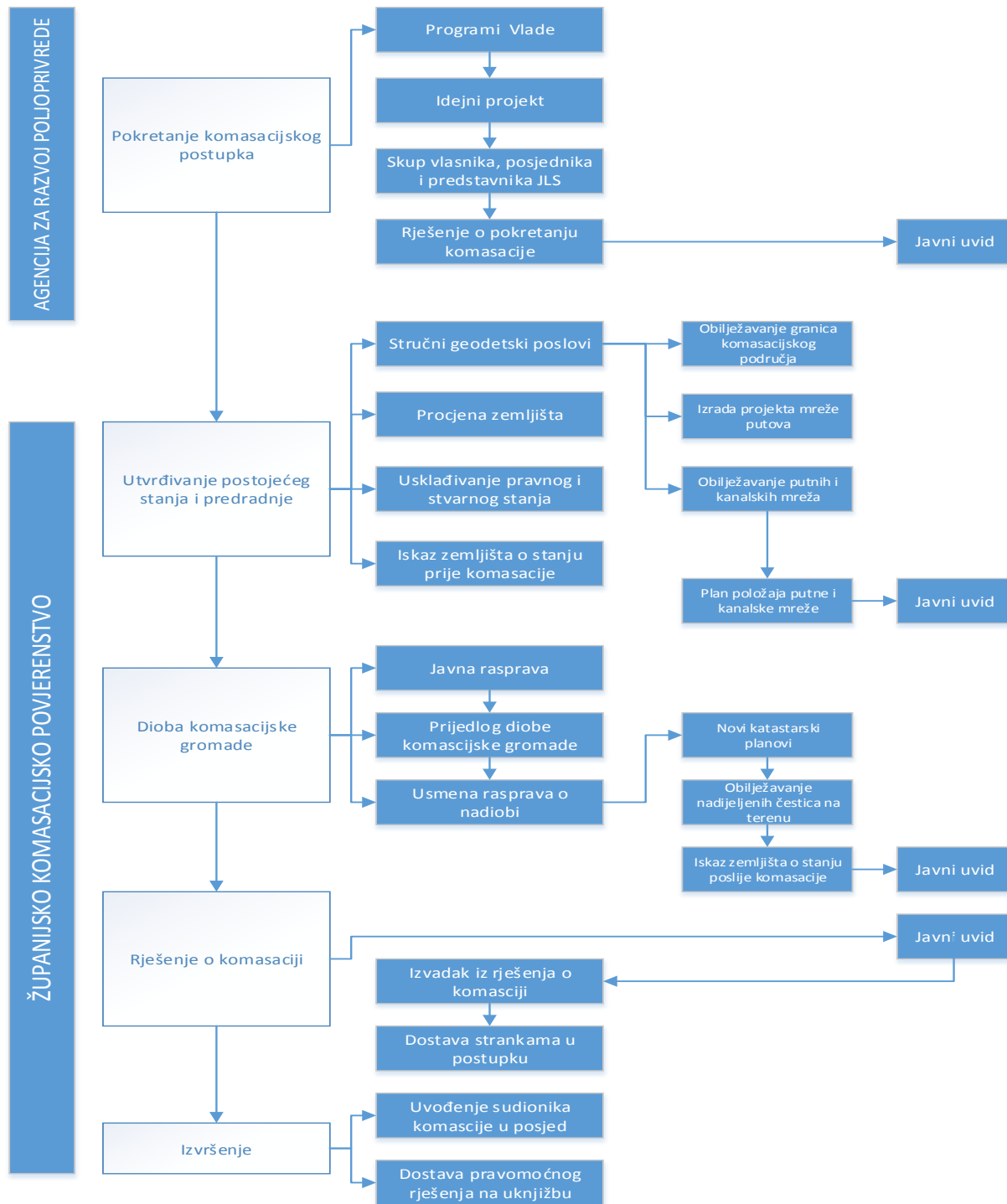
Budući da je proces starenja zahvatio i hrvatsko selo, novi Zakon nije predvidio mogućnost otkupa zemljišta od vlasnika koji više nisu u stanju baviti se poljoprivredom. Na taj bi se način riješio problem staračkih poljoprivrednih gospodarstva, kojih ima sve više u našoj zemlji.

Kako je glavni razlog komasacije prevelika rascjepkanost zemljišta, koja je često nastala dijeljenjem zemljišta tijekom nasljeđivanja, zakonodavac bi, prema mojem mišljenju, trebao i izmijeniti Zakon o nasljeđivanju,⁶⁶ koji bi onemogućio cjepkanje poljoprivrednih zemljišta, jer i kad bi se komasacijom okrupnio posjed, postoji mogućnost da se on ponovno usitni uslijed ostavinskog postupka. Nužno je dakle, uz izmjene Zakona o nasljeđivanju, riješiti problem neusklađenosti zemljišnih knjiga i katastra te stimulirati rješavanje vlasničkih odnosa na zemljištima.

Preostaje nam vidjeti hoće li postupak komasacije biti Sizifov posao budući da je u Hrvatskoj neusklađenost katastra i zemljišnih knjiga velika, a pored toga ne postoje jamstva da će sredstva Europskog fonda za ruralni razvoj (na koja se uglavnom računa za pokrivanje troškova komasacije) zaista biti dobivena.

Novi Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta ne bi trebao biti svrha sam sebi, već bi trebao biti zamašnjak budućeg razvoja poljoprivrede u Hrvatskoj, za što su potrebna ne samo znatna financijska sredstva nego i koordiniran i povezan rad nadležnih središnjih tijela državne uprave i jedinica lokalne, područne (regionalne) samouprave.

⁶⁶ Zakon o nasljeđivanju, NN br. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13.



Prilog 1. Shema komasacijskog postupka

Summary

**THE NEW REGULATION OF AGRICULTURAL LAND
CONSOLIDATION IN CROATIA**

The consolidation of agricultural land represents a complex, interdisciplinary, agro-technical measure whose aim is not only to merge agricultural land, but also to put property law and other land-related relations in order. By conducting land consolidation, the state performs an authoritative intervention in the property rights of subjects to limit or withdraw these rights by merging small and fragmented land areas into larger and more regular parcels, thus achieving more economical exploitation and the creation of more favourable conditions for agricultural activities. The new Consolidation of Agricultural Land Act introduces a completely new concept of a mechanism for land consolidation, thus allowing, after nearly 25 years, new land consolidation procedures to begin, which are to represent the driving force for the development of agriculture in Croatia.

Keywords: land consolidation, property-law limitation of property rights, agricultural land

Ivan Malenica, lecturer in Administrative Law and Administrative Procedural Law at the Polytechnic of Šibenik