

POTRESNA OBNOVA I NEIZVJESNO VLASNIŠTVO

Izv. prof. dr. sc. Hano Ernst*

UDK: 347.235:550.34(497.5)

349.442:550.34(497.5)

351.778.52:550.34(497.5)

DOI: 10.3935/zpfz.72.12.15

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: prosinac 2021.

Članak obrađuje aktualni problem neizvjesnog vlasništva u kontekstu obnove zgrada oštećenih potresima iz 2020. Razmatraju se pitanja koja se tiču općenito obnove nakon potresa (potresne obnove) regulirane novim Zakonom o obnovi zgrada oštećenih u Gradu Zagrebu te na području Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije. Kao ključni uzroci neizvjesnog vlasništva identificiraju se neusklađenost podataka zemljišnih knjiga i katastra, podružtvovljenje, pretvorba društvenog vlasništva i uspostava jedinstva nekretnine, povezivanje etažnog vlasništva sa suvlasništvom, izvanknjižni singularni prijenosi, isključenje odnosno ograničenje dosjelnosti te nasljeđivanje, koji se svi detaljno analiziraju u radu. Analiziraju se posljedice neizvjesnosti vlasništva u kontekstu potresne obnove, a posebno utvrđivanje svojstva vlasnika ili suvlasnika radi donošenja odluke o obnovi i sudjelovanja u obnovi, utvrđivanje veličine suvlasničkih dijelova kod etažnog vlasništva povezanog po tranzicijskom režimu sa suvlasništvom, položaj nositelja drugih stvarnih prava na nekretnini koja se obnavlja ili uklanja, kao i procesnopravne posljedice neizvjesnog vlasništva u odgovarajućim upravnim postupcima. Konačno, članak prezentira rješenja problema neizvjesnog vlasništva kroz različite postupke, uključujući parnični postupak, pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak, obnovu zemljišne knjige, opću odgodu zaštite povjerenja, postupke vezane uz upis na temelju presumptivno nepotpunog

* Dr. sc. Hano Ernst, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb; hano.ernst@pravo.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8380-9945

zemljišnoknjižnog stanja u posebnim slučajevima te postupak sekvestracije, pritom pokazujući prednosti, ali i moguće poteškoće prilikom primjene pojedinih rješenja.

Ključne riječi: potres, obnova, vlasništvo, zemljišna knjiga, društveno vlasništvo

I. UVOD

U velikom potresu 22. ožujka 2020. područje Grada Zagreba pretrpjelo je nezapamćena oštećenja.¹ Iste godine, u potresima 28. i 29. prosinca stradalo je područje Sisačko-moslavačke županije, posebno Grada Petrinje, te područje Karlovačke, Zagrebačke, i Krapinsko-zagorske županije. Prema navodima Vlade, „većina zgrada starijih od 100 godina u centru Grada Zagreba znatno su oštećene, a neke zgrade koje nemaju značaj graditeljske baštine morat će se ukloniti jer obnova tako slabe konstrukcije nije isplativa.“² Oštećenja na području Sisačko-moslavačke županije, posebno Grada Petrinje, te na području Karlovačke, Zagrebačke, i Krapinsko-zagorske županije bila su takva da je 4. siječnja 2021. Vlada Republike Hrvatske proglasila katastrofu uzrokovanu potresom za ta područja.³ Prema procjeni Vlade, šteta u Zagrebu i okolici te na Banovini procijenjena je na oko 17 milijardi eura, od čega na Zagreb i okolice otpada 11,5 milijardi, a na štete u Banovini 5,5 milijardi.⁴

Zakondavna reakcija na potres bila je relativno brza donošenjem Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije,⁵ a taj zakonodavni okvir proširen je na područje Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada

¹ O karakteristikama ovog potresa v. Markušić, S., Stanko, D., Korbar, T., Belić, N., Penava, D., Kordić, B., *The Zagreb (Croatia) M5.5 Earthquake on 22 March 2020*, Geosciences, vol. 10, br. 7, 2020., str. 252.

² V. t. 1. 1. Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, Narodne novine, br. 137/21, dalje: Program.

³ Odluka o proglašenju katastrofe na području pogođenom potresom, NN br. 1/21.

⁴ Vlada Republike Hrvatske, Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, s Konačnim prijedlogom zakona, kl. 022-02/21-01/105, urbr. 65-21-02, 14. 10. 2021., https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-10-14/165202/PZ_192.pdf (dalje: PZ 192), str. 2.

⁵ NN, br. 120/20.

Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije.⁶ Izvorni model iz tog Zakona predviđao je sufinanciranje države, jedinice lokalne samouprave i vlasnika odnosno suvlasnika oštećenih nekretnina po određenom ključu i po određenim kriterijima. Odmah nakon donošenja Zakona postalo je jasno da se kao ključan problem u njegovu provođenju pojavljuje problem neizvjesnog vlasništva. U velikom broju slučajeva podnositelji zahtjeva za obnovu jednostavno nisu mogli dokazati svoje vlasništvo izvadcima iz zemljišne knjige ili nisu mogli niti postići potrebnu većinu za podnošenje zahtjeva zbog toga što je suvlasništvo odnosno etažno vlasništvo bilo neizvjesno.

Uočavajući taj problem, Zakon je ponovo izmijenjen 2021. tako da se odušlo od modela sufinanciranja te je financiranje preuzeo proračun, s nadom da će se na taj način zaobići problemi nesređenih stvarnopravnih odnosa. Nažalost, ne može se očekivati da se problem neizvjesnog vlasništva može vrlo jednostavno izbjeći. U nastavku ovog rada istražuju se uzroci i posljedice neizvjesnog vlasništva u kontekstu potresne obnove. Oštećena područja, a posebno povijesna jezgra Grada Zagreba,⁷ osobito su pravno interesantna ne samo zbog svojih kulturno-povijesnih elemenata, koji otvaraju posebna pitanja vezana uz zaštitu kulturnih dobara, već zbog iznimno kompleksnih pravnih odnosa koji su tipični za visoko urbanizirana područja karakterizirana historijskom imovinskopravnom slojevitošću. Imovinskopравни odnosi u povijesnoj jezgri obuhvaćaju stvarnopravne odnose koji su posljedica nataloženih i isprepletenih promjena uvjetovanih promjenama vlasničkopravnih režima od razdoblja prije Drugog svjetskog rata pa do danas.

U radu se najprije prikazuje zakonodavna reakcija na potrebe uobličena u Zakon o obnovi⁸ koji daje okvir buduće obnove, a koja je dodatno razrađena u Programu, te se nakon toga analiziraju uzroci neizvjesnog vlasništva. Pritom se kao prvo analiziraju uzroci neusklađenosti zemljišnih knjiga i katastra, što je od posebne važnosti u sustavu realnih folija kakav postoji u zemljišnoknjižnom sustavu, te se nakon toga historijski analiziraju temeljne promjene koje su se dogodile u stvarnopravnom režimu u doba socijalizma (podruštvovljenje) te nakon osamostaljenja (pretvorba društvenog vlasništva i uspostava jedinstva

⁶ NN, br. 10/21.

⁷ Povijesna jezgra Grada Zagreba (povijesna urbana cjelina Grada Zagreba) obuhvaća područje u granicama utvrđenim rješenjem upisanim u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske, sukladno čl. 1. st. 3. t. 8. Zakona o obnovi. To su dijelovi gradskih četvrti Donji grad i Gornji grad-Medveščak, evidentirani u katastarskoj općini Centar, odnosno glavnoj knjizi Grad Zagreb.

⁸ Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, NN, br. 120/20, 10/21, 117/21; dalje: Zakon o obnovi.

nekretnine). Posebno se analizira problem neutvrđenih suvlasničkih omjera zbog pretvorbe društvenog etažnog vlasništva i povezivanja etažnog vlasništva sa suvlasništvom jer se u najvećem broju slučajeva radi o zgradama koje su u suvlasništvu ili etažnom vlasništvu. Pored tih historijskih promjena stvarnopravnih (i društveno-političkih) režima, analiziraju se s jedne strane konkretne situacije koje najčešće uzrokuju neizvjesnost vlasništva, kao što su izvan-knjižni singularni prijenosi i nasljeđivanje bez unošenja odgovarajućih prava u ostavinu, te s druge strane modifikacije klasičnih stvarnopravnih instituta kao što je dosjelost.

U središnjem dijelu rada analiziraju se posljedice neizvjesnog vlasništva u primjeni Zakona o obnovi, posebno nakon novele iz 2021. Kao ključni problem ukazuje se utvrđivanje svojstva vlasnika i, ako se radi o suvlasništvu ili etažnom vlasništvu, veličine suvlasničkih dijelova, koje je, suprotno naoko jednostavnom rješenju iz Zakona o obnovi, i dalje potrebno. Pored toga, analizira se i položaj drugih stvarnopravnih ovlaštenika (nositelja ograničenih stvarnih prava) u odnosu na potresnu obnovu, koji je u Zakonu o obnovi nažalost zanemaren. Konačno, analiziraju se i specifični procesnopravni problemi koji nastaju prilikom pokretanja i vođenja upravnih postupaka propisanih Zakonom o obnovi, a posebno pitanje rješavanja o vlasništvu kao o prethodnom pitanju. U završnom dijelu rada analiziraju se pojedini pristupi rješavanju problema neizvjesnog vlasništva u kontekstu potresne obnove. Riječ je kako o klasičnim metodama utvrđivanja vlasništva u parničnom postupku, pojedinačnom zemljišnoknjižnom ispravnom postupku i obnovi zemljišne knjige tako i o alternativnim metodama koje su dizajnirane upravo za situacije neizvjesnog vlasništva (opća odgoda zaštite povjerenja, presumptivno nepotpuno zemljišnoknjižno stanje u posebnim slučajevima, sekvestracija).

II. OPĆENITO O POTRESNOJ OBNOVI

Potresna obnova predstavlja skup aktivnosti koje se neposredno odnose na posljedice ovog potresa i uređena je Zakonom o obnovi. Kao temeljne aktivnosti propisane su obnova odnosno uklanjanje zgrada oštećenih odnosno uništenih zbog prirodne nepogode ili katastrofe proglašene na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, koje je pogođeno potresima 22. ožujka 2020. te 28. i 29. prosinca 2020., gradnja zamjenskih obiteljskih kuća i stambeno zbrinjavanje osoba pogođenih tim nepogodama.⁹ Istovremeno je istom odredbom

⁹ V. čl. 1. st. 1. Zakona o obnovi.

propisan temeljni cilj Zakona - zaštita života i zdravlja ljudi, zaštita životinja, zaštita imovine, zaštita okoliša, prirode i kulturne baštine te stvaranja uvjeta za uspostavu normalnoga života na pogođenim područjima. Propisane mjere obuhvaćaju smanjenje i pojednostavnjenje dokumentacije potrebne za obnovu, smanjenje troškova i skraćivanje vremena njihove izrade, uz sufinanciranje proračunskim sredstvima, osnivanje posebnog Fonda za obnovu, organizaciju i provedbu obnove oštećenih zgrada popravkom konstrukcije, pojačanjem konstrukcije, cjelovitom obnovom konstrukcije, cjelovitom obnovom zgrade ili popravkom nekonstrukcijskih elemenata odnosno uklanjanje uništenih zgrada, uz sufinanciranje proračunskim sredstvima, gradnju zamjenskih obiteljskih kuća proračunskim sredstvima odnosno novčanu pomoć za njihovu gradnju te druge oblike novčane pomoći, mogućnost za vlasnike i suvlasnike da o svom trošku izvode pojačanje konstrukcije iznad razine obnove iz tehničkog propisa kao i da provedu cjelovitu obnovu zgrade te privremeno i trajno stambeno zbrinjavanje osoba pogođenih tom nepogodom davanjem stanova u najam odnosno u vlasništvo.¹⁰

Temeljne kategorije obnove iz Zakona o obnovi su konstrukcijska i cjelovita obnova. Konstrukcijska obnova (popravak konstrukcije) jest izvođenje radova popravka i pojačanja potresom oštećene građevinske konstrukcije zgrade kojima se postiže mehanička otpornost i stabilnost zgrade na potresno djelovanje u skladu s tehničkim propisom.¹¹ Cjelovita obnova zgrade podrazumijeva cjelovitu obnovu građevinske konstrukcije te izvođenje potrebnih pripremnih, građevinskih, završno-obrtničkih i instalaterskih radova odnosno radova kojima se zgrada dovodi u stanje potpune građevinske uporabljivosti do razine koju zahtijevaju važeći propisi i s tim u vezi norme, kao i pravila struke, a uz ostale potrebne radove, po potrebi, obuhvaća i popravak nekonstrukcijskih elemenata, popravak konstrukcije, pojačanje konstrukcije zgrade ili cjelovitu obnovu konstrukcije.¹²

Razlika između tih kategorija nije samo tehnička, već i pravno-ekonomska, jer su izvori financiranja drugačiji. Iz javnih sredstava¹³ financira se popravak konstrukcije obiteljskih kuća, poslovnih, stambeno-poslovnih i višestambenih zgrada koje su neuporabljive ili privremeno neuporabljive.¹⁴ Proračunskim sred-

¹⁰ V. čl. 1. st. 2. Zakona o obnovi.

¹¹ V. čl. 3. st. 1. t. 6. Zakona o obnovi.

¹² Čl. 3. st. 2. t. 1. Zakona o obnovi.

¹³ Sredstva osiguravaju Republika Hrvatska u državnom proračunu u visini od 80% te Grad Zagreb, Krapinsko-zagorska županija, Zagrebačka županija, Sisačko-moslavačka županija i Karlovačka županija u visini od po 20% u svojim proračunima za nekretnine na svojim područjima. V. čl. 5. st. 2. Zakona o obnovi.

¹⁴ Po izvornom modelu prije financiranje konstrukcijske obnove obiteljskih kuća,

stvima također se financira i gradnja višestambenih zgrada, stambeno-poslovnih zgrada i gradnja i opremanje zamjenskih obiteljskih kuća koje su neuporabljive također¹⁵ te uklanjanje zgrada koje su izgubile svoju mehaničku otpornost i stabilnost u toj mjeri da su urušene ili da njihova obnova nije moguća.¹⁶ Cjelovita obnova financira se proračunskim sredstvima iznimno, i to kad se radi o pojedinačno zaštićenom kulturnom dobru,¹⁷ osim njihovih posebnih dijelova (stanova, poslovnih prostora i drugih posebnih dijelova zgrade) u kojima se ne izvode završni građevinski radovi.¹⁸

Cjelovita obnova Zakonom o obnovi predviđena je i za zgrade javne namjene,¹⁹ ali kao iznimka, jer se u pravilu oštećene višestambene zgrade, poslovne zgrade, stambeno-poslovne zgrade i obiteljske kuće obnavljaju konstrukcijskom obnovom,²⁰ dok vlasnici odnosno suvlasnici takvih zgrada mogu u okviru konstrukcijske obnove izvršiti rekonstrukciju postojeće zgrade sami uz ostvarivanje prava na novčanu pomoć za opravdane troškove popravka konstrukcije posto-

poslovnih, stambeno-poslovnih i višestambenih zgrada te gradnja zamjenskih obiteljskih kuća koje su neuporabljive odnosno privremeno neuporabljive predviđeno je iz proračunskih sredstava državnog proračuna (60%), proračuna Grada Zagreba (20%) te iz sredstava vlasnika odnosno suvlasnika (20%). V. čl. 5. st. 2. Zakona o obnovi (2020.). To pravilo odnosilo se na konstrukcijsku obnovu jedne zgrade odnosno posebnog dijela zgrade određenog vlasnika koji je bio u vlasništvu na dan 22. ožujka 2020. te 28. i 29. prosinca 2020. i ako je u toj nekretnini stanovao njezin vlasnik odnosno srodnik vlasnika i u kojoj je vlasnik odnosno srodnik vlasnika imao prijavljeno prebivalište ili boravište. V. čl. 2. st. 4. Zakona o obnovi (2020.). Za ostale zgrade odnosno posebne dijelove zgrada koje su neuporabljive odnosno privremeno neuporabljive financiranje osigurava Republika Hrvatska u državnom proračunu u visini od 40%, Grad Zagreb u visini od po 10% za nekretnine na svojem području te vlasnici odnosno suvlasnici nekretnina u visini od 50%. Ibid. V. i čl. 6. Zakona o obnovi (2020.) (koji je propisivao iznimke).

¹⁵ V. čl. 5. st. 2. Zakona o obnovi.

¹⁶ V. čl. 5. st. 4. Zakona o obnovi.

¹⁷ V. čl. 5. st. 2. Zakona o obnovi.

¹⁸ V. čl. 16. st. 4. Zakona o obnovi.

¹⁹ V. čl. 16. st. 6. Zakona o obnovi. Zgrada javne namjene definirana je kao zgrada namijenjena obavljanju djelatnosti u području odgoja, obrazovanja, prosvjete, znanosti, kulture, sporta, zdravstva i socijalne skrbi, radu tijela državne uprave i drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba čiji je osnivač Republika Hrvatska i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te rezidencijalni objekti u vlasništvu Republike Hrvatske i zgrade vjerskih zajednica namijenjene obavljanju vjerskih obreda kojima prisustvuje više ljudi. V. čl. 3. st. 1. t. 16. Zakona o obnovi. Obnova zgrade javne namjene provodi se na temelju odluke i sredstvima vlasnika i/ili osnivača odnosno pravne osobe ili tijela kojemu je zgrada dana na upravljanje. V. čl. 41. Zakona o obnovi.

²⁰ V. čl. 16. st. 3. Zakona o obnovi.

jeće zgrade.²¹

Iz citiranih pravila Zakona o obnovi jasno je da je uspostavljena prioritarna shema, sukladno kojoj konstrukcijska obnova ima prioritet pred cjelovitom obnovom. To je logična posljedica činjenice da je Zakon o obnovi imao cilj zaštitu života i zdravlja ljudi, životinja, imovine, okoliša, prirode i kulturne baštine te stvaranje uvjeta za uspostavu normalnog života na pogođenim područjima, a ne urbanu obnovu općenito, premda je potresna obnova jedan od elemenata koji sudjeluje u urbanoj obnovi. To je naročito izraženo i u pravilima o obnovi koja se odnose samo na neuporabljive ili privremeno neuporabljive građevine, pri čemu je neuporabljivost utemeljena na inicijalnim procjenama po principu „semafora.“²² To može predstavljati problem jer Zakon o obnovi ne predviđa posebna procesna pravila za ponovno ili naknadno utvrđivanje neuporabljivosti. Pored toga, postojećim uređenjem nisu omogućeni pokretanje i provedba projekata urbane obnove, koji bi omogućili zahvaćanje bilo koje urbane cjeline (bloka, kompleksa ili četvrti). Premda je Zakon o obnovi propis koji neposredno intervenira radi sanacije štete nastale potresom, to možda ipak predstavlja jednu propuštenu šansu, jer u mnogim slučajevima susjedne zgrade mogu biti različito oštećene i potpadati pod potpuno različite pravne režime po Zakonu o obnovi, premda se nalaze u urbanom području koje zahtijeva cjelovitiju urbanu obnovu, koja se na urbanističkoj, a i građevinskoj razini, jednostavnije može provesti na razini pojedine urbane cjeline, a ne na razini pojedinačne zgrade.²³

Pored konstrukcijske i cjelovite obnove, Zakon o obnovi predviđa i uklanjanje uništenih zgrada i gradnju zamjenskih obiteljskih kuća. Uklanjanje se provodi ako se radi o uništenoj zgradi.²⁴ Gradnja zamjenskih obiteljskih kuća²⁵ predviđena je kada se uklanja uništena postojeća obiteljska kuća u kojoj je na dan 22. ožujka 2020. odnosno 28. i 29. prosinca 2020. stanovao vlasnik ili su-

²¹ V. čl. 16. st. 5. Zakona o obnovi.

²² V. t. 3. Programa („Preliminarnim vizualnim pregledima zgrada te označavanjem uporabljivosti zgrada (zelena, žuta i crvena boja), svim zgradama je dodijeljena odgovarajuća oznaka stupnja oštećenja s klasifikacijom uporabljivosti zgrade, a sve usklađeno s Europskom makroseizmičkom ljestvicom EMS-98.“).

²³ V. Jukić, T., Mrđa, A., Perkov, K., *Urbana obnova: Urbana rehabilitacija Donjeg grada, Gornjeg grada i Kaptola/Povijesne urbane cjeline Grada Zagreba*, Zagreb, 2020.

²⁴ Uništene zgrade su one koje su izgubile svoju mehaničku otpornost i/ili stabilnost u toj mjeri da su urušene ili da njihova obnova nije moguća. V. čl. 23. st. 1. Zakona o obnovi.

²⁵ Zakon o obnovi u čl. 3. st. 1. t. 2. navodi da se odlukom o obnovi može naložiti i obnova gradnjom višestambene zgrade, poslovne zgrade, stambeno-poslovne zgrade, ali u Zakonu ne postoje odredbe koje ju na bilo koji način uređuju.

vlasnik odnosno srodnik vlasnika ili suvlasnika,²⁶ i ako oni na području Grada Zagreba odnosno Krapinsko-zagorske, Zagrebačke, Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije na kojem se nalazi uništena obiteljska kuća nisu vlasnici druge useljive kuće ili stana na dan 22. ožujka 2020. te 28. i 29. prosinca 2020.²⁷

Konačno, Zakon o obnovi predviđa i novčanu pomoć za određene troškove nekonstrukcijske obnove (za privremenu zaštitu zgrade od utjecaja atmosfere-rija te uklanjanje i pridržanje opasnih dijelova zgrade koji su mogli odnosno koji mogu ugroziti život ili zdravlje ljudi, za popravak ili zamjenu dimnjaka, za popravak ili zamjenu zabatnog zida, za popravak stubišta i za popravak dizala) te za popravak konstrukcije višestambene zgrade, stambeno-poslovne zgrade odnosno poslovne zgrade. Pored toga umjesto gradnje obiteljske kuće, vlasnik može zahtijevati isplatu novčane pomoći za opravdane troškove koja ne može biti veća od procijenjene građevinske vrijednosti kuće na kakvu vlasnik ima pravo po Zakonu o obnovi.²⁸

III. UZROCI NEIZVJESNOG VLASNIŠTVA U POTRESNOJ OBNOVI

A. Neusklađenost podataka zemljišnih knjiga i katastra

Jedan od ključnih problema koji se već desetljećima ističe kao zapreka transparentnom sustavu publiciranja stvarnih prava na nekretninama jest neodgovarajući stupanj usklađenosti zemljišne knjige i katastra. Ovisnost zemljišne knjige o katastru, zbog principa realnih folija, jest sistemska, pa je nezamislivo da zemljišna knjiga adekvatno ostvaruje svoje funkcije u pravnom prometu nekretninama ako nije usklađena s aktualnom katastarskom izmjerom. Suglasnost zemljišne knjige i katastra postiže se primarno kroz postupke osnivanja i obnove zemljišne knjige,²⁹ o kojima će poslije biti posebno riječi, u kontekstu rješavanja problema neizvjesnog vlasništva. Ti su postupci, nažalost, u mnogim slučajevima, u cijelosti izostali, ili su započeli, ali nikad nisu dovršeni.³⁰

²⁶ V. čl. 27. st. 1. Zakona o obnovi.

²⁷ V. čl. 27. st. 2. Zakona o obnovi.

²⁸ V. čl. 37. st. 1. Zakona o obnovi.

²⁹ V. Ernst, H., *Primarna uspostava suglasnosti zemljišne knjige i katastra*, u: Gliha, I. et al. (ur.), *Liber amicorum Nikola Gavella, Građansko pravo u razvoju*, Zagreb, 2007., str.177-226.

³⁰ V. Božićnik, M., *Razlozi nesuglasja u sadržajima postojećih evidencija o nekretninama u katastru zemljišta i zemljišnoj knjizi*, Geodetski list, vol. 44, br. 4, str. 345-354. U Zagrebu je dobro poznati primjer postojanje glavne knjige Grad Zagreb, koja obuhvaća upravo dijelove pogođene potresom, premda katastarska općina Grad Zagreb zbog novih izmjera ne postoji desetljećima, što dovodi do kontinuirane potrebe za vođe-

Postupci osnivanja i obnove zemljišnih knjiga iznimno su kompleksni postupci koji zahtijevaju velike administrativne i financijske napore, čak i u postojećim tehnološki naprednijim uvjetima. Određeni stupanj neusklađenosti može se pripisati neadekvatnosti samog zemljišnoknjižnog sustava kako je osnovan. Zemljišne knjige nikad nisu u cijelosti osnovane za cijelo područje Republike Hrvatske, jer se radilo o velikom pothvatu, koji je započeo tek krajem 19. stoljeća i koji se sam sukobljavao sa problemima osnivanja u uvjetima ograničenih tehnoloških mogućnosti osnivanja i vođenja zemljišne knjige, danas napuštenim metodama izmjere, kao i ostacima nerazriješenih feudalnih odnosa. Pored toga, mnoge zemljišne knjige su uništene ili teško oštećene tijekom Drugog svjetskog rata, a djelomično i kasnijim prirodnim katastrofama. Zbog toga je već stanje zemljišnih knjiga koje je naslijeđeno u socijalizam bilo daleko od potpuno sređenog, što ne bi trebalo ispustiti iz vida.

U Republici Hrvatskoj danas ovi su postupci specifični u odnosu prema izvornom osnivanju zemljišnih knjiga, i u odnosu prema njihovoj redovnoj obnovi. U postupcima izvornog osnivanja zemljišnih knjiga, koji su provedeni od sredine 19. stoljeća, postojeće stanje bilo je, doduše, nezahvalno zbog nerazvijenosti tehnologije, svojevrsne eksperimentalne naravi cijelog postupka, kao i zbog zaostalih feudalnih odnosa,³¹ ali je za svoj temelj imalo u postupku utvrđeno posjedovno stanje,³² a ne neažurnu zemljišnu knjigu. Situacija danas, paradoksalno, jest kompleksnija upravo zbog postojanja već osnovane, ali neažurne zemljišne knjige, pa je u svakom konkretnom slučaju u načelu potrebno ispitati cjelokupnu pravnu povijest pojedine čestice. To uključuje čitav niz izvanknjižnih promjena, o kojima se detaljnije raspravlja dalje u tekstu, koje su dodatno pogoršale neažurnost. Redovno obnavljanje zemljišne knjige, uvjetovano novom katastarskom izmjerom ili reambulacijom, uvijek je bilo zamišljeno kao relativno rijedak i izolirani postupak, dok je to danas postao postupak koji se provodi gotovo u svim sudovima u zemlji, i to za više katastarskih općina istovremeno. Konačno, izvorno osnivanje i redovna obnova zemljišnih knjiga nije bilo ni tehnički opterećeno problemima uzrokovanim sistemskim promjenama kao što su uspostava pravne cjelovitosti zemljišnoknjižnog tijela, povezivanje etažnog vlasništva sa suvlasništvom, povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora, preoblikovanje ručno vođene zemljišne knjige u EOP-zemljišnu

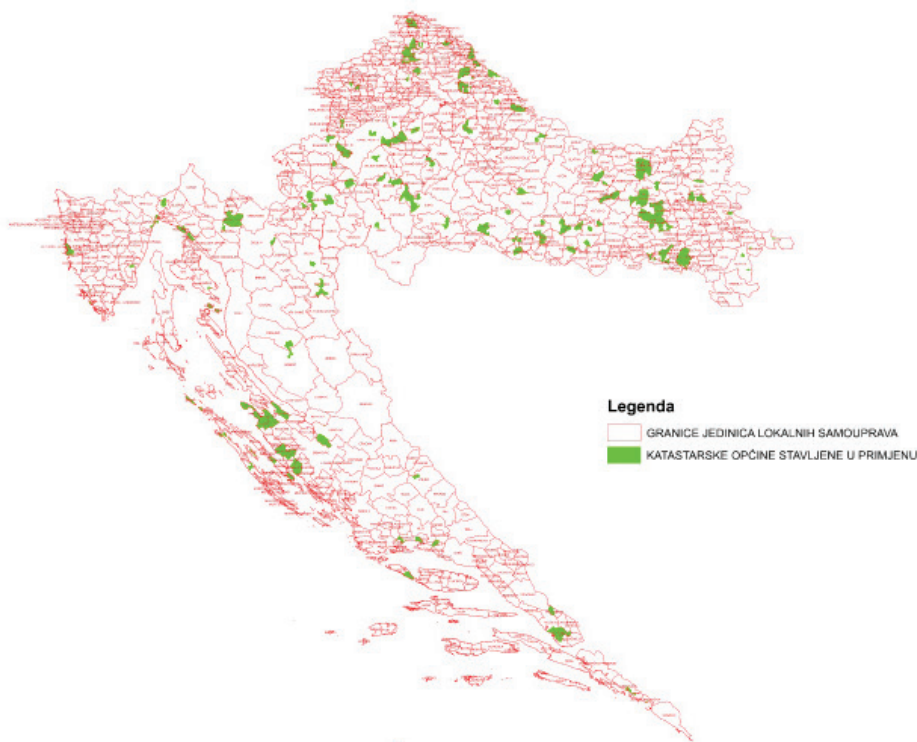
njem dvostruke evidencije i identifikacijom zemljišnoknjižnih i katastarskih čestica.

³¹ Zaostali feudalni odnosi bili su prisutni i nakon osnivanja zemljišnih knjiga, što je u nekim slučajevima dovelo do posebne zakonodavne intervencije. V. npr. Zakon o ukidanju agrarnih odnosa feudalnog karaktera na području Dalmacije i Hrvatskog primorja, NN, br. 111/47.

³² V. Košutić, M., *Tumač k Zakonu o zemljišnim knjigama te Zakonu o unutarnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga*, Zagreb, 1931., str. 325.

knjigu, uspostava BZP-a i ZIS-a te uvođenje elektroničkog poslovanja.

Zbog navedenog ne začuđuje što stanje u pogledu obnove zemljišnih knjiga zabrinjava već duži niz godina. Prema podacima iz 2017. do tada je Baza zemljišnih podataka uspostavljena „za 161 katastarsku općinu, što je otprilike 5 posto od ukupnog broja katastarskih općina.”³³ U međuvremenu su provedeni daljnji postupci obnove, tako da je prema posljednjem godišnjem izvješću od 2000.-2021. otvoreno u cijelosti ili dijelu 333 katastarske općine,³⁴ što je značajno veći, ali i dalje relativno mali broj općina. Na slici³⁵ se vidi relativno stanje na dan 13. rujna 2021.



³³ Vlada Republike Hrvatske, Konačni prijedlog Zakona o izmjenama idopunama Zakona o zemljišnim knjigama, kl. 022-03/17-01/60, urbroj 50301-25/06-17-7, 12.10.2017., https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2019-01-18/081257/PZ_156.pdf, str. 14.

³⁴ Ministarstvo pravosuđa i uprave, *Godišnje izvješće o radu zemljišnoknjižnih odjela općinskih sudova u Republici Hrvatskoj za 2020.*, 2021., str. 21; <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/zemlji%C5%A1noknji%C5%BEni%20odjeli/godisnje%20izvjesce%20o%20radu%20zk%20odjela%20os%20u%20RH%20za%202020%20godinu.pdf>, str. 21.

³⁵ Republika Hrvatska, Državna geodetska uprava; Katastarska izmjera, <https://dgu.gov.hr/katastarska-izmjera/5117>.

I u situacijama primarno uspostavljene suglasnosti zemljišne knjige i katastra, tj. u općinama u kojima ne postoje odstupanja između aktualne katastarske izmjere i zemljišne knjige, poteškoće ne prestaju zbog potrebe kontinuiranog održavanja suglasnosti.³⁶ Pritom se historijski mogu istaknuti dva osobito važna problema. Kao prvo, odnos između zemljišne knjige i katastra jest odnos podijeljene nadležnosti, pri čemu tijela nadležna za katastar nemaju nadležnost za odlučivanje o knjižnim pravima. Međutim, u najvećem broju slučajeva, promjene u katastru uvjetovane su imovinskopравnom pozadinom, tj. promjenama knjižnih prava. ZZK³⁷ danas, kao niti u prethodnim razdobljima, ne dopušta upis promjene podataka u posjedovnici u slučajevima u kojima bi takva promjena utjecala na knjižna prava bez odgovarajuće isprave prikladne za uknjižbu na temelju koje se nositelji knjižnih prava slažu s tom promjenom.³⁸ Danas ZDIKN³⁹ predviđa da se geodetski elaborati za čije je provođenje potrebno prethodno sastaviti tabularne isprave pogodne za uknjižbu u zemljišnoj knjizi provode u katastru zemljišta nakon što te isprave budu sastavljene odnosno nakon njihove provedbe u zemljišnoj knjizi.⁴⁰ ZDIKN dopušta da se upis vlasnika i ovlaštenika u posjedovne listove provede u katastru zemljišta i na temelju pravomoćnog rješenja područnog ureda za katastar odnosno ureda Grada Zagreba donesenog u upravnom postupku kada stranka podnese zahtjev kojem je priložena odgovarajuća isprava o vlasniku i ovlašteniku zemljišta ili ako se, postupajući prema obavijesti zemljišnoknjižnih odjela općinskih sudova, utvrdi da pravni prednici upisani u neki posjedovni list ne odgovaraju pravnim prednicima upisanim u zemljišnu knjigu,⁴¹ pri čemu se odgovarajućom ispravom smatra izvadak iz zemljišne knjige.⁴² Gotovo identične odredbe sadržavao je i prethodni ZDIKN (2007.),⁴³ uz bitnu razliku po kojoj je odgovarajuća isprava bila definirana kao ugovor ili odluka suda odnosno druge nadležne

³⁶ V. Ernst, H., *Sekundarna uspostava suglasnosti zemljišne knjige i katastra*, u: Hrabar, D. (ur.), *Odabrane teme iz građanskog i obiteljskog prava*, Zagreb, 2008., str. 141-216.

³⁷ Zakon o zemljišnim knjigama, NN, br. 63/19, dalje ZZK.

³⁸ V. čl. 164. st. 4. ZZK; usp. čl. 145. st. 4. Zakona o zemljišnim knjigama, NN, br. 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10, 55/13, 60/13, 108/17, dalje ZZK (1996.); usp. § 27 Zakona o zemljišnoknjižnim deobama, otpisima i pripisima, Sl. n. Kr. Jug., br. 62/1931.

³⁹ Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, NN, br. 112/18, dalje: ZDIKN.

⁴⁰ V. čl. 84. st. 4. ZDIKN-a.

⁴¹ V. čl. 97. st. 1. ZDIKN-a.

⁴² V. čl. 97. st. 3. ZDIKN-a.

⁴³ V. čl. 65. st. 3. i 5. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, NN, br. 16/07, 152/08, 124/10, 56/13, 121/16, 9/17, dalje: ZDIKN (2007.).

vlasti.⁴⁴ Slična pravila postojala su i po prijašnjim propisima,⁴⁵ zbog čega podaci o posjednicima u katastru u velikom broju slučajeva nisu odgovarali podacima u zemljišnoj knjizi, bilo zbog toga što prijedlog zemljišnoknjižnom sudu nikad nije niti podnesen, bilo zato što su se odluke donesene u zemljišnoknjižnom postupku razlikovale od odluka donesenih u upravnom postupku, što je bilo logično uzimajući u obzir da su i pretpostavke za upis u upravnom postupku bile blaže od pretpostavki valjanosti tabularnih isprava za uknjižbu.

Kao drugo, posebnu pažnju zaslužuje pitanje upisa zgrada odnosno promjena izgrađenosti zemljišta u zemljišnu knjigu i katastar. Premda zemljišna knjiga po svojoj prirodi nema funkciju kontrole bespravne gradnje, upravo joj se takva uloga dodjeljivala kontinuiranim zabranama upisa zgrade u zemljišnu knjigu ako za zgradu nije bila priložena odgovarajuća dozvola.⁴⁶ U kasnijem razdoblju omogućen je upis zgrada, ali uz upis zabilježbi da takve dozvole nisu priložene,⁴⁷ a takvo rješenje je važeće i u aktualnom pravu.⁴⁸ S druge strane,

⁴⁴ V. čl. 65. st. 5. ZDIKN-a (2007.).

⁴⁵ V. čl. 66. i 68. Zakona o geodetskoj izmjeri i katastru zemljišta, NN, br. 16/74, 10/78, 31/86, 47/89, 51/89; v. čl. 105. Zakona o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, NN, br. 128/99, 153/05, 142/06.

⁴⁶ V. npr. čl. 110. Zakona o izgradnji objekata, NN, br. 20/75 ("Izgrađeni objekt za koji nije izdana dozvola za upotrebu ne može se upisati u zemljišne knjige."); čl. 94. Zakona o izgradnji objekata, NN, br. 52/81, 12/82, 47/86, 18/87, 42/88, 29/89, 33/89, Sl. list SFRJ, br. 83/89, NN, br. 34/91, 40/91 (isto).

⁴⁷ V. čl. 51.a Zakona o građenju, NN, br. 77/92, 82/92, 26/93, 29/94, 33/95 („Sud će građevinu upisati u zemljišne knjige i bez uporabne dozvole, ali će po službenoj dužnosti u zemljišnoj knjizi u teretnom listu (list C) zabilježiti da ta dozvola nije priložena.“); v. čl. 75. st. 3. Zakona o gradnji, NN, br. 52/99, 57/99, 75/99, 117/01, 47/03, 175/03 („Iznimno nadležni sud će izgrađenu građevinu upisati u zemljišne knjige i bez dozvola ... i po službenoj dužnosti će u posjedovnici zemljišne knjige zabilježiti da te dozvole nisu priložene.); v. čl. 141. st. 4. Zakona o gradnji, NN, br. 175/03, 100/04, 76/07, 101/07, 116/07, 86/08 (isto). V. Končić, A. M., *Upis građevine u zemljišnu knjigu*, u: Antonić, Lj. et al., *Vlasništvo posebnog dijela nekretnine*, Zagreb, 2006, str. 82, 87, 90, 94-95, 99-100; Bienenfeld, J., *Bespravna gradnja*, u: Bienenfeld, J. et al., *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb, 2005., str. 264; Braun Kleončić, Š., *Uklanjanje građevina izgrađenih bez građevne dozvole*, Hrvatska pravna revija, vol. 1, br. 4, 2001., str. 91. V. i Kontrec, D., *Bespravna gradnja i upisi u zemljišnoj knjizi*, Zbornik susreta pravnika u gospodarstvu, vol. 53, 2015., str. 207-219.

⁴⁸ V. čl. 149. st. 1. Zakona o gradnji, NN, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19 („Nadležni sud prilikom upisa građevine u zemljišnu knjigu po službenoj dužnosti u posjedovnici zemljišne knjige stavlja zabilježbu da je za evidentiranje građevine u katastru priložena uporabna dozvola, navodi tijelo graditeljstva koje je dozvolu izdalo te njezinu klasu, urudžbeni broj i datum izdavanja. Ako uporabna dozvola nije priložena, nadležni sud prilikom upisa građevine u zemljišnu knjigu po službenoj dužnosti u posjedovnici zemljišne knjige stavlja zabilježbu da za evidentiranje građevine u

te zgrade uglavnom su se mogle upisati u katastar. Na primjer, po čl. 73. st. 2. ZGIKZ-a, ako su na katastarskoj čestici već bili izgrađeni objekti trajnog karaktera, a izgradnja tih objekata nije bila u skladu s prostornim planom odnosno urbanističkim uvjetima građenja, organ općinske uprave nadležan za geodetske poslove utvrdio je promjenu i proveo je u katastru zemljišta, radi održavanja suglasnosti podataka izmjere i katastra zemljišta sa stvarnim stanjem na terenu. Poslije je ZPUG⁴⁹ propisao da se zgrade u katastarskom operatu evidentiraju ako je za njih izdan akt za uporabu,⁵⁰ dok je ZDIKN (2007.) propisao da se zgrade koje se prvi put evidentiraju u katastru nekretnina i koje nisu bile evidentirane u katastru zemljišta i u zemljišnoj knjizi, a za koje nije priložen akt na temelju kojeg se može graditi, prikazuju samo na katastarskom planu, u posebnom sloju podataka.⁵¹ Te odredbe su zato posredno onemogućile i upis u zemljišnu knjigu, ali one nisu preuzete u aktualni ZDIKN.

Dodatan problem postojao je i zbog pravila o zabrani parcelacije suprotno pravilima prostornog uređenja. Po Zakonu o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju⁵² nakon stupanja na snagu regionalnih prostornih planova ili urbanističkih planova, ili odluka koje su ih zamjenjivale, nisu se smjele odobravati lokacije i parcelacije niti izdavati odobrenja za građenje ako predviđena lokacija, parcelacija ili izgradnja nije u skladu s donesenim planovima odnosno odlukama.⁵³ Slična pravila zadržana su i u kasnijim propisima.⁵⁴ Po čl. 43. Za-

katastru nije priložena uporabna dozvola.“) V. Simonetti, P., *Prava na nekretninama (1945.-2007.)*, Rijeka, 2009., str. 735-736 (koji navodi da se u „pravilu zgrade i druge građevine izgrađene društvenim sredstvima u vremenu od 1945. do 1991. najčešće ... nisu upisivale u zemljišne knjige. Takve zgrade su se prenosile između društvenopravnih osoba na temelju pravnog posla predajom u posjed na isti način na koji su se prenosili u sredstva druge društvenopravne osobe ili privatno vlasništvo stanovi i drugi posebni dijelovi zgrade.”).

⁴⁹ Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN, br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12, 55/12, 80/13, dalje: ZPUG.

⁵⁰ V. čl. 268. st. 1. ZPUG-a.

⁵¹ V. čl. 39. st. 6. ZDIKN-a (2007.).

⁵² NN, br. 21/61, 40/64, 29/66, 18/69.

⁵³ V. *ibid.*, čl. 7.

⁵⁴ V. čl. 97. st. 5. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, NN, br. 14/73, 15/79, 54/80 (“Parcelacija u svrhu stvaranja građevinskih parcela ne može se vršiti protivno provedbenom planu.”); čl. 65. st. 1. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora, NN, br. 54/80, 16/86, 18/89, 47/89, 34/91, 61/91, 59/93 (“Akt o parcelaciji građevinskog zemljišta ne može se provesti u katastru zemljišta i zemljišnoj knjizi bez potvrde organa nadležnog za utvrđivanje uvjeta uređenja prostora da je parcelacioni elaborat izrađen u skladu s uvjetima uređenja prostora.”).

kona o prostornom uređenju iz 1994.⁵⁵ parcelacija zemljišta unutar granica građevinskog područja i parcelacija građevinskog zemljišta izvan granica tog područja mogla se provoditi samo u skladu s lokacijskom dozvolom, detaljnim planom uređenja ili rješenjem o utvrđivanju građevinske čestice, koje se donosilo kada za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica ili zemljište nužno za redovnu uporabu građevine.⁵⁶ Slično rješenje postojalo je i po ZPUG-u,⁵⁷ koji je izričito propisivao da se građevina evidentira u katastarskom operatu ako je u njemu formirana građevna (katastarska) čestica za građevinu koja se evidentira.⁵⁸ I danas se parcelacija izgrađenog građevinskog zemljišta može provoditi samo u skladu s dokumentima prostornog uređenja ili rješenjem o utvrđivanju građevne čestice,⁵⁹ osim ako se radi o parcelaciji kojom se međusobno usklađuje stanje u katastru, zemljišnoj knjizi i naravi.⁶⁰ Po aktualnom uređenju iz ZPU-a, ako za postojeću građevinu nije utvrđena građevna čestica, odnosno zemljište nužno za redovitu uporabu građevine, parcelacija građevinskog zemljišta provodi se u skladu s rješenjem o utvrđivanju građevne čestice,⁶¹ i to u skladu s prostornim planom, a ako to nije moguće, tada u skladu s pravilima struke vodeći računa da se građevna čestica utvrdi tako da oblikom i veličinom omogućava redovitu uporabu građevine.⁶²

Posljedica opisanih uređenja bila je kontinuirana neažurnost zemljišne knji-

⁵⁵ NN, br. 30/94, 68/98, 35/99, 61/00, 32/02, 100/04, 76/07.

⁵⁶ V. *ibid.*, čl. 43.a. V. Kontrec, D., *Parcelacija nekretnine i provedba prijavnog lista u zemljišnoj knjizi*, u: Jelčić, O. (ur.), *Nekretnine kao objekti imovinskih prava – aktualnosti u stjecanju i raspolaganju pravima na nekretninama*, Zagreb, 2005., str. 159-160.

⁵⁷ V. čl. 119. ZPUG-a („Parcelacija zemljišta unutar granica građevinskog područja i parcelacija građevinskog zemljišta izvan granica tog područja, može se provoditi samo u skladu s rješenjem o uvjetima građenja, lokacijskom dozvolom, rješenjem o utvrđivanju građevne čestice, detaljnim planom uređenja, urbanističkim planom uređenja ili prostornim planom područja posebnih obilježja koji u grafičkom dijelu propisuje oblik i veličinu građevne čestice odnosno zone pojedine namjene u mjerilu 1:1000 ili 1:2000 ili u skladu s granicom građevinskog područja određenom važećim ili ranije važećim prostornim planom.“).

⁵⁸ V. čl. 268. st. 3. ZPUG-a.

⁵⁹ V. čl. 160. st. 1. Zakona o prostornom uređenju, NN, br. 153/13, 65/17, 114/18, 39/19, 98/19, dalje: ZPU.

⁶⁰ V. čl. 161. st. 3. ZPU-a.

⁶¹ V. čl. 157. st. 1. ZPU-a.

⁶² V. čl. 159. st. 1. ZPU-a. Za neizgrađeno građevinsko zemljište lista je proširena prostornim planovima ako se zemljište nalazi na području na kojem nije propisana obveza donošenja urbanističkog plana uređenja, rješenjem o povratu zemljišta donesenog na temelju Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine i sudskom presudom o utvrđivanju prava vlasništva zemljišta. V. čl. 161. st. 1. ZPU-a.

ge u odnosu prema stvarnom stanju, jer zapreka upisu nije bila i zapreka bespravnoj gradnji. Premda je bespravna gradnja kao takva i samostalan razlog za neusklađenost, nedostatak mogućnosti upisa zgrade imao je za posljedicu ne samo nedostatak odgovarajućih parcelacija, već i nemogućnost uređenja etažnog vlasništva u višestambenim i poslovnim zgradama. Zbog toga je dodatno na ogromnim dijelovima čitavih katastarskih općina uspostavljeno u najboljem slučaju suvlasništvo, a u najgorem slučaju ništa osim pravnih temelja za stjecanje prava korištenja radi građenja odnosno prava raspolaganja na zgradi u društvenom vlasništvu.⁶³

B. Područstvoljenje

Period socijalističkog društveno-političkog uređenja nakon Drugog svjetskog rata u najvećoj se mjeri odrazio na stvarnopravne odnose, jer je upravo privatno vlasništvo, pogotovo nekretnina, bilo iz temelja reformirano.⁶⁴ Različiti postupci konfiskacije,⁶⁵ nacionalizacije,⁶⁶ eksproprijacije⁶⁷ i agrarne reforme⁶⁸ u

⁶³ V. Simonetti, *Prava na nekretninama*, op. cit. u bilj. 48, str. 241 („Zbog tadašnjeg ignoriranja zemljišne knjige, pogotovo kada su bili u pitanju novoizgrađeni građevinski objekti u društvenom vlasništvu, takvih objekata ima daleko više izvan zemljišnih knjiga nego onih koji su upisani u zemljišne knjige. Čitavi gradski blokovi, pa i gradske četvrti u kojima su poslije 1945. izgrađene velike stambene i poslovne zgrade različitih namjena su izvan zemljišnih knjiga. Tamo gdje su sada velike građevine s kompletnom infrastrukturom, u zemljišnoj knjizi su vrtovi, voćnjaci, oranice, ledine, šume, makije i kamenjar s pravom korištenja prijašnjeg vlasnika.“).

⁶⁴ O marksističkoj ideologiji „eksproprijacije eksproprijatora“ v. Marx, K., *Capital*, vol. 1, London, 1992. (1867.), str. 597.

⁶⁵ V. npr. Zakon o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije, Sl. list DFJ, br. 40/45, 70/45; Zakon o potvrdi i izmjenama i dopunama Zakona o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije, Sl. list FNRJ, br. 61/46; Zakon o postupanju sa imovinom, koju su vlasnici morali napustiti u toku okupacije i imovinom, koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača, Sl. list DFJ, br. 36/45; Zakon o potvrdi i izmjenama Zakona o postupanju sa imovinom koju su vlasnici morali napustiti u toku okupacije i imovinom koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača, Sl. list FNRJ, br. 64/46, 105/46, 88/47, 99/48; Zakon o oduzimanju ratne dobiti, stečene za vrijeme neprijateljske okupacije, Sl. list DFJ, br. 36/45; Zakon o potvrdi i izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju ratne dobiti, stečene za vrijeme neprijateljske okupacije, Sl. list FNRJ, br. 52/46.

⁶⁶ V. Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća, Sl. list FNRJ, br. 98/46, 35/48.

⁶⁷ V. Osnovni zakon o eksproprijaciji, Sl. list FNRJ, br. 28/47.

⁶⁸ V. Zakon o proglašenju imovine zemljišnih i njima sličnih zajednica te krajiških imovnih općina općenarodnom imovinom, Sl. list FNRJ, br. 36/47, 51/58, 13/87;

periodu administrativnog socijalizma⁶⁹ doveli su do prijelaza ogromnog broja nekretnina u općenarodnu imovinu.⁷⁰ Premda su se te promjene evidentirale u zemljišnoj knjizi,⁷¹ promjena stvarnopravnog statusa bila je izvanknjižna, pa eventualni nedostatak uknjižbe nije imao za posljedicu očuvanje prethodnog vlasničkopravnog statusa, već nepotpuno zemljišnoknjižno stanje.

Na temeljima kritike državnog vlasništva, kao svojevrsnog „trećeg faktora“ koji razdvaja proizvođače i sredstva proizvodnje,⁷² društveno-politički sustav vrlo je brzo reformiran uvođenjem samoupravnog socijalizma, a stvarnopravni sustav uvođenjem društvenog vlasništva,⁷³ koje je zamijenilo općenarodnu imovinu.⁷⁴ Ova promjena, uključujući i terminološku promjenu prava upravljanja u pravo korištenja, bila je izvanknjižna, premda su je zemljišnoknjižni upisi dosljedno pratili odnosno trebali pratiti.⁷⁵ S druge strane, kasniji prijelaz na sustav udruženog rada i nevlasničku koncepciju društvenog vlasništva na temelju Ustavnih amandmana iz 1971.,⁷⁶ Ustava iz 1974.⁷⁷ i ZUR-a,⁷⁸ premda je do-

Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji, Sl. list DFJ, br. 64/45, Sl. list FNRJ, br. 24/46, 101/47, 105/48, 21/56, 55/57, Sl. list SFRJ, br. 10/65; Zakon o provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području Narodne Republike Hrvatske, Sl. list FNRJ, br. 111/47, 25/58; Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu općenarodne imovine i dodjeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama, Sl. list FNRJ, br. 22/53, 27/53, 4/57, 46/62, Sl. list SFRJ, br. 10/65.

⁶⁹ V. Gavella, N., *Hrvatski pravni poredak u srednjoeuropskoj podskupini kontinentalnoeuropskog pravnog kruga*, u: Gavella, N. et al., *Teorijske osnove građanskog prava - Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka u kontinentalnoeuropskom pravnom krugu*, Zagreb, 2005., str. 68.

⁷⁰ V. čl. 14. i 16. st. 1. Ustava FNRJ iz 1946., Sl. list FNRJ, br. 10/46.

⁷¹ V. Uredbu o uknjižbi vlasništva na državnoj nepokretnoj imovini, Sl. list FNRJ, br. 58/47.

⁷² V. Vedriš, M., Klarić, P., *Osnove imovinskog prava*, Zagreb, 1983., str. 186-189; Stojanović, D., *Društvena svojina*, Novi Sad, 1976., str. 61.

⁷³ V. čl. 14. Ustavnog zakona o osnovama društvenog i političkog uređenja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i saveznim organima vlasti, Sl. list FNRJ, br. 3/53, 4/53. V. čl. 8. Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Sl. list SFRJ br. 14/63.

⁷⁴ V. Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim poduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva, Sl. list FNRJ, br. 43/50; Uredba o upravljanju osnovnim sredstvima privrednih organizacija, Sl. list FNRJ, br. 52/53; Zakon o sredstvima radnih organizacija, Sl. list FNRJ, br. 54/57, Sl. list SFRJ, br. 10/68.

⁷⁵ V. Zakon u uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu, Sl. list SFRJ, br. 12/65.

⁷⁶ Amandmani na Ustav SFRJ, XX - XXIII, Sl. list SFRJ, br. 29/71.

⁷⁷ Ustav SFRJ, Sl. list SFRJ, br. 9/74.

⁷⁸ Zakon o udruženom radu, Sl. list SFRJ, br. 53/76, 57/83, 85/87, 6/88, 40/89, dalje: ZUR.

veo do konceptualne promjene stvarnopravnog statusa, kao i do terminološke promjene prava korištenja u pravo raspolaganja,⁷⁹ čak i nije bio odgovarajuće popraćen promjenama u zemljišnoj knjizi.⁸⁰

Pored toga, masovno podruštvoavljenje građevinskog zemljišta i zgrada provedeno je 1958. na temelju Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta,⁸¹ prema kojem su *ex lege* u društveno vlasništvo prenesene sve najamne stambene zgrade i najamne poslovne zgrade, dok je u gradovima i naseljima gradskog karaktera u društveno vlasništvo preneseno i građevinsko zemljište.⁸² Do prijenosa u društveno vlasništvo dolazilo je izvanknjižno, premda je ZON propisivao osnivanje komisija za nacionalizaciju koje su donosile posebna rješenja o nacionalizaciji,⁸³ dok je deklaratoran upis u zemljišnu knjigu bio detaljno uređen podzakonskim propisom.⁸⁴

Sukladno ZON-u ako se na nacionaliziranoj građevinskoj parceli nalazila zgrada koja nije bila nacionalizirana, vlasnik te zgrade stjecao je pravo besplatnog korištenja zemljišta (u društvenom vlasništvu) koje pokriva zgrada i zemljišta koje služi za redovnu upotrebu te zgrade, sve dok na tom zemljištu postoji zgrada.⁸⁵ Takav koncept nacionalizacije zahtijevao je formiranje odgovarajućih građevinskih čestica na kojima se nalazila zgrada u građanskom vlasništvu, koje su obuhvaćale tlocrtnu površinu zgrade te zemljište koje je služilo za redovnu uporabu te zgrade. Imovinskopravne posljedice nastupale su neovisno o tim radnjama, ali su one bile i ostale nužne za ispravno publiciranje prava na tim nekretninama. U velikom broju slučajeva ti postupci do danas nisu okončani, zbog čega je izostao i upis svih kasnijih promjena, uključujući eventualne iz-

⁷⁹ V. Simonetti, *Prava na nekretninama*, op. cit. u bilj. 48, str. 330; Gavella, N. et al., *Napuštanje kontinentalnoeuropskog pravnog kruga – hrvatski pravni poredak u socijalističkom pravnom krugu*, u: Gavella, et al., op. cit. u bilj. 69, str. 58, 75; Vedriš, M., *Prava u pogledu upravljanja, korištenja i raspolaganja društvenim sredstvima i imovinska odgovornost društvenih pravnih osoba*, Naša zakonitost, vol. 30, br. 5, 1976., str. 32-33; Gams A., *Svojina*, Beograd, 1988., str. 251-316; Đurović, Lj., *Prava i obaveze društvenih pravnih lica na sredstvima u društvenoj svojini*, Beograd, 1979.

⁸⁰ U Republici Hrvatskoj preuzet je savezni Zakon o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu, NN, br. 52/71, koji nikad nije zamijenjen republičkim propisom, kao npr. u Bosni i Hercegovini gdje je donesen Zakon o uknjiženju nekretnina u društvenoj svojini, Sl. list SR BiH, br. 28/77, koji je u čl. 6. uskladio terminologiju.

⁸¹ V. Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, Sl. list FNRJ, br. 52/58, 3/59, dalje: ZON.

⁸² V. čl. 1. ZON-a.

⁸³ V. čl. 54. ZON-a.

⁸⁴ V. Uputstvo o zemljišnoknjižnim upisima nacionaliziranih najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, Sl. list FNRJ, br. 48/59.

⁸⁵ V. čl. 37. ZON-a.

gradnje novih objekata i pravnog prometa na tim nekretninama, i upravo u tom kontekstu se mogu cijeliti i prije citirane odredbe o parcelaciji građevinskog zemljišta.

Nacionalizirano neizgrađeno građevinsko zemljište, premda preneseno u društveno vlasništvo, ostajalo je u posjedu prijašnjeg vlasnika sve dok ga on na temelju rješenja općinskog narodnog odbora nije predao u posjed općini ili drugoj osobi, radi izgradnje zgrade ili drugog objekta ili radi izvođenja drugih radova.⁸⁶ Prijašnji vlasnik nacionaliziranog neizgrađenog građevinskog zemljišta imao je pravo to zemljište, zajedno s trajnim zasadima na njemu, sve dok je u njegovu posjedu, besplatno koristiti ili za to vrijeme drugome dati na korištenje uz naknadu ili bez naknade, suglasno postojećim propisima o zakupu poljoprivrednog zemljišta.^{87, 88}

Ovakav koncept ostao je u primjeni i u kasnijim propisima koji su uređivali materiju uređenja građevinskog zemljišta.⁸⁹ Po ZGZ-u, građevinsko zemljište prenosilo se u društveno vlasništvo odukom skupštine općine kao općim aktom, i to na cijelom građevinskom području obuhvaćenom tom odlukom,⁹⁰ pa je do prijenosa također dolazilo izvanknjižno. Bivši vlasnici koji su ostali u posjedu stjecali su privremeno pravo korištenja do deposedacije i davanja na korištenje radi privođenja namjeni određenoj provedbenim planom.⁹¹ Nositelj privremenog prava korištenja imao je pravo na pravičnu naknadu zbog deposedacije,⁹² pa se zato ti postupci nisu odmah pokretali, a u nekim su slučajevima i

⁸⁶ V. čl. 38. ZON-a.

⁸⁷ V. čl. 39. ZON-a.

⁸⁸ Po Zakonu o prometu zemljišta i zgrada iz 1954. (Sl. list FNRJ, br. 26/54), narodni odbori kotara mogli su građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu dati na trajno korištenje pojedincu, radi podizanja stambene zgrade sa najviše dva stana, i društvenoj organizaciji i udruženju radi podizanja zgrade za njihove potrebe (čl. 43.), a nakon izmjene iz 1965. (Sl. list SFRJ, br. 15/65), omogućeno je da skupštine općina mogu građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu davati na korištenje građanima radi podizanja porodične stambene zgrade, kao i radnim i drugim samoupravnim organizacijama, društveno-političkim zajednicama, društveno-političkim organizacijama i udruženjima građana i građanskim pravnim osobama radi podizanja zgrade za njihove potrebe (čl. 43.).

⁸⁹ V. Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera, Sl. list SFRJ, br. 5/68; Zakon o uređenju i davanju na korištenje građevinskog zemljišta, NN, br. 20/69; Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, NN, br. 14/73; Zakon o građevinskom zemljištu, NN, br. 54/80, 42/86, 41/88, 16/90, dalje: ZGZ.

⁹⁰ V. čl. 13.-16. ZGZ-a.

⁹¹ V. čl. 23. ZGZ-a.

⁹² V. čl. 32. st. 1. ZGZ-a (sukladno kojem prijašnjem vlasniku građevinskog zemljišta koje je postalo društveno vlasništvo pripada pravična naknada koja se određuje pre-

izostali.⁹³ Kad su bili pokrenuti, njima je bilo potrebno utvrditi nositelja privremenog prava korištenja,⁹⁴ odnosno prijašnjeg stvarnopravnog ovlaštenika,⁹⁵ kao i izraditi odgovarajući parcelacijski elaborat u skladu s provedbenim planom,⁹⁶ što je zapravo zahtijevalo sređivanje imovinskopravnih odnosa na zahvaćenim zemljištima,^{97,98} zbog čega mnogi postupci nisu okončani. Nakon deposedacije, općina je zemljište u pravilu davala na korištenje drugim osobama, rješenjem o davanju na korištenje,⁹⁹ na temelju kojeg je općina s korisnikom zaključivala ugovor.¹⁰⁰ Uknjižba prava korištenja građevinskog zemljišta na novog korisnika dopuštala se na temelju rješenja i tog ugovora na koji je nadležno javno pravobranilaštvo dalo mišljenje o njegovoj pravnoj valjanosti.¹⁰¹ Tako stečeno pravo korištenja radi građenja načelno je bilo neprenosivo¹⁰² i moralo je biti ostvareno

ma odredbama Zakona o eksproprijaciji, a koja ne može biti niža od tržišne cijene takvog zemljišta).

⁹³ V. Simonetti, *Prava na građevinskom zemljištu (1945.-2007.)*, Rijeka, 2008., str. 380 („Tako se dogodilo da je značajan dio neizgrađenog građevinskog zemljišta podružtvovljenog u vremenu od 1958. do 1990. ostao u posjedu prijašnjih vlasnika odnosno njihovih pravnih sljednika sve do 1. siječnja 1997.“).

⁹⁴ Pored toga, sukladno čl. 39. ZGZ-a, građevinsko zemljište na kojem je provedbenim planom bila određena izgradnja stambene ili poslovne zgrade nije se moglo oduzeti iz posjeda prijašnjeg vlasnika i dati na korištenje novom korisniku dok se ne utvrdi da prijašnji vlasnik ne želi odnosno da po zakonu ne može ostvariti prvenstveno pravo korištenja tog zemljišta.

⁹⁵ V. čl. 30.-31.a ZGZ-a. V. Simonetti, *Prava na građevinskom zemljištu, op. cit.* u bilj. 93, str. 102-103.

⁹⁶ V. čl. 36. ZGZ-a.

⁹⁷ V. čl. 31.a ZGZ-a (koji prijašnjim vlasnicima smatra i osobe osobe koje su zemljište stekle na osnovi ugovora, ako je do dana prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo ovjeren potpis prodavatelja, ili je plaćen porez na promet nekretnina odnosno ugovor zaprimljen kod nadležnog općinskog organa uprave radi razreza tog poreza, ili je ugovorena cijena uplaćena putem banke, te osobe koje su prije prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo stekle pravo vlasništva tog zemljišta na temelju odluke državnog organa ili po samom zakonu).

⁹⁸ Pored toga, sukladno čl. 28. ZGZ-a, građevinsko zemljište na kojem je bila izgrađena stambena ili poslovna zgrada ili drugi građevinski objekt trajnog karaktera, odnosno objekt koji služi za redovnu upotrebu stambene zgrade, a koji prema prostornom planu nije mogao postojati na toj građevinskoj parceli, mogao se uzeti iz posjeda prijašnjeg vlasnika tek nakon što se urede vlasničkopravni odnosi u pogledu te zgrade odnosno objekta i stanarima koji stanuju u toj zgradi osigura korištenje drugog stana koji bitno ne pogoršava uvjete njihovog stanovanja.

⁹⁹ V. čl. 35. ZGZ-a.

¹⁰⁰ V. čl. 44. st. 2. ZGZ-a.

¹⁰¹ V. čl. 44. st. 3. ZGZ-a.

¹⁰² V. čl. 45. st. 1. ZGZ-a.

u određenom roku, jer ako korisnik ne bi izgradio predviđeni objekt, to bi pravo prestalo po samome zakonu, tj. izvanknjižno, a općina bi rješenjem utvrđivala prestanak.¹⁰³

Sve opisane promjene, koje su dogodile tijekom socijalističkog razdoblja i koje su nastupile izvanknjižno, u mnogim slučajevima nisu evidentirane u zemljišnim knjigama.¹⁰⁴ Razlog za to je u prvom redu bila potkapacitiranost, jer se radilo o ekstenzivnim promjenama, koje su nastupile odjednom za ogroman broj nekretnina, dok je za svaku pojedinačno bilo potrebno provesti odgovarajući zemljišnoknjižni upis. Pored toga, u jednom broju slučajeva postojali su već postojeći problemi neizvjesnog vlasništva koji su naslijeđeni iz prethodnog razdoblja, koji su onemogućavali ili otežavali primjenu novih propisa odnosno njihovu provedbu. U drugim slučajevima sama primjena propisa postala je sporna, bilo zbog nejasnoća u interpretaciji ili ocjeni činjeničnog stanja, bilo zbog pogreški koje su se dogodile u odgovarajućim postupcima koji su generirali ili propustili generirati tabularne isprave na temelju kojih je trebalo provesti uknjižbu, premda je u naravi došlo do faktičnih promjena. Zbog toga je zemljišnoknjižno stanje kakvo je naslijeđeno iz socijalizma bilo ne samo kompleksno i varijabilno po pojedinim slučajevima i regijama nego u velikom neskladu s faktičnim (posjedovnim) stanjem.

C. Pretvorba društvenog vlasništva i uspostava jedinstva nekretnine

Pretvorba društvenog vlasništva predstavlja dugotrajan proces uspostave i publiciranja privatnog vlasništva na nekretninama nakon donošenja Ustava Republike Hrvatske i temelj za reintegraciju njezina stvarnopravnog sustava u kontinentalnoeuropski pravni krug. Pretvorba društvenog vlasništva kompleksan je i dugotrajan proces prvenstveno zbog toga jer se odvijala postupno, i na temelju različitih pravnih propisa. Pretvorba je najšire govoreći bila dvotračna, jer se temeljila s jedne strane na restituciji (denacionalizaciji), a s druge strane na pretvorbi „novih stvarnih prava“ u pravo vlasništva (pretvorba u užem

¹⁰³ V. čl. 46. ZGZ-a.

¹⁰⁴ V. Kučeković, V., *Prilog raspravi o stanju i prolemima evidencije nekretnina u SR Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 1-2, 1982., str. 73 (koji navodi da već „mnoge promjene do kojih je došlo nakon oslobođenja a odnose se na nekretnine i prava na nekretninama nikada nisu provedene u zemljišnim knjigama. Nisu to samo odluke komisija za agrarnu reformu i kolonizaciju, o likvidaciji seljačkih radnih zadruga, o poljoprivrednom zemljišnom fondu općenarodne imovine, o ekspropriaciji, komasaciji i arondaciji. Pitanje je s koliko su točnosti provedene odluke o nacionalizaciji i koliko još ima nedovršenih postupaka uzurpacija ...“).

smislu). Restitucija (denacionalizacija)¹⁰⁵ provodila se na temelju Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine,¹⁰⁶ iako naturalno u vrlo ograničenom opsegu.¹⁰⁷ U tim slučajevima vlasništvo se stjecalo na temelju rješenja donesenog u upravnom postupku,¹⁰⁸ tj. izvanknjižno. Djelomično je denacionalizacija provedena i po samome zakonu, na temelju čl. 4.a ZGZ-a kojim je po sili zakona prestalo društveno vlasništvo na neizgrađenom građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni, a koje je u društveno vlasništvo preneseno odlukama skupština općina nakon 22. veljače 1974. pri čemu su priznati kao valjani pravni poslovi i pravomoćni pravni akti zaključeni ili doneseni prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama ZGZ-a iz 1990.,¹⁰⁹ kao i temeljem Zakona o preuzimanju ZOVO-a¹¹⁰ kojim je pravo korištenja izgrađenog građevinskog zemljišta na kojem je izgrađena zgrada u nečijem vlasništvu pretvoreno u vlasništvo.¹¹¹

Pretvorba društvenog vlasništva u užem smislu provedena je velikim brojem posebnih propisa, koji su se primjenjivali ovisno o pojedinim kategorijama pravnih subjekata te o pojedinim kategorijama nekretnina.¹¹² Ne ulazeći detaljno u analizu posebnih pretvorbenih režima, dovoljno je općenito ukazati da se pretvorba odvijala u prvoj fazi, do donošenja ZV-a, na temelju propisa koji su uređivali pojedina pravna područja, npr. lokalnu samoupravu,¹¹³ usta-

¹⁰⁵ V. općenito Simonetti, P., *Denacionalizacija*, Rijeka, 2004.

¹⁰⁶ NN, br. 92/96, 80/02, 81/02, 39/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01.

¹⁰⁷ Predmet naknada obuhvaćao je neizgrađeno građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište te stambene i poslovne zgrade, odnosno idealne dijelove takvih zgrada, te stanove i poslovne prostorije zajedno s pripadajućim zemljištem, ali uvijek uz ograničenja uvjetovana stečenim pravima trećih osoba i javnim interesom. V. čl. 1., 15. i 52.-56. Zakona o naknadi.

¹⁰⁸ V. čl. 69. Zakona o naknadi.

¹⁰⁹ NN, br. 53/90.

¹¹⁰ NN, br. 53/91.

¹¹¹ V. čl. 12. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, Sl. list SFRJ, br. 6/80, 36/90, NN br. 53/91.

¹¹² V. općenito Josipović, T., *Pretvorba prava na nekretninama u društvenom vlasništvu u pravo vlasništva i uspostava pravnog jedinstva nekretnine*, u: Antolić, A. et al., *Nekretnine u pravnom prometu – pravni i porezni aspekti*, Zagreb, 1999., str. 19-57; Damjanović, D., *Pretvorba društvenog vlasništva prema Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima s osvrtom na odredbe drugih zakona kojima je izvršena pretvorba prava vlasništva*, u: Antolić, A. et al., *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb, 2001., str. 62-74; Žuvela, M., *Pretvorba društvenog vlasništva na temelju Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 42, br. 6, 2003., str. 317-351; Jug, J., *Pretvorba prava vlasništva prema prijelaznim i završnim odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 53, br. 2, 2014., str. 221-265.

¹¹³ V. čl. 87. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (NN, br. 90/92, 94/93, 117/93,

nove,¹¹⁴ poljoprivredno zemljište,¹¹⁵ šume,¹¹⁶ zaštićene dijelovi prirode,¹¹⁷ i dr. Posebnu pozornost, naravno, zaslužuje pretvorba društvenih poduzeća,¹¹⁸ koja je uz statusnopravne učinke imala i stvarnopravne učinke,¹¹⁹ koji su izričito propisani prijelaznim odredbama ZV-a, koje su pretvorbu društvenog vlasništva uredile na općoj razini. Po općem pravilu iz čl. 360. ZV-a, pravo upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na stvari u društvenom vlasništvu postalo je pretvorbom nositelja toga prava pravo vlasništva one osobe koja je pretvorbom postala sveopći pravni sljednik dotadašnjega nositelja prava upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na toj stvari, ako je stvar sposobna biti predmetom prava vlasništva,¹²⁰ a pravo upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na stvari u društvenom vlasništvu osobe koja se do stupanja na snagu ZV-a nije pretvorila u subjekt prava vlasništva postaje stupanjem na snagu ZV-a pravo vlasništva dotadašnjega nositelja prava upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja na toj stvari, ako je stvar sposobna biti predmetom prava vlasništva.¹²¹ Pravo korištenja neizgrađenoga građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu koje nije prestalo do donošenja ZV-a pretvorilo se njegovim stupanjem na snagu u pravo vlasništva dotadašnjega nositelja toga prava ili njegova pravnoga sljednika.¹²² Ove kao i ostale prijelazne odredbe ZV-a nisu se odnosile na nekretnine obuhvaćene posebnim propisima, kao niti denacionalizacijom, te je izričito predviđeno da su pravo vlasništva i druga prava stečena po pravilima o pretvorbi po ZV-u stečena pod uvjetom da nisu u sukobu s pravima koja na bivšim društvenim stvarima pripadaju drugim osobama na temelju propisa o

5/97, 17/99, 128/99., 51/00, 105/00).

¹¹⁴ V. čl. 78. Zakona o ustanovama, NN, br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08.

¹¹⁵ V. čl. 3. Zakona o poljoprivrednom zemljištu, NN, br. 34/91, 26/93, 79/93, 90/93, 48/95, 19/98, 105/99.

¹¹⁶ V. čl. 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o šumama, NN, br. 41/90.

¹¹⁷ V. čl. 40. Zakona o zaštiti prirode, NN, br. 30/94, 72/94, 107/03, 162/03, 100/04.

¹¹⁸ V. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća, NN, br. 19/91, 26/91, 45/92, 83/92, 84/92, 18/93, 94/93, 2/1994, 9/95, 42/95, 21/96, 118/99, 99/03.

¹¹⁹ V. Gavella, N.; Josipović, T., *Pretvorba prava korištenja i raspolaganja na nekretninama nakon pretvorbe njihovih nositelja u trgovačka društva kao preduvjet prilagodbe hrvatskog pravnog poretka europskima*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 23, supp. br. 3, 2003., str. 97, 103; Barbić, J., *Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća*, u: Barbić, J. et al., *Pretvorba društvenih poduzeća*, Zagreb, 1992., str. 11; Žuvela, M.; Crnić, J., *Vlasništvo nekretnina nakon pretvorbe društvenih poduzeća*, Pravo u gospodarstvu, vol. 42, br. 4, 2007., str. 97, 135; Jug, J., *Stjecanje i uknjižba prava vlasništva na nekretninama bivših društvenih poduzeća*, u: Gliha, I. et al. (ur.), *Liber amicorum Nikola Gavella, Građansko pravo u razvoju*, Zagreb, 2007., str. 141-176.

¹²⁰ V. čl. 360. st. 1. ZV-a.

¹²¹ V. čl. 360. st. 2. ZV-a.

¹²² V. čl. 361. st. 1. ZV-a.

denacionalizaciji.¹²³

Pretvorba se odvijala po samome zakonu, tj. izvanknjižno, a po izričitoj odredbi čl. 360. st. 4. ZV-a i čl. 361. st. 3. ZV-a za upise prava upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja u zemljišnim knjigama i u drugim javnim upisnicima koji su provedeni do dana stupanja na snagu ZV-a, uzet će se da su upisi prava vlasništva. Premda je ZV time pokušao uspostaviti na jednostavan način vezu između postojećih upisa i izvanknjižnog stanja, iz već spomenutih razloga, to vrlo često nije davalo smislene rezultate, jer postojeće stanje nije bilo ažurno. Zakonodavcu je u tom trenutku, međutim, bilo važnije riješiti pitanje pretvorbe od problema ažurnosti, jednostavno zato što je pretvorba u materijalnom pravnom smislu bila hitnija od njezina publiciranja.

ZV je u čl. 364. predvidio i pravila o upisu za slučajeve izvanknjižnih prijenosa, uz dokaz neprekinutog niza takvih stjecanja od knjižnog prednika do predlagatelja.¹²⁴ Za osobe koje u zemljišnim knjigama nisu bile upisane kao nositelji prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja, niti raspolažu ispravom valjanom za zemljišnoknjižni upis prava vlasništva, ZV je predvidio upis u zemljišnu knjigu na temelju odluke suda pošto dokažu da su bile izvanknjižni nositelji takvog prava na nekretnini u društvenom vlasništvu, tj. klasični put parničnog postupka.¹²⁵ I kod neizgrađenog građevinskog zemljišta propisano je da ako je pravo korištenja ili prvenstveno pravo korištenja preneseno na više osoba uzastopce, upis će se provesti u korist zadnjeg nositelja toga prava na neizgrađenom građevinskom zemljištu ako dokaže neprekinuti niz izvanknjižnih stjecanja od knjižnoga prednika do sebe.¹²⁶ Kod neizgrađenog građevinskog zemljišta posebno je predviđeno, u skladu sa *supra* opisanim društvenovlasničkim uređenjem, da će se u korist osobe koja u zemljišnim knjigama nije upisana kao nositelj prava korištenja dopustiti brisanje društvenoga vlasništva i upis prava vlasništva na temelju rješenja o davanju na korištenje građevinskoga zemljišta, rješenja o oduzimanju zemljišta iz posjeda prijašnjega vlasnika ili korisnika i davanju njoj na korištenje (rješenja o provedbi deposedacije u njezinu korist) te ugovora o međusobnim pravima i obvezama sklopljenim u skladu s uvjetima utvrđenim u rješenju o davanju na korištenje građevinskoga zemljišta.¹²⁷ Ako takva osoba ne može predložiti navedene isprave, upis prava vlasništva moguće je također na temelju odluke suda pošto dokaže da je imala to pravo korištenja

¹²³ V. čl. 359. st. 2. ZV-a.

¹²⁴ V. čl. 364. st. 2. ZV-a.

¹²⁵ V. čl. 364. st. 5. ZV-a.

¹²⁶ V. čl. 365. st. 5. ZV-a.

¹²⁷ V. čl. 365. st. 3. ZV-a.

stečeno na valjanom pravnom temelju i na propisani način.¹²⁸

Od prijelaznog uređenja ZV je predvidio nekoliko iznimaka, i to za stvari na kojima su pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja imale bivše društvene i društveno-političke organizacije, za stvari koje nisu unesene u društveni kapital pravnih osoba u postupku pretvorbe na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća te za stvari pravnih osoba u društvenom vlasništvu sa sjedištem na prije okupiranom, a tada oslobođenom području Republike Hrvatske.¹²⁹ Svaka-ko najvažnija iznimka je ona koja se tiče stvari koje nisu unesene u društveni kapital pravnih osoba u postupku pretvorbe na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća. Ta pravna praznina popunjena je tek naknadno, donošenjem posebnih zakona (posljednji put prošle godine),¹³⁰ no u praksi i danas postoje slučajevi nekretnina čiji je pravni status i dalje sporan.

Zbog segmentiranosti i vremenskog slijeda propisa, za razliku od područjovljenja, pretvorba društvenog vlasništva bila je kompliciranija, premda su se promjene također događale izvanknjižno. Sama operacionalizacija pretvorbe zahtijevala je prvenstveno utvrđivanje objekta, tj. ispravnu identifikaciju nekretnine (katastarskih čestica), što je bilo otežano zbog neusklađenosti zemljišnih knjiga i katastra, o čemu je već bilo riječi. Za svaku od identificiranih nekretnina trebalo je utvrditi odgovarajući pravni režim pretvorbe (i to jedan ili više njih) te konstruirati odgovarajući pravni slijed prava na nekretninama u društvenom vlasništvu koja su se pretvorila u pravo vlasništva te eventualno daljnji pravni slijed, nakon pretvorbe. Za provedbu promjene u zemljišnoj knjizi bilo je zato potrebno uskladiti podatke u posjedovnici na temelju odgovarajućih prijavnih listova te podatke u vlastovnici na temelju odgovarajućih tabularnih isprava prikladnih za uknjižbu, koje su bile često bilo neodgovarajuće, bilo u cijelosti nedostupne (izgubljene, uništene) ili nepostojeće. U tim postupcima istovremeno je trebalo primijeniti ne samo aktualno pravo već sve socijalističko pravo i hrvatsko pravo koje je bilo na snazi u međuvremenu, čije je nerazumijevanje predstavljalo dodatnu zapreku.

¹²⁸ V. čl. 365. st. 4. ZV-a.

¹²⁹ V. čl. 390. st. 1. ZV-a.

¹³⁰ V. Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, NN, br. 92/10; Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu, NN br. 50/20. V. Jug, J., Pretvorba društvenog vlasništva na stvarima koje nisu procijenjene kod pretvorbe društvenih poduzeća, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 35, br. 1, 2014., str. 357-388; Sarvan, D., *Vlasništvo "turističkog zemljišta" de lege lata i de lege ferenda*, Pravo u gospodarstvu, vol. 49, br. 1, 2010., str. 85-121; Perkušić, A., *Upravljanje nekretninama u državnom vlasništvu i režim tzv. turističkog zemljišta*, Pravo u gospodarstvu, vol. 51, br. 1, 2012., str. 1-58.

Konačno, u kontekstu pretvorbe promjena od posebne važnosti bila je i uspostava jedinstvenosti nekretnine, tj. napuštanje dualiteta zemljišta i zgrade kao logična posljedica napuštanja društvenog vlasništva. Pored *supra* citiranog čl. 12. ZOVO-a, ZV je detaljno uređio pitanje pravnog sjedinjenja zemljišta i zgrade, tj. spajanja zemljišnoknjižnih tijela koja su u zemljišnoj knjizi bila razdvojena. Vlasnici zgrada ovlašteni su po čl. 367. ZV-a zahtijevati spajanje zemljišnoknjižnih tijela ako je zgrada upisana, uz istovremeno brisanje društvenog vlasništva na zemljištu. Međutim, kako je prije raspravljeno, zgrade često nisu bile upisane, premda su faktično postojale, zbog čega je ZV predvidio i posebna pravila o pravnom sjedinjenju zemljišta i neupisane zgrade, po kojima je do sjedinjenja dolazilo nakon upisa zgrade,¹³¹ odnosno upisa neupisanog prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu na temelju ovršne odluke vlasti kojom je radi izgradnje zgrade dodijeljeno pravo korištenja odnosno utvrđeno prvenstveno pravo korištenja njegovu nositelju, ugovora o međusobnim pravima i obvezama sklopljenim u skladu s uvjetima utvrđenim u toj odluci te obavijesti nadležnoga katastarskoga tijela da je na odnosnoj građevinskoj čestici izgrađena zgrada.¹³² Ove odredbe bile su u praksi često otežano primjenjive zbog istih razloga zbog kojih izvorno nije došlo do odgovarajućih upisa, o kojima je već bilo riječi. Pored toga, kako je pretvorba društvenog vlasništva bila pretpostavkom za pravno sjedinjenje zemljišta i zgrade, u svim slučajevima u kojima je pretvorba bila isključena, odgođena ili neutvrđena, bilo zbog neusklađenosti s katastrom, neprovedenim upisima povodom podruštvovljenja ili problema u primjeni odredaba o pretvorbi društvenog vlasništva, nije bilo moguće niti uspostaviti zemljišnoknjižno jedinstvo zemljišta i zgrade, zbog čega i danas u zemljišnim knjigama postoji velik broj nesjedinjenih zemljišnoknjižnih tijela.

D. Povezivanje etažnog vlasništva sa suvlasništvom

Prijelaznim odredbama ZV-a previđeno je povezivanje etažnog vlasništva sa suvlasništvom kao prijelazno rješenje problema nastalog promjenom koncepcije etažnog vlasništva u novom stvarnopravnom sustavu u odnosu na prethodno uređenje po ZVDZ-u.¹³³ Po tom zakonu posebni dijelovi mogli su biti u društvenom etažnom vlasništvu i u građanskom etažnom vlasništvu, pri čemu je

¹³¹ V. čl. 368. st. 1. i 2. ZV-a.

¹³² V. čl. 268. st. 3. ZV-a.

¹³³ Zakon o vlasništvu na dijelovima zgrada, Sl. list FNRJ, br. 16/59, 48/59, 12/62, Sl. list SFRJ, br. 10/65, 57/65, NN, br. 52/73, 46/90, dalje: ZVDZ.

nositelj prava raspolaganja imao isti položaj kao i vlasnik.¹³⁴ Dijelovi zgrade, koji su služili zgradi kao cjelini ili samo nekim njezinim posebnim dijelovima, bili su zajedničko, nedjeljivo vlasništvo svih vlasnika posebnih dijelova, odnosno vlasnika, čijim posebnim dijelovima služe.¹³⁵ Na zajedničkim dijelovima višestambene zgrade koji služe zgradi kao cjelini svi vlasnici posebnih dijelova imali su trajno pravo korištenja,¹³⁶ dok su na zajedničkim dijelovima te zgrade koji su služili samo nekim, a ne svim posebnim dijelovima vlasnici tih posebnih dijelova imali trajno pravo korištenja.¹³⁷ Ako je zgrada u etažnom vlasništvu bila podignuta na građevinskoj parceli u društvenom vlasništvu, svaki vlasnik posebnog dijela te zgrade imao je trajno pravo korištenja građevinske parcele, na kojoj je zgrada podignuta,¹³⁸ a ako je zgrada u etažnom vlasništvu bila podignuta na građevinskoj parceli u građanskom vlasništvu, svaki vlasnik posebnog dijela zgrade imao je vlasništvo na idealnom dijelu građevinske parcele, razmjerno vrijednosti svog posebnog dijela prema ukupnoj vrijednosti cijele zgrade.¹³⁹ Zbog toga je na nekretnini u etažnom vlasništvu postojalo više različitih pravnih režima koji su bili odvojeni različitim kategorijama prava koja su postojala na pojedinim dijelovima nekretnine, tj. na zemljištu, zajedničkim dijelovima zgrade i posebnim dijelovima zgrade. Za razliku od tog uređenja, ZV je etažno vlasništvo koncipirao kao neodvojivo povezano s odgovarajućim suvlasničkim dijelom (idealnim dijelom) cijele nekretnine,¹⁴⁰ pa je i na zemljištu i na zgradi i svim njezinim dijelovima uspostavljeno suvlasništvo, modificirano tako da je vlasnik posebnog dijela u tom svojstvu ovlašten da upravljajući posebnim dijelom umjesto svih suvlasnika izvršava sve vlasničke ovlasti i dužnosti kao da je posebni dio samo njegovo vlasništvo.

Zbog promjene ove koncepcije, kao i uspostave jedinstvenosti nekretnine, ZV je predvidio povezivanje tako da etažno vlasništvo stečeno po prijašnjim propisima po samome zakonu postaje vlasništvo posebnog dijela nekretnine kako je uređeno po ZV-u,¹⁴¹ s time da se vlasništvo posebnoga dijela nekretnine neodvojivo povezuje s određenim suvlasničkim dijelom cijele nekretnine.¹⁴² Etažni vlasnik je po ZV-u stekao odgovarajući suvlasnički dio cijele nekretnine, umjesto sudjelovanja u zajedničkom nedjeljivom vlasništvu zajedničkih dije-

¹³⁴ V. čl. 3. st. 4. ZVDZ-a.

¹³⁵ V. čl. 5. st. 3. ZVDZ-a.

¹³⁶ V. čl. 5. st. 1. ZVDZ-a.

¹³⁷ V. čl. 5. st. 2. ZVDZ-a.

¹³⁸ V. čl. 6. st. 1. ZVDZ-a.

¹³⁹ V. čl. 6. st. 2. ZVDZ-a.

¹⁴⁰ V. čl. 66. st. 1. ZV-a.

¹⁴¹ V. čl. 370. st. 1. ZV-a.

¹⁴² V. čl. 370. st. 2. ZV-a.

lova porodične zgrade sa suvlasništvom zemljišta, odnosno umjesto njegova dotadašnjega sudjelovanja u trajnom pravu korištenja zajedničkih dijelova višestambene zgrade s pravom trajnoga korištenja zemljišta,¹⁴³ pri čemu je veličina odgovarajućeg suvlasničkog dijela bila neodređena, ali određiva, prema pravilima ZV-a o veličini odgovarajućeg suvlasničkog dijela nekretnine.¹⁴⁴ Za takvo je utvrđenje potrebno da suvlasnici postignu sporazum, redovito uz pomoć stručnjaka (vještaka) koji bi izvršio izračun veličine suvlasničkih dijelova na temelju faktičnog stanja ili da takvo utvrđenje traže u sudskom postupku. Do tada, po samome ZV-u smatra se da su dijelovi svih suvlasnika jednako veliki.¹⁴⁵ U velikom broju slučajeva suvlasnici nikad nisu postigli odgovarajući sporazum o utvrđivanju veličine suvlasničkih dijelova, bilo zato što je oko toga postojao spor, bilo zato što nije postojao dovoljan interes suvlasnika za sređivanje zemljišnoknjižnog stanja, bilo zato što je samo suvlasništvo bilo neizvjesno, iz već raspravljenih razloga.

Etažno vlasništvo u socijalizmu rijetko se uspostavljalo prvenstveno zbog već opisanih problema vezanih uz upis zgrada u zemljišnu knjigu. Ako je ono bilo upisano, već provedeni upisi vlasništva na posebnom dijelu zgrade, odnosno upisi prava raspolaganja na posebnom dijelu zgrade u društvenom vlasništvu smatraju se upisima prava vlasništva posebnoga dijela nekretnine povezanoga sa suvlasničkim dijelom te nekretnine po samome ZV-u.¹⁴⁶ U suprotnom, osobe koje nisu stekle etažno vlasništvo po prijašnjim propisima, ali su imale valjani pravni temelj za to, ovlaštene su po ZV-u na tom temelju steći posebni dio zajedno s odgovarajućim suvlasničkim dijelom nekretnine,¹⁴⁷ ali tek nakon upisa zgrade u zemljišnu knjigu.

U vrijeme stupanja na snagu ZV-a, i nakon toga, međutim, postojalo je nekoliko kategorija posebnih dijelova koji su se redovito upisivali u zemljišnu knjigu. Kao prvo, to su bili stanovi i poslovni prostori izuzeti iz nacionalizacije, koji su upisani na temelju rješenja o nacionalizaciji,¹⁴⁸ a koja su, doduše, sadržavala redovito samo rudimentarne opise tih posebnih dijelova. Kao drugo, to su bili stanovi prodani na temelju Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo,¹⁴⁹ koji su se upisivali u za to posebno osnovanu knjigu polože-

¹⁴³ V. čl. 370. st. 3. ZV-a.

¹⁴⁴ V. čl. 370. st. 4. ZV-a.

¹⁴⁵ V. čl. 370. st. 4. ZV-a.

¹⁴⁶ V. čl. 370. st. 6. ZV-a.

¹⁴⁷ V. čl. 370. st. 5. ZV-a.

¹⁴⁸ V. čl. 2.-32. ZON-a.

¹⁴⁹ NN, br. 27/91, 33/92, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 4/94, 44/94, 47/94, 58/95, 11/96, 11/97, 68/98, 96/99 i 120/00. V. Tumbri, T., *Stambena reforma - prodaja stanova u društvenom vlasništvu na kojima postoji stanarsko pravo*, Zakonitost, vol. 45, br. 2-3, 1991.,

nih ugovora koja se počela voditi usporedo sa zemljišnom knjigom u koju je bilo upisano zemljište na kojem se nalazila neupisana zgrada u kojoj su se ti stanovi nalazili.¹⁵⁰ U knjigu položenih ugovora poslije su se upisivali i stanovi koji su otkupljeni na temelju odredaba Zakona o nakadi, a koji nisu vraćeni prijašnjim vlasnicima.¹⁵¹ Kao treće, nakon donošenja Zakona o naknadi posebnu kategoriju čine posebni dijelovi koji su vraćeni prijašnjim vlasnicima na temelju rješenja o povratu, a koji su se upisivali neposredno u glavnu knjigu.¹⁵²

Konačno, posebnu kategoriju čine posebni dijelovi nastali prenamjenom, nadogradnjom, prigradnjom ili dogradnjom. Sve osobe koje su do stupanja na snagu ZV-a na temelju odobrenja nadležnog tijela o svom trošku provele prenamjenu zajedničkih prostorija u zgradi u društvenom vlasništvu u stan ili drugu samostalnu prostoriju, nadogradnju, dogradnju ili prigradnju, stekle su time na temelju i u okviru toga odobrenja pravo vlasništva tih prostorija kao posebnoga dijela nekretnine, zajedno s odgovarajućim suvlasničkim dijelom cijele nekretnine.¹⁵³ Ovdje se radi o izvanknjižno stečenom etažnom vlasništvu, koje se može uknjižiti na temelju ovršne sudske odluke kojom je utvrđeno stjecanje vlasništva posebnoga dijela nekretnine te takve odluke kojom je utvrđena veličina odgovarajućega suvlasničkoga dijela, odnosno na temelju isprave svih suvlasnika cijele nekretnine kojom oni priznaju stjecanje vlasništva posebnoga dijela nekretnine i sporazumno određuju veličinu odgovarajućega suvlasničkoga dijela na kojem se to vlasništvo osniva.¹⁵⁴

str. 291-302.

¹⁵⁰ V. Pravilnik o ustrojavanju i vođenju knjige položenih ugovora, NN, br. 42/91, 16/94.

¹⁵¹ V. čl. 22.-24. Zakona o naknadi.

¹⁵² V. čl. 32.-43. Zakona o naknadi.

¹⁵³ V. čl. 372. st. 1. ZV-a.

¹⁵⁴ V. čl. 372. st. 3. ZV-a. Poslije je u čl. 3. Zakona o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade, NN, br. 20/06, predviđeno da i osoba koja je do 19. lipnja 1991. o svome trošku uz suglasnost tadašnjih stanara odnosno skupa stanara ili bivše mjesne zajednice provela prenamjenu zajedničkih prostorija u stambenoj zgradi u društvenom vlasništvu u stan za potrebe vlastitog stanovanja i u njemu stalno stanuje, a ne ispunjava uvjete iz članka 372. ZV-a, stječe pravo na kupnju tog stana. Na temelju odredbi tog zakona riješen je i otkup bivših nadstojničkih stanova koji su bili isključeni u čl. 52. Zakona o najmu stanova. Ti stanovi također su se upisivali u knjigu položenih ugovora. V. čl. 15. istog zakona. V. Josipović, T., *Zakon o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnike stambene zgrade: stjecanje vlasništva nadstojničkih stanova i stanova nastalih prenamjenom zajedničkih prostorija*, u: Dika, M. et al., *Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, Zagreb, 2006., str. 73-100; Brežanski, J., *Prodaja stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade*, u: Bienenfeld, J. et al., *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb, 2006., str. 34-60.

Posljedica opisanih uređenja bila je daljnja neažurnost zemljišne knjige koja se očitovala u sljedećem. Kao prvo, posebni dijelovi koji su bili upisani u knjigu položenih ugovora izdvojeni su u posebnu evidenciju koja nije adekvatno povezana sa zemljišnom knjigom. Uvid u potpuno stanje nekretnine zahtijeva uvid kako u glavnu knjigu tako i u knjigu položenih ugovora, što je dovelo do velike nepreglednosti, a katkad i do provođenja upisa bez utvrđivanja potpunog zemljišnoknjižnog stanja i u konačnici sporova. Kao drugo, svi posebni dijelovi upisani do ZV-a, kao i oni upisani u zemljišnu knjigu na temelju rješenja o povratu, upisani su bez određene veličine suvlasničkog omjera, što u takvim slučajevima dovodi do primjene presumpcije o jednakoj veličini svih suvlasničkih omjera, neovisno o veličini ili vrijednosti pojedinih posebnih dijelova.

Ti nedostaci pokušali su se riješiti povezivanjem zemljišne knjige i knjige položenih ugovora.¹⁵⁵ Povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora bilo je prvo predviđeno već odredbama Zemljišnoknjižnog poslovnika.¹⁵⁶ Knjiga položenih ugovora postala je po samome Poslovniku sastavnim dijelom zemljišne knjige koja se vodi za katastarsku općinu za koju se vodi knjiga položenih ugovora,¹⁵⁷ a podulošci knjige položenih ugovora postali su podulošci zemljišnoknjižnog uloška u kojem je upisano zemljište na kojem je izgrađena zgrada glede čijih su posebnih dijelova osnovani podulošci u knjizi položenih ugovora.¹⁵⁸

Nažalost, pravila o povezivanju iz Poslovnika u praksi uopće se nisu primjenjivala, premda su povezivanja trebala biti pokrenuta i provedena po službenoj dužnosti.¹⁵⁹ Osim općenite potkapacitiranosti zemljišnoknjižnih sudova, odredbe Poslovnika o povezivanju suočile su se nekoliko temeljnih problema, koji dobro ukazuju na problematičnost zatečenog pravnog stanja. S jedne strane, Poslovník je propisivao da se povezivanje provodi tako da se u zemljišnoj knjizi u kojoj je upisano zemljište na kojem je izgrađena zgrada provodi promjena izgrađenosti zemljišta te upisuju vlasnici posebnih dijelova nekretnine po

¹⁵⁵ V. Matuško Antonić, Lj., *Etažno vlasništvo - povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora*, u: Antonić, Lj. et al., *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb, 2004., str. 274-293; Kontrec, D., *Povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora de lege lata i de lege ferenda*, u: Kačer, H. et al. (ur.), *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928.-2008.)*, Zagreb, 2009., str. 495-513.

¹⁵⁶ V. Pravilnik o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova (Zemljišnoknjižni poslovnik), NN, br. 81/97, 109/02, 153/02, 123/02, 14/05, 60/10, 60/2010, 55/13, 63/19, dalje Poslovnik, i to njegove odredbe čl. 149.-157. prije izmjena iz 2010.

¹⁵⁷ Čl. 149. st. 1. Poslovnika (2002.).

¹⁵⁸ V. čl. 149. st. 2. Poslovnika (2002.).

¹⁵⁹ V. čl. 150. st. 2. Poslovnika (2002.).

pravilima ZZK-a i Poslovnika o upisu vlasništva posebnih dijelova nekretnine koji su povezani s odgovarajućim suvlasničkim dijelom nekretnine.¹⁶⁰ Promjena izgrađenosti imala se provesti u posjedovnici prema podacima iz knjige položenih ugovora, i to bez prijavnog lista katastra.¹⁶¹ Ta se promjena nije mogla provesti u situacijama neusklađenosti oblika i površine čestica, a da se istovremeno ne provede usklađenje, za koje je po općim pravilima bila potrebna suglasnost svih nositelja knjižnih prava kojih se promjena tiče, što je u posebnom postupku koji se vodio po službenoj dužnosti, čak i uz pribavljenu identifikaciju, bilo iznimno teško.

Pored toga, postupak povezivanja nije dovodio do utvrđenja veličine suvlasničkih dijelova, ako suvlasnici nisu priložili o tome odgovarajuću ispravu, jer se u vlastovnicu zemljišnoknjižnog uloška po službenoj dužnosti upisivalo vlasništvo posebnog dijela nekretnine povezano sa suvlasničkim dijelom koji je jednako velik kao i dijelovi ostalih suvlasnika. Postupak povezivanja propisan Poslovníkom također nije osiguravao da se prilikom povezivanja upisuju i oni posebni dijelovi koji su u času povezivanja bili izvanknjižno etažno vlasništvo jer su stečeni na temelju zakona ili na temelju odluke nadležnog tijela .

Odredbе Poslovnika o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora brisane su kada je o povezivanju donesen poseban Pravilnik o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine 2010.¹⁶² koji je poslije zamijenjen Pravilnikom o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine (etažno vlasništva) iz 2013.¹⁶³ Pravilnikom iz 2010. predviđeno je obvezatno pokretanje postupka u roku od tri godine od strane upravitelja nekretnine, što je u praksi dovelo do velikog broja pokrenutih postupaka. Postupak je bio dužan u roku pokrenuti i u njemu sudjelovati u ime svih suvlasnika upravitelj nekretnine, ili sami suvlasnici ako upravitelj nije bio određen. Nažalost, istovremeno je predviđeno odbacivanje neurednih ili nepotpunih prijedloga,¹⁶⁴ što je dovelo i do velikog broja odbačenih prijedloga. Postupak je zamišljen kao izvanparnični postupak s raspravom,¹⁶⁵ pa čak i mogućim očevidom,¹⁶⁶ koji je rezultirao rješenjem o povezivanju kojim se nisu jednostavno prenosili postojeći podaci, nego i upisivale promjene podataka u posjedovnici,

¹⁶⁰ V. čl. 152. st. 1. Poslovnika (2002.).

¹⁶¹ V. čl. 152. st. 2. Poslovnika (2002.).

¹⁶² NN, br. 60/10, dalje: Pravilnik (2010.).

¹⁶³ NN, br. 121/13, dalje: Pravilnik (2013.).

¹⁶⁴ V. čl. 6. Pravilnika (2010.) i čl. 8. st. 2. Pravilnika (2013.).

¹⁶⁵ V. čl. 8. Pravilnika (2010.) i čl. 11. Pravilnika (2013.).

¹⁶⁶ V. čl. 10. Pravilnika (2010.).

kao i knjižna prava koja do tada nisu bila upisana.¹⁶⁷ Pravilnikom je bilo predviđeno odlučivanje o upisu katastarske čestice ili promjene izgrađenosti, upisu svih posebnih dijelova nekretnine, upisu svih knjižnih prava, odnosno osobnih odnosa i pravnih činjenica na nekretnini i posebnim dijelovima nekretnine koji mogu biti predmetom upisa u zemljišnu knjige. Zbog toga je bilo predviđeno uz prijedlog obvezatno dostavljanje dokaza da je utvrđena građevna čestica i eventualno odgovarajućeg geodetskog elaborata, izvotka iz katastra zemljišta, potvrde nadležnog ureda za katastar o identifikaciji, međuvlasničkog ugovora ili isprave upravitelja u kojoj su pobrojani svi posebni dijelovi i nositelji prava na njima, kao i druge isprave o knjižnim pravima, a posebno isprave na temelju koje bi neupisani vlasnik posebnog dijela mogao zatražiti upisa.

Niti ovi postupci nisu u velikom broju slučajeva okončani, a mnogi su okončani tako da su u zemljišnu knjigu upisani presumptivno jednaki suvlasnički dijelovi,¹⁶⁸ presumptivni vlasnici,¹⁶⁹ suvlasnici s neodređenim omjerima,¹⁷⁰ ili tako da uopće nisu upisani svi posebni dijelovi, perpetuirajući neusklađenost sa stvarnim stanjem. Pravilnik iz 2013. u bitnome je zadržao pravila iz Pravilnika iz 2010. uz određena odstupanja (npr. predviđeno je postupanje bez održavanja rasprave,¹⁷¹ djelomično povezivanje¹⁷² te je detaljnije uređen upis u vlastovnicu,¹⁷³ upis pripadaka,¹⁷⁴ te upis prenamijenjenih posebnih dijelova¹⁷⁵). Nedostaci evidencije posebnih dijelova, naravno, upravo su najočitiiji i najproblematičniji upravo u urbanim sredinama u kojima po prirodi stvari takvih posebnih dijelova ima najviše, pa tako i u potresom pogođenom području Grada Zagreba.

E. Izvanknjižni singularni prijenosi i ograničenje dosjelosti

1. Izvanknjižni singularni prijenosi

Izvanknjižni singularni prijenosi bili su do stupanja na snagu ZV-a (a u određenoj manjoj mjeri i nakon toga) relativno česti,¹⁷⁶ i to kako unutar druš-

¹⁶⁷ V. čl. 12. Pravilnika (2010.).

¹⁶⁸ V. čl. 14. st. 1. Pravilnika (2010.) i čl. 17. st. 1. Pravilnika (2013.).

¹⁶⁹ V. čl. 14. st. 3. Pravilnika (2010.) i čl. 17. st. 4. Pravilnika (2013.).

¹⁷⁰ V. čl. 22. Pravilnika (2010.).

¹⁷¹ V. čl. 14. Pravilnika (2013.).

¹⁷² V. čl. 10. Pravilnika (2013.).

¹⁷³ V. čl. 17. Pravilnika (2013.).

¹⁷⁴ V. čl. 18. Pravilnika (2013.).

¹⁷⁵ V. čl. 19. Pravilnika (2013.).

¹⁷⁶ V. Simonetti, *Prava na nekretninama*, op. cit. u bilj. 48, str. 259 (koji navodi da “po-

tvenovlasničkog režima tako i izvan njega (tj. u vlasničkopravnom režimu). Unutar društvenovlasničkog sustava, to je bila posljedica činjenice da je uspostava društvenovlasničkog uređenja sama po sebi dovela do slabljenja percepcije važnosti zemljišnih knjiga,¹⁷⁷ koje su, premda preživjele, u konačnici trebale biti ukinute, kao i vlasništvo.¹⁷⁸ U mnogim slučajevima izvanknjižni prijenosi bili su posljedica već opisanih problema neusklađenosti zemljišne knjige i katastra, pa se upisi nisu mogli provesti bez prethodnog otklanjanja postojećih neusklađenosti. Pored toga, prijašnji vlasnici u mnogim su slučajevima ugovorima raspolagali suprotno zabranama o prijenosu privremenog prava korištenja na nekretninama u društvenom vlasništvu,¹⁷⁹ koji ugovori su prema izričitim odredbama tada važećih propisa bili ništavi.¹⁸⁰ To dokazuje i kasnije donošenje čl. 18. Zakona o naknadi kojim je omogućena konvalidacija tih pravnih poslova.¹⁸¹

U vlasničkopravnom režimu to je također bila posljedica činjenice da je katastarska evidencija ne samo, u pravilu, bila ažurnija od zemljišne knjige već je dobila i svojevrsnu percepciju izjednačenosti u pravnim učincima sa zemljišnom knjigom u pravnom prometu. S jedne strane, to je bilo uvjetovano time da su sastavljene isprave o izvanknjižnim prijenosima bile prihvatljive isprave za promjenu podataka u popisno-knjižnom dijelu katastarskog operata o posjed-

stoje čitavi nizovi prijenosa posjeda na osnovu ugovora o prijenosu prava vlasništva na nekretnine bez zemljišnoknjižnog prijenosa, u rasponima od više desetljeća” i da je prevladavalo “shvaćanje da je uknjižba prava ne nekretninama u onom sustavu praktički nebitna jer okolnost što pravo na nekretnini nije uknjiženo ne umanjuje ovlaštenikovu mogućnosti faktičnog iskorištavanja nekretnine u gopsodarske svrhe prema njenoj prirodi i namjeni.”)

¹⁷⁷ V. Josipović, T., *Zemljišnoknjižno pravo u doba uključenosti u socijalistički pravni krug*, u: Gavella, N. et al., op. cit. u bilj. 69, Zagreb, 2005., str. 152.

¹⁷⁸ Zemljišne knjige su ukinute i zamijenjene jedinstvenom evidencijom nekretnina u nekim dijelovima bivše SFRJ, npr. u Srbiji. V. Živković, M., *Registri nepokretnosti*, u: Vodinelić, V. et al., *Promene stvarnog prava u Srbiji*, Beograd, 2004., str. 93. Ideja o ukidanju zemljišnih knjiga radi uspostave jedinstvene evidencije bila je prisutna već u društvenovlasničkom režimu. V. Kučeković, *Prilog raspravi*, op. cit. u bilj. 104, str. 80. Ona se ponovo javila i relativno nedavno u okviru rasprava o reformi zemljišnih knjiga i katastra. V. Josipović, T.; Ernst, H., *Napuštanje zemljišnoknjižnog sustava i uvođenje jedinstvene evidencije nekretnina u Hrvatskoj*, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 57, br. 5, 2018., str. 935-977.

¹⁷⁹ To pravo prijašnji vlasnik mogao je prenijeti odnosno oporukom ostaviti samo bračnom drugu, potomcima, usvojenicima, roditeljima i usvojiteljima, a ta prava mogu naslijediti zakonski nasljednici prijašnjeg vlasnika kao i zakonski nasljednici osoba na koje je prijašnji vlasnik prenio ta prava. V. čl. 31. st. 1. ZGZ-a.

¹⁸⁰ V. čl. 6. ZGZ-a.

¹⁸¹ V. čl. 18. st. 1. Zakona o naknadi.

nicima, i to po pravilima upravnog, a ne zemljišnoknjižnog postupka, što je redovito dovodilo do prihvaćanja isprava od tijela nadležnog za katastar, premda isprave ne bi zadovoljavale pretpostavke valjanosti tabularne isprave za uknjižbu ili predbilježbu. S druge strane, to je bilo uvjetovano aktivnom politikom provedbe javnopravnih propisa izvan vlasničkopravnih okvira, npr. o oporezivanju¹⁸² i nezakonitoj gradnji, o kojoj je već bilo riječi. Konačno, može se istaknuti i općeniti problem neaktivnosti vlasnika u pogledu sređivanja vlasničkopravnog statusa izvanknjižno prenesenog vlasništva. Taj problem je jednostavno, čini se, posljedica pasivnosti vlasnika koji se zadovoljavaju s prenesenim posjedom sve do potrebe poduzimanja određenog raspolaganja. Ovaj problem bio je posebno izražen u socijalizmu zbog nerazvijenog sustava hipotekarnih kredita, u kojem banke kao stjecatelji založnog prava motiviraju vlasnike da zatraže upis, ali je on prisutan i danas.¹⁸³

2. Ograničenje dosjelosti

U klasičnom stvarnopravnom sustavu institut dosjelosti predstavlja jedan od mehanizama kojim se omogućava prekid neizvjesnosti u pogledu vlasničkopravnog statusa nekretnine uzrokovan diskrepancijom između posjeda i vlasništva. U društvenovlasničkom sustavu primjena tog instituta bila je značajno ograničena zbog prirode društvenog vlasništva kao negacije vlasništva te shvaćanja dosjelosti kao fundamentalno vlasničkopravnog instituta. Na nekretni-

¹⁸² Propisi o oporezivanju zabranjivali su uknjižbu bez odgovarajućih dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina. V. npr. čl. 213. Zakona o porezima građana, NN, br. 53/77 (koji je zabranjivao čak i provedbu rješenja o nasljeđivanju), čl. 26. Zakona o porezu na promet nekretnina i prava, NN, br. 47/85 („Bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina i prava ne može se izvršiti ovjera potpisa na ugovoru o prijenosu prava vlasništva i drugog prava na nekretnini niti upis prijenosa prava vlasništva i drugog prava na nekretnini u zemljišne knjige“) i čl. 22. Zakona o porezu na promet nekretnina, NN, br. 53/90, 59/90, 61/91, 26/93, 95/95 („Bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može se upisati prijenos vlasništva na nekretnini u zemljišnim knjigama.“) koji je ukinut odlukom Ustavnog suda U-I-28/1993 od 17. travnja 1996., NN, br. 32/96.

¹⁸³ Ovakvo stanje izvanknjižnih prijenosa bilo je poznato već u socijalizmu, pa su čak i propisi u određenim slučajevima prihvaćali izvanknjižno vlasništvo kao stečeno vlasništvo. V. npr. čl. 31.a ZGZ-a (koji je prihvatio da se vlasnikom iznimno, osim osoba upisanih u zemljišnu knjigu, u smislu toga zakona smatraju i osobe koje su zemljište stekle na osnovi ugovora, ako je do dana prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo ovjeren potpis prodavatelja, ili je plaćen porez na promet nekretnina odnosno ugovor zaprimljen kod nadležnog općinskog organa uprave radi razreza tog poreza, ili je ugovorena cijena uplaćena putem banke.).

nama u vlasničkopravnom sustavu dosjelo je mogla teći primjenom pravnih pravila OGZ-a,¹⁸⁴ uz određene modifikacije u sudskoj praksi.¹⁸⁵ S druge strane na nekretninama u društvenom vlasništvu dosjelo prava vlasništva bila je izričito zabranjena čl. 29. ZOVO-a,¹⁸⁶ a i prije toga, već od Ustava FNRJ iz 1946., sudska praksa nije prihvaćala primjenu tog instituta, pozivom na ondašnja ustavnopravna načela.¹⁸⁷ Dosjelo između društvenopravnih osoba (tj. dosjelo prava korištenja, osim prava korištenja radi građenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu¹⁸⁸) bila je moguća analognom primjenom pravila o dosjelo vlasništva,¹⁸⁹ do uvođenja neposrednog samoupravljanja po Ustavu iz 1974. i ZUR-u, kada je postala nespojiva s novim uređenjem.¹⁹⁰ Zbog toga nije uopće postojala mogućnosti dosjedanja prava raspolaganja između društvenopravnih subjekata, premda se ono i nakon 1974. moglo steći protiv vlasničkoprogovnog subjekta.¹⁹¹

Primjena instituta dosjelo na nekretninama u društvenom vlasništvu po-

¹⁸⁴ V. §§ 1452.-1477. OGZ-a.

¹⁸⁵ V. Načelno mišljenje opće sjednice Saveznog vrhovnog suda od 4. travnja 1960., br. 3/60, ZSO, knj. 5, sv. 1, 1960., str. 15.

¹⁸⁶ Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, Sl. list SFRJ 6/80, 36/90. Isto je vrijedilo i za stvarne služnosti (v. čl. 55. ZOVO-a).

¹⁸⁷ V. Simonetti, P., *Stjecanje prava vlasništva primjenom ustanova dosjelo i uzurpacije na nekretninama koje su bile u društvenom vlasništvu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008., str. 34 (koji citira presudu Saveznog vrhovnog suda Gz 57/57 od 18. listopada 1957., kao i čl. 1. ZPZZ-a, koji je načelno zabranjivao prijenos iz društvenog vlasništva, osim otuđenjem pod zakonom predviđenim slučajevima). V. i Mihajlovski, V., *O održaju kao originarnom načinu pribavljanja prava svojine*, Pravni život, vol. IX, br. 3-4, 1960., str. 22-23. Za šume je posebnom odredbom čl. 55. st. 2. Zakona o šumama, NN, br. 54/83, 5/84, 31/86, 32/87, 47/89, 41/90, 45/90, 18/2013, 9/91, 61/91, 71/91, 14/93, 26/1993, 76/93, 29/94, 37/94, 76/99, 8/00, dosjelo na šumama u društvenom vlasništvu bila isključena, a također i nakon pretvorbe u državno vlasništvo do ukidanja odlukom USRH U-I-374/1998 od 12. siječnja 2000, NN, br. 8/00.

¹⁸⁸ V. čl. 37. ZPZZ-a.

¹⁸⁹ V. Simonetti, *Prava na nekretninama*, op. cit. u bilj. 48, str. 272.

¹⁹⁰ V. Načelni stav br. 2/81 zajedničke sjednice Saveznog suda, republičkih i pokrajinskih vrhovnih sudova i Vrhovnog vojnog suda od 7. i 8. svibnja 1981., u: Žuvela, M., *Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima*, Zagreb, 1981., str. 129-131. V. VSRH Rev 45/90 (6. 12. 1990.), Rev 32/97 (16. 9. 1997.), Rev 81/04 (24. 11. 2005.), Rev 114/08 (28. 10. 2008.), Rev-x 1188/11 (7. 2. 2012.), Rev 79/10 (17. 4. 2013.), Rev 2467/13 (13. 3. 2018).

¹⁹¹ V. Simonetti, *Prava na nekretninama*, op. cit. u bilj. 48, str. 273, 283 (koji dodatno upućuje i na primjenu čl. 226. ZUR-a kao posebnog pravnog temelja za prijelaz nekretnine koja je bez pravne osnove postala društveno sredstvo društvene pravne osobe).

stala je u režimu nakon donošenja ZV-a posebno problematična zbog nejasnoća oko primjene čl. 388. st. 4. ZV-a koji je izvorno propisivao uračunavanje vremena dosjelnosti i prije 8. listopada 1991., a koji je poslije zbog nedopuštene retroaktivnosti ukinut odlukom Ustavnog suda.¹⁹² Ti problemi bili su dodatno predmetom odlučivanja i pred Europskim sudom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, koji je u nizu odluka utvrdio postojanje povrede čl. 1. Protokola 1 Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zbog neprihvatanja tog instituta (u konačnici prihvaćajući isključenje).¹⁹³

F. Nasljeđivanje

Nasljeđivanje kao univerzalna sukcesija sukladno načelu *ipso iure* nasljeđivanja predstavlja izvanknjižni stvarnopravni prijenos, koji uvijek dovodi do privremenog nepotpunog zemljišnoknjižnog stanja, do upisa na temelju pravomoćnog rješenja o nasljeđivanju. Nažalost, praksa je pokazala da, usprkos *ex offico* vođenja ostavinskog postupka, u mnogim slučajevima ostavinske rasprave iza upisanih nositelja knjižnih prava nisu provedene. U velikom broju slučajeva to je upravo posljedica izvanknjižnih promjena koje su se dogodile prije ostaviteljeve smrti, što međutim otežava daljnje sudjelovanje nasljednika u postupcima koji imaju cilj utvrditi i ispravno publicirati vlasništvo.¹⁹⁴ U drugim pak slučajevima u kojima su ostavinske rasprave i vođene i provedene, zbog opisanih izvanknjižnih promjena, uključujući i izvanknjižne singularne prijenose, rješe-

¹⁹² V. USRH U-I-58/1997 i dr. od 17. studenog 1999., NN, br. 137/99. V. Brežanski, J., *Dosjelnost na društvenom vlasništvu*, u: Bienenfeld, J. et al., *Nekretnine u pravnom prometu – aktualna pitanja zakonodavstva i sudske prakse*, 2007., str. 47-73; Brežanski, J., *Još o stjecanju vlasništva dosjelošću na nekretninama u društvenom vlasništvu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 30, br. 1, 2009., str. 601-628.

¹⁹³ V. ESLJP, *Trgo c/a Hrvatska*, br. 35298/04, [2009] ECHR 884; *Radomilja c/a Hrvatska*, br. 37685/10, [2016] ECHR 581, i *Jakeljić c/a Hrvatska*, no. 22768/12, [2016] ECHR 587, obje presude preinačene u ESLJP, *Radomilja c/a Hrvatska*, br. 3768/10 i 22768/12, [2018] ECHR 254. V. Kontrec, D. *Stjecanje prava vlasništva dosjelošću na nekretninama u društvenom vlasništvu u svjetlu nove prakse Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 38, br. 1, 2017., str. 573-594.

¹⁹⁴ ZZK je pravilima o dostavi pokušao (na neadekvatan način) riješiti problem koji se javlja kad se upisi provode protiv osoba koje su umrle, propisujući da ako se pismeno vrati s naznakom da je primatelj pismena umro, a zemljišnoknjižni sud u roku od 60 dana od takvog saznanja nije primio obavijest o nasljednicima, pismeno će se objaviti na oglasnoj ploči suda. V. čl. 138. st. 4. ZZK-a. U nekim situacijama dostava je zato potpuno isključena, npr. tako je u čl. 212. ZZK propisano da će se rješenje o otvaranju pojedinačnog ispravnog postupka dostaviti osobama iz čijeg se upisa nedvojbeno zaključuje da bi dostava bila moguća.

nja o nasljeđivanju nisu bila prikladne tabularne isprave jer nisu mogla u okviru ostavinskog postupka sanirati nedostatke zemljišne knjige, odnosno meritorno utvrditi vlasništvo. Zbog toga je u takvim slučajevima vrlo često vlasništvo nekretnina označeno kao „izvanknjižno“ u samom rješenju o nasljeđivanju ili sadržava podatke koji ne mogu samostalno poslužiti kao temelj za uknjižbu. Ova praksa, koja postoji i danas, pogrešno signalizira nasljednicima da su stekli vlasništvo nekretnine, i to s autoritetom sudbene vlasti, što dodatno demotivira u poduzimanju dodatnih radnji (uključujući i postupak oko naknadno pronađene imovine) sve do nekog kasnijeg raspolaganja.¹⁹⁵ Takvo raspolaganje može biti pomaknuto i kroz nekoliko generacija, i to upravo u slučajevima vrijednih nekretnina koje ostaju sačuvane kao svojevrsni obiteljski kapital, a u kojima nisu rijetki slučajevi daljnjih faktičnih promjena (kao npr. faktično razvrgnuće suvlasništva).¹⁹⁶

S druge strane, u nekim slučajevima ostavinski postupci imali su drugačiju narav. U situacijama u kojima je došlo do izvanknjižnog gubitka prava, namjerno ili zbog neznanja ostavinski su postupci provedeni i na temelju tako donesenog rješenja o nasljeđivanju, ili rješenja o naknadno pronađenoj imovini, provedeni su odgovarajući upisi u zemljišnim knjigama, premda do nasljeđivanja nije došlo. Takve situacije dodatno opterećuju neažurno zemljišnoknjižno stanje te redovito uzrokuju dugotrajne sporove.

¹⁹⁵ Neki propisi izričito su priznavali stavke izvanknjižnog vlasništva u rješenjima o nasljeđivanju. Npr. sukladno čl. 65. st. 4. ZDIKN-a (2007.), ako je rješenjem o nasljeđivanju u ostavinskoj masi neka imovina na temelju katastarskih podataka utvrđena kao izvanknjižno vlasništvo, upis nositelja prava na zemljištu provodio se na temelju pravomoćnog rješenja područnog ureda za katastar odnosno ureda Grada Zagreba donesenog u upravnome postupku.

¹⁹⁶ Ovi problemi nisu jedinstveni za Republiku Hrvatsku. Komparativni primjeri, posebno izvan zemljišnoknjižnih sustava, kao npr. u SAD-u, pokazuju da intergeneracijski prijenosi na temelju zakonskog nasljednog prava doprinose iznimno visokom stupnju kompleksnosti i nesređenosti pravnog statusa nekretnina, koji se teško rješavaju, čak i uz stručnu pomoć. V. Way, H. K., *Informal Homeownership in the United States and the Law*, Saint Louis University Public Law Review, vol. 29, br. 1, 2009., str. 113-192; Pearce, H. A. III, „*Heirs' Property*“: *The Problem, Pitfalls, and Possible Solutions*, South Carolina Law Review, vol. 25, 1973., str. 151-168; Rivers, F. R., *Inequity in Equity: The Tragedy of Tenancy in Common for Heirs' Property Owners Facing Partition in Equity*, Temple Political & Civil Rights Law Review, vol. 17, 2007., str. 1-81; Henderson, C., *Heirs' Property in Georgia: Common Issues, Current State of the Law, and Further Solutions*, Georgia Law Review, vol. 55, 2020., str. 875-910.

IV. PROBLEMI NEIZVJESNOG VLASNIŠTVA U POTRESNOJ OBNOVI

A. Utvrđivanje svojstva vlasnika

Izvorni, nenovelirani Zakon o obnovi sadržavao je izričito navođenje korisnika obnove kao vlasnika odnosno suvlasnika oštećenih i uništenih višestambenih zgrada, stambeno-poslovnih zgrada, poslovnih zgrada i obiteljskih kuća koji su to bili na dan 22. ožujka 2020. te 28. i 29. prosinca 2020,¹⁹⁷ iz čega je bilo jasno da je za pitanje imovinskopravnih odnosa vezanih uz obnovu bio ključan stvarnopravni odnosno vlasničkopravni status na propisane datume. Novelirani Zakon obnovi više ne sadržava takvu formulaciju, ali je pitanje vlasništva, odnosno njegova izvjesnost i dalje odlučna. Provođenje obnove po Zakonu o obnovi, premda je izričito propisano da je u interesu Republike Hrvatske i u javnom interesu, ne provodi se protiv volje vlasnika, osim iznimno (u slučaju rušenja zgrade). Slijedom toga, da bi se pristupilo obnovi, o tome je prvenstveno potrebno donijeti posebnu odluku, koju su jedino ovlašteni donijeti vlasnici odnosno suvlasnici odnosno nekretnine, što proizlazi iz same prirode prava vlasništva. Kad se uzme u obzir prethodno provedena analiza o neizvjesnom vlasništvu, jasno je da donošenje takve odluke može upravo zato biti sporno, ili izostati.

Ovaj je problem uočen od Vlade Republike Hrvatske, zbog čega se pristupilo izmjenama Zakona o obnovi, uz obrazloženje da je tijekom „zaprimanja zahtjeva uočeno da predmetni zahtjevi nisu mogli sadržavati sve potrebne podatke iz razloga nesređenih imovinskopravnih odnosa, što u postupku donošenja akata zahtijeva dodatno utvrđivanje relevantnih činjenica koje značajno utječe na duljinu trajanja postupanja po tim zahtjevima“ te da zbog toga postoji „nepremostiv problem koji se očituje u nemogućnosti bržeg postupanja odnosno donošenja odluka čime je i zaustavljen proces obnove.“¹⁹⁸

Naime, zbog prije spomenutog sustava sufinanciranja po izvornom modelu iz Zakona o obnovi za korištenje proračunskih sredstava bilo je nesporno potrebno utvrditi vlasništvo, kao i status stanovanja i prijavljenog prebivališta ili boravišta srodnika vlasnika.¹⁹⁹ Izmjena modela financiranja, kao i brisanje

¹⁹⁷ V. čl. 1. st. 2. Zakona o obnovi (2020.).

¹⁹⁸ PZ 196, str. 3.

¹⁹⁹ Sukladno kriterijima iz čl. 5. st. 4. Zakona o obnovi bilo je npr. za nekretninu na području Grada Zagreba potrebno utvrditi da je na dan 22. ožujka 2020. stranka bila vlasnik te da je vlasnik ili njegov srodnik u smislu Zakona o obnovi stanovao u nekretnini koja se obnavlja na isti dan te da je na taj dan imao prijavljeno prebiva-

pripadajućih odredbi prezentirano je kao rješenje problema neizvjesnog vlasništva, jer se time „ukida zabrana raspolaganja obnovljenom nekretninom kao i obveza upisa založnog prava na istoj“ pa stoga „neće više biti potrebno utvrđivati složene imovinsko-pravne odnose koji su znatno usporavali postupak.“²⁰⁰ Nažalost, to obrazloženje polazi od pogrešne pretpostavke da su upisi založnog prava i zabrana raspolaganja uzroci poteškoća odnosno potrebe za utvrđivanjem vlasništva.²⁰¹ Vlasništvo je potrebno utvrditi zbog toga jer odluka o obnovi predstavlja odluku o faktičnim zahvatima i promjenama na nekretnini te načinu njezina korištenja, neovisno o sustavu financiranja. Upisi založnog prava i zabrana raspolaganja bili su posljedica već donesene odluke o obnovi, pa nisu zapravo predstavljali problem, jer je u tom modelu odluka već bila donesena.

Problem utvrđivanja svojstva vlasnika nastaje prilikom donošenja odluke u slučajevima u kojima zemljišnoknjižno stanje ne odgovara izvanknjižnom stanju. Okolnost da je zemljišna knjiga javna evidencija koja uživa javnu vjeru²⁰² u najvećem broju slučajeva nije od značenja zbog toga što nepotpunost ili neistinitost zemljišnoknjižnog stanja proizlazi iz same zemljišne knjige, i svima je poznata. Na primjer, situacije koje su prije analizirane mogu uključivati neupisane zgrade izgrađene na zemljištu u društvenom vlasništvu, pri čemu društveno vlasništvo nikad nije upisano u zemljišnu knjigu, a i ako je upisano, moguće je da odgovarajuće parcelacije ili deposedacije nisu provedene, kao niti obnova zemljišne knjige u skladu s novom katastarskom izmjerom. U međuvremenu je moguće došlo do izvanknjižnih singularnih prijenosa, ili univerzalnih sukcesija. I ako su zgrade upisane, moguće je da nije došlo do upisa pretvorenih prava, niti do spajanja zemljišnoknjižnih tijela, jer nositelji socijalističkih stvarnih prava nisu upisali svoja stjecanja zbog nepostojanja ili nedostataka odgovarajućih tabularnih isprava, jer su pravne osobe u međuvremenu prestale postojati, ili jer u postupku pretvorbe društvenih poduzeća nekretnine nisu unesene u društveni kapital, ili su pak nezakonito unesene u društveni kapital, zbog čega je stvarnopravno stanje postalo sporno. Pored toga, stvarnopravno stanje moglo je postati sporno i inače iz razloga koji nisu u direktnoj vezi s društvenovlasničkim uređenjem npr. zbog spora oko bračne stečevine, razvrgnuća suvlasništva ili pobijanja raspolaganja paulijanskom tužbom. Konačno, moguće je da se i

lište ili boravište.

²⁰⁰ PZ 196, str. 4.

²⁰¹ Založno pravo upisivalo se po izvornoj verziji Zakona o obnovi za korist Republike Hrvatske radi osiguranja predujmljenih sredstava sufinanciranja. V. čl. 7. st. 3. Zakona o obnovi (2020.). Zabrana otuđenja bila je predviđena na rok od pet godina za zgrade za koje je financiranje osigurano iz proračunskih sredstava. V. čl. 5. st. 7. Zakona o obnovi (2020.).

²⁰² V. čl. 8. st. 2. ZZK-a.

dalje vode drugi redoviti postupci kao što je izvlaštenje, denacionalizacija, ovrha ili stečaj. U svim opisanim slučajevima vlasništvo je neizvjesno, pa je teško utvrditi svojstvo vlasnika koje je potrebno za donošenje odluke o obnovi. Ova odluka nije specifična u odnosu na ostale odluke koje se tiču nekretnine, ali je zbog svoje društvene važnosti i masovnih razmjera u kontekstu potresa postala danas prvorazredna.

Osim same odluke o obnovi, identitet vlasnika je važan i za ostale faze obnove. Nakon donošenja odluke o konstrukcijskoj obnovi, podnositelj zahtjeva sklapa ugovor o obnovi zgrade s Fondom za obnovu odnosno Središnjim državnim uredom za obnovu i stambeno zbrinjavanje, kojim, između ostalog, daje suglasnost na projekt obnove te se obvezuje u roku od 30 dana predati u posjed izvršitelju zgradu koja je predmet obnove, slobodnu od osoba i stvari.²⁰³ Ako se radi o gradnji zamjenske obiteljske kuće, podnositelj zahtjeva nakon donošenja odluke o takvoj obnovi sklapa ugovor o gradnji zamjenske obiteljske kuće s Fondom za obnovu odnosno Središnjim državnim uredom za obnovu i stambeno zbrinjavanje, kojim također daje suglasnost na projektnu dokumentaciju za građenje te se obvezuje u roku od 30 dana predati u posjed izvršitelju nekretninu na kojoj se gradi zamjenska obiteljska kuća odnosno nekretninu koja se uklanja i gradi zamjenska obiteljska kuća, slobodnu od osoba i stvari.²⁰⁴ Problem neizvjesnog vlasništva izražen je i pri isplati novčane pomoći, jer je i za ostvarivanje prava na novčanu pomoć potrebno utvrđenje vlasništva. Novčana pomoć za troškove nekonstrukcijske obnove, popravka konstrukcije obiteljske kuće i poslovne zgrade bez upravitelja isplaćuje se naknadno, prema ispostavljenim računima,²⁰⁵ dok se kod isplate novčane pomoći za višestambene zgrade, stambeno-poslovne zgrade odnosno poslovne zgrade, koje imaju upravitelja, pomoć isplaćuje na račun zajedničke pričuve prije početka obnove, tijekom obnove ili nakon dovršene obnove.²⁰⁶ Ista situacija postoji i kod novčane pomoći umjesto gradnje zamjenske obiteljske kuće.²⁰⁷

Zakon o obnovi ne govori o situacijama kada tijekom obnove dođe do promjene vlasništva na nekretnini, ili nekom posebnom dijelu, što može predstavljati poseban problem, jer novi vlasnici odnosno suvlasnici nisu sudjelovali u donošenju odluke niti su stranke ugovora sklopljenih s Fondom, Središnjim uredom ili drugim osobama u vezi s obnovom. Slijedom toga, bilo bi korisno propisati vezanost stjecatelja prethodnim odlukama koje se tiču obnove, kao i

²⁰³ V. t. 8.1.3. Programa.

²⁰⁴ V. t. 8.2.3. Programa.

²⁰⁵ V. čl. 36. st. 2. i 3. Zakona o obnovi.

²⁰⁶ V. čl. 36. st. 1. Zakona o obnovi.

²⁰⁷ V. čl. 37. st. 2. Zakona o obnovi.

zakonsku promjenu subjekata u odgovarajućim ugovorima u slučaju otuđenja nekretnine ili posebnog dijela. Zakon također ne propisuje posljedice promjene vlasništva tijekom obnove na podnošenje zahtjeva za novčanu pomoć. U takvim situacijama, ako je više osoba u različitim periodima financiralo obnovu u svojstvu vlasnika odnosno suvlasnika, trebalo bi omogućiti da svaka od njih ima pravo ostvariti novčanu pomoć za stvarni iznos troškova koje je pretrpjela.

B. Utvrđivanje veličine suvlasničkog dijela

Utvrđivanje veličine suvlasničkih dijelova važno je za donošenje odluke o obnovi u svim slučajevima u kojima postoji suvlasništvo ili etažno vlasništvo, jer se radi o odluci suvlasnika o upravljanju nekretninom. Po Zakonu o obnovi, odluka suvlasnika o obnovi, uklanjanju i gradnji zamjenskih obiteljskih kuća, kao i popravak nekonstrukcijskih elemenata, uklanjanja zgrade, popravak konstrukcije, pojačanje konstrukcije, cjelovita obnova konstrukcije i cjelovita obnova zgrade u smislu propisa o vlasništvu i drugim stvarnim pravima smatraju se poslom redovite uprave.²⁰⁸ Time se u bitnome odstupilo od općeg pravila ZV-a o tome što se smatra poslom redovite odnosno izvanredne uprave te posljedično od pravila o potrebnoj većini za donošenje odluke o poduzimanju pojedinog posla. ZV načelno propisuje da su svi poslovi koji premašuju okvir redovite uprave poslovi izvanredne uprave²⁰⁹ te da se u sumnji smatra da se radi o poslu izvanredne, a ne redovite uprave.²¹⁰ S obzirom na to da se u konkretnom slučaju radi o zahvatima koji premašuju poslove redovite uprave,²¹¹ navedeno pravilo omogućava da se odluke o pokretanju postupka obnove te pojedine radnje iz obnove smatraju poslovima redovite uprave, za koje je dovoljna većina suvlasničkih glasova, računana po suvlasničkim dijelovima, a ne jednoglasnost. Pored toga, u suvlasničkim odnosima iz postupaka obnove predviđenim Zakonom o obnovi isključuje se od primjene članak 40. stavak 4. ZV-a, koji propisuje da svaki suvlasnik protiv čije je volje većina odlučila da se neki posao poduzme, ili je to učinio sud, ima pravo zahtijevati osiguranje za buduću štetu.²¹²

Ova pravila znatno olakšavaju provođenje postupka obnove, jer se njima omogućava da se obnova provede i protiv volje manjine suvlasnika te se sprječava usporavanje ili onemogućavanje provođenja obnove u slučajevima u kojima

²⁰⁸ V. 16. st. 7. i 8. Zakona o obnovi.

²⁰⁹ Čl. 41. st. 1. ZV-a.

²¹⁰ Čl. 41. st. 2. ZV-a.

²¹¹ Čl. 41. st. 1. ZV-a.

²¹² V. čl. 16. st. 9. Zakona o obnovi.

manjina suvlasnika zahtijeva osiguranje za buduću štetu, pogotovo imajući u vidu da je svrha obnove poboljšanje nekretnine. Time se, međutim, ne otklanja problem neizvjesnog vlasništva, jer da bi se utvrdila većina, mora biti poznato koji suvlasnici uopće postoje i sudjeluju u odlučivanju i s kojim suvlasničkim dijelom.

Kod nekretnina u prijelaznom režimu etažnog vlasništva, kao što je prije spomenuto, postoji opće pravilo da se do utvrđenja veličine suvlasničkih dijelova svi suvlasnički dijelovi smatraju jednako veliki, što doduše omogućava postupanje i bez donošenja jednoglasne odluke o veličini suvlasničkih dijelova, ali je jasno da primjena tog pravila u slučaju obnove može otežati obnovu. Ovo stoga što primjena presumpcije o jednakoj veličini suvlasničkih dijelova daje nerazmjerno veća prava suvlasnicima posebnih dijelova manje vrijednosti u usporedbi sa suvlasnicima posebnih dijelova veće vrijednosti, dok se istovremeno svi suvlasnici, nakon donošenja odluke o obnovi, moraju ponašati u skladu s tom odlukom.

Naime, premda su izmjenama Zakona o obnovi uklonjene odredbe o sufinanciranju, obnova i dalje podrazumijeva niz radnji ili trpljenja svih suvlasnika na čijoj se nekretnini provodi obnova. Suvlasnici koji su u manjini, na temelju odluke većine, dužni su sudjelovati u obnovi, što podrazumijeva dopuštenje odnosno pristup u njihov posebni dio radi provođenja obnove, pa i iseljenje. I po općem pravilu iz čl. 80. st. 3. ZV-a, etažni vlasnik dužan je dopustiti pristup u stan odnosno prostoriju i njihovu uporabu, ako je to potrebno za održavanje zajedničkih dijelova nekretnine, ali se u slučaju obnove radi o većim zahvatima od održavanja. ZV ne sadržava pravila o obveznom pristupu za takve slučajeve zbog toga jer se radi o poslovima izvanredne uprave za koje je potrebna suglasnost svih, pa se podrazumijeva da su svi suvlasnici suglasni sa zahvatima, ali u slučaju obnove, međutim, predviđena je obična većina. Postojeći zakonski okvir omogućava u takvom slučaju redoviti pravni put putem parničnog i ovršnog postupka koji su međutim dugotrajni, pa bi bolje rješenje u ovim slučajevima bilo propisivanje sankcija u samom Zakonu o obnovi. Zakon o obnovi sadržava posebne odredbe o stambenom zbrinjavanju stanara u višestambenoj zgradi, stambeno-poslovnoj zgradi i obiteljskoj kući koja se uklanja ili obnavlja, a za vrijeme obnove nije podobna za stanovanje,²¹³ kojima se dodatno rješava ovaj problem.

Kod gradnje zamjenske obiteljske kuće, zbog toga jer dolazi do zamjene jedne zgrade drugom, pravno *ex lege* dolazi do prestanka etažnog vlasništva (ako je uspostavljeno), pri čemu suvlasnički dijelovi ostaju neizmijenjeni. S obzirom na

²¹³ V. čl. 45.-50. Zakona o obnovi.

to da je zamjenska građevina nova zgrada, potrebno ju je evidentirati u katastru i upisati u zemljišnoj knjizi uz istodobno brisanje prijašnje zgrade i etažnog vlasništva. Za to je potrebno izraditi odgovarajuće elaborate te istodobno s upisom nove zgrade provesti novu uspostavu etažnog vlasništva. Za to je potrebno ispuniti sve pretpostavke za uspostavu etažnog vlasništva propisane ZV-om, uključujući sklapanje međuvlasničkog ugovora i ishodaenje potvrde nadležnog upravnog tijela po čl. 73. st. 3. ZV-a. Zbog toga je u situaciji neizvjesnog vlasništva, i suvlasničkih dijelova, to osobito teško.

Konačno, treba istaknuti da Zakon o obnovi predviđa i mogućnost da suvlasnici odnosno etažni vlasnici sami obnove oštećenu zgradu bez financiranja proračunskim sredstvima, tj. bez odluke Ministarstva (tzv. „samoobnova“).²¹⁴ U takvim slučajevima argument o tome da financiranje proračunskim sredstvima otklanja nedostatak pristanka pojedinih suvlasnika naravno nije prihvatljiv. Štoviše, zbog pravila o većini propisanog Zakonom o obnovi dovoljna je obična većina za donošenje odluke o samoobnovi, što znači da se takvom odlukom može obvezati suvlasnike u manjini da snose razmjerni dio ukupnog troška obnove, što predstavlja još otegotnije rješenje od onog koje je bilo propisano Zakonom o obnovi prije novele.

C. Položaj ostalih stvarnopravnih ovlaštenika

Osim vlasnika, na oštećenim nekretninama mogu postojati i druga stvarna prava, kao što su založno pravo, služnosti i pravo građenja. Kod nekretnina s osnovanim založnim pravom postoji problem potrebne suglasnosti založnog vjerovnika na zahvate na zgradi, o čemu Zakon o obnovi šuti. Ako je zgrada (odnosno cijela nekretnina ili njezin suvlasnički dio) opterećena založnim pravom, za promjene koje utječu na pravni položaj založnog vjerovnika načelno je potreban njegov pristanak jer je čl. 330. st. 1. ZV-a propisana zaštita založnog vjerovnika kad hipotekarni dužnik čini nešto što dovodi u opasnost ili smanjuje vrijednost nekretnine opterećene hipotekom. Ako se navedena odredba tumači na način da založnom vjerovniku daje pravo da uskrati pristanak, tada je moguće da postupak donošenja odluke bude dugotrajan ili čak spriječen u svim slučajevima u kojima založni vjerovnici nisu suglasni s obnovom, čak i onda kad je opterećen samo jedan poseban dio nekretnine. To je moguće iz različitih razloga, a naročito imajući u vidu relativno složene procedure procjene rizika od strane financijskih institucija koje djeluju u kompleksnom regulatornom okviru. Nedostatak pristanka založnih vjerovnika može na taj način onemogu-

²¹⁴ V. čl. 39. st. 2. Zakona o obnovi.

ćiti ili znatno otežati donošenje odluka o obnovi, neovisno o postojećoj derogaciji odredbi ZV-a o potrebnoj većini.

Isti problem postoji i kod služnosti. Ovlaštenici služnosti koje su takve narađvi da bi se odlukama o obnovi zadiralo u njihovo knjižno pravo načelno moraju pristati na takve odluke, jer ovlaštenik služnosti ima opće pravo na zaštitu svojeg prava.²¹⁵ Kod stvarnih služnosti to može biti slučaj ako se npr. obnovom vrše takve promjene da ovlaštenici služnosti više ne mogu izvršavati svoju služnost (npr. izgradnja dijela zgrade preko nužnog prolaza). Pored toga, kod nekih služnosti, npr. plodouživanja, posebno je izričito propisano da ovlaštenik nije dužan dopustiti da vlasnik obavlja poboljšice na poslužnoj stvari koje nisu nužne, osim ako mu se vlasnik obveže dati punu odštetu za uporabu i prihod koji plodouživatelj gubi zbog obavljanja radova.²¹⁶

U slučaju osnovanog prava građenja, pravo vlasništva na zgradi pripada nositelju prava građenja, pa je u svakom slučaju potrebna suglasnost nositelja odnosno sunositelja prava građenja (odnosno etažnih vlasnika na zgradi na kojoj je osnovano pravo građenja). Sva pravila o vlasništvu nekretnine na odgovarajući se način primjenjuju na vlasništvo zgrade izgrađene na pravu građenja, dok u odnosu na zemljište postoje dva ovlaštenika: nositelj prava građenja s ovlastima i dužnostima plodouživatelja²¹⁷ te vlasnik zemljišta. Vlasnik zemljišta načelno nema pravo sprječavati vlasnika zgrade da s tom zgradom čini što ga je volja, ali u odnosu na zemljište ima sva prava koja nisu ograničena pravom građenja kao služnošću, odnosno sadržajem prava građenja kako je osnovano,²¹⁸ što znači da je za intervencije koje prelaze okvire ugovorenog prava građenja npr. u pogledu veličine, položaja, oblika i drugih elemenata zgrade potreban pristanak vlasnika zemljišta.

D. Procesnopravne posljedice neizvjesnog vlasništva u potresnoj obnovi

Postupak povodom obnove je upravni postupak, koji se pokreće na zahtjev stranke, o kojem odlučuje Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine,²¹⁹ premda je, kao što je istaknuto, obnova koja nije financirana

²¹⁵ V. čl. 233. ZV-a.

²¹⁶ V. čl. 207. st. 1. ZV-a.

²¹⁷ V. čl. 281. st. 1. ZV-a.

²¹⁸ V. čl. 281. st. 3. ZV-a.

²¹⁹ V. čl. 39. st. 1. Zakona o obnovi. Sukladno čl. 3. st. 1. t. 2. Zakona o obnovi, odluka o obnovi je akt koji donosi Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine, a kojim se nalaže Fondu za obnovu odnosno Središnjem državnom uredu za obnovu i stambeno zbrinjavanje poduzimanje radnji radi provođenja

proračunskim sredstvima moguća i bez takve odluke.²²⁰ Zakon o obnovi ovlaštenike navodi tako da ih razlikuje ovisno o kategoriji zgrade na koju se zahtjev odnosi: (1) upravitelj višestambene zgrade i stambeno-poslovne zgrade, (2) upravitelj zgrade ili vlasnik za poslovne zgrade, (3) vlasnik obiteljske kuće.²²¹

Kad zahtjev podnosi upravitelj, iz Zakona o obnovi proizlazi bi da on ima samostalnu legitimaciju za njegovo podnošenje. Međutim, s obzirom na to da je upravitelj osoba koja upravlja nekretninom u ime i za račun suvlasnika, i po izričitoj odredbi čl. 376. st. 5. ZV zastupa suvlasnike u svezi s upravljanjem nekretninom u postupcima pred državnim tijelima, jasno je da su stranke u postupku suvlasnici, a ne upravitelj. Kao zastupnik suvlasnika, upravitelj mora postupati u skladu s odlukama donesenima potrebnom većinom koje prethode poduzimanju takvih radnji, pa je za podošenje zahtjeva potrebno riješiti i pitanje neizvjesnog vlasništva. To, naravno, stavlja veliki teret na upravitelja, koji izvanprocesno utvrđuje ima li ili nema odgovarajuće ovlaštenje. Na postojanje zahtjeva ovlaštene osobe kao procesnu pretpostavku upravno tijelo pazi po službenoj dužnosti, pa i ako upravitelj ne raspolaže odgovarajućim dokazima o tome, upravno tijelo može zahtjev odbaciti.²²²

S tim u vezi odmah se nameće i pitanje prejudicijelnog utvrđivanja vlasništva u samom postupku obnove. Zakon o obnovi na nekoliko mjesta sadržava odredbe koje upućuju na takvo postupanje, i to kod uklanjanja uništenih zgrada²²³ i gradnje zamjenskih obiteljskih kuća,²²⁴ dok Program sadržava iste odredbe i kod obnove,²²⁵ i kod uklanjanja i gradnje zamjenskih obiteljskih kuća,²²⁶ i

cjelovite obnove zgrade koja je označena kao pojedinačno kulturno dobro, obnove konstrukcije zgrade, uklanjanja zgrade te gradnje višestambene zgrade, poslovne zgrade, stambeno-poslovne zgrade ili obiteljske kuće. Za razliku od toga sukladno čl. 3. st. 1. t. 11. Zakona o obnovi, rješenje o obnovi je upravni akt koji izdaje isto Ministarstvo nakon zaprimanja završnog izvješća nadzornog inženjera ako se provodila cjelovita obnova zgrade, obnova konstrukcije zgrade, isplata novčane pomoći koja se isplaćuje tijekom obnove ili gradnje zamjenske obiteljske kuće, uklanjanje zgrade, gradnja višestambene zgrade, poslovne zgrade, stambeno-poslovne zgrade ili obiteljske kuće, a na temelju kojeg se zgrada smatra postojećom u smislu propisa kojima se uređuje prostorno uređenje i građenje.

²²⁰ V. čl. 39. st. 2. Zakona o obnovi.

²²¹ V. čl. 39. Zakona o obnovi.

²²² V. čl. 41. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku, NN, br. 47/09, 110/21, dalje: ZUP.

²²³ V. čl. 23. st. 2. Zakona o obnovi.

²²⁴ V. čl. 27. st. 5. Zakona o obnovi.

²²⁵ V. t. 8.1.3. Programa.

²²⁶ V. t. 8. 2. 3. Programa.

kod novčane pomoći.²²⁷ Odredbe predviđaju da se vlasništvo može dokazivati „ispravama prikladnim za zemljišnoknjižni upis, neprekinutim slijedom izvan-knjižnih stjecanja, provođenjem zemljišnoknjižnog ispravnog postupka i sl.“²²⁸ ako „se stvarno stanje glede vlasništva kuće odnosno zemljišta ne podudara sa stanjem u zemljišnim knjigama ili zemljišna knjiga ne postoji“.²²⁹ U tim slučajevima čini se da će se u upravnom postupku ispitati i utvrditi vlasništvo, iako nije jasno, s obzirom na izričito upućivanje na zemljišnoknjižni ispravni postupak te zemljišnoknjižne upise (za koje je nadležan zemljišnoknjižni sud), predviđa li se u slučajevima u kojima bi postojale pretpostavke za vođenje takvog postupka zapravo prekid postupka do pravomoćnog okončanja zemljišnoknjižnog postupka ili samostalno utvrđivanje vlasništva.

Po općem pravilu o prethodnom pitanju, upravno tijelo može samo riješiti stvar, ako ne postoji pravomoćna odluka nadležnog tijela o tom pitanju,²³⁰ i takva odluka ima pravni učinak samo u upravnoj stvari u kojoj je to pitanje riješeno.²³¹ Međutim, u analiziranim situacijama neizvjesnog vlasništva, utvrđivanje vlasništva u upravnom postupku, makar prejudicijelno, neće dati zadovoljavajuće rezultate iz istih razloga zbog kojih je ono do danas ostalo neizvjesno.²³² Pored toga, u situacijama izvanknjižnih singularnih prijenosa, utvrđivanje vlasništva bit će isključeno zbog akvizitivnih učinaka upisa u zemljišnu knjigu, o čemu se raspravlja niže.

Jedina iznimka u kojoj neizvjesnost vlasništva nije od posebnog značenja predviđena je kod uklanjanja za zgrade čiji ostaci neposredno prijete sigurnosti, zdravlju ljudi i drugim zgradama ili stabilnosti tla na okolnom zemljištu, za koje građevinski inspektor odmah po službenoj dužnosti donosi rješenje o uklanjanju, bez suglasnosti vlasnika.²³³ Problem neizvjesnog vlasništva u tim se slučajevima rješava izričitim odredbom o donošenju odnosno dostavi rješenja nepoznatom vlasniku stavljanjem rješenja na oglasnu ploču mjesno nadležnog područnog ureda odnosno ispostave Državnog inspektorata.²³⁴

²²⁷ V. t. 8.3.3., 8.3.4. i 8.3.5. Programa.

²²⁸ V. čl. 23. st. 3. i čl. 27. st. 5. Zakona o obnovi te t. 8.1.3., 8.2.3., 8.3.3, 8.3.4. i 8.3.5. Programa.

²²⁹ *Ibid.*

²³⁰ V. čl. 55. st. 1. i 3. ZUP-a.

²³¹ V. čl. 56. st. 1. ZUP-a.

²³² V. općenito o problemu prejudicijelnog utvrđivanja vlasništva u upravnom postupku Ernst, H., *Utjecaj prejudicijelnog odlučivanja u postupku urbane komasacije na stvarnopravne odnose*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, vol. 14, 2007., str.569-584.

²³³ V. čl. 25.a st. 1. Zakona o obnovi.

²³⁴ V. čl. 25.a st. 4. Zakona o obnovi. To je u skladu i s odredbom čl. 19. st. 2. Zakona o

Konačno, neizvjesno vlasništvo ima utjecaj i na mogućnost dostave i podnošenje pravnih lijekova. Rješenje o novčanoj pomoći odnosno rješenje o obnovi oštećene višestambene i stambeno-poslovne zgrade i poslovne zgrade dostavlja se svim vlasnicima posebnih dijelova putem upravitelja zgrade, ili predstavnika suvlasnika,²³⁵ a rješenje o novčanoj pomoći za obnovu obiteljske kuće i rješenje o obnovi obiteljske kuće dostavlja se vlasniku ili suvlasniku.²³⁶ Dostava se smatra izvršenom istekom tridesetog dana od dana kad je upravitelj ili predstavnik suvlasnika odnosno vlasnik ili suvlasnik primio rješenje.²³⁷ Protiv tih rješenja nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.²³⁸ Slijedom toga, neizvjesnost vlasništva povlači za sobom i procesnu neizvjesnost oko urednosti dostave i tijeku rokova za pokretanje upravnog spora.

V. PRISTUPI RJEŠAVANJU PROBLEMU NEIZVJESNOSTI VLASNIŠTVA U POTRESNOJ OBNOVI

A. Izvansudska utvrđenja

Sa stajališta građanskog materijalnog prava, pitanje postojanja vlasništva koje je stečeno izvanknjižno je pitanje koje ne ovisi o sudskoj dispoziciji, jer je sustav stjecanja *ex lege*, tj. do stjecanja dolazi u nekom zakonom određenom trenutku. Zbog toga je moguće da vlasnici ili suvlasnici samostalno utvrde pravni slijed promjena od aktualnog zemljišnoknjižnog stanja do aktualnog stvarnopravnog stanja. Na temelju takvog utvrđenja bilo bi moguće donijeti i odluku o obnovi.

S tim u vezi postoje, međutim, vrlo ozbiljna ograničenja. Kao prvo, ispravno utvrđivanje vlasničkopravnog stanja u opisanim kompleksnim situacijama nedvojbeno zahtijeva specijaliziranu stručnu pomoć koja nije lako dostupna ili financijski pristupačna. Zbog toga je moguće da vlasnici odnosno suvlasnici stvarnopravno stanje utvrde pogrešno ili nepotpuno, jer ne raspolažu potrebnim podacima ili pogrešno interpretiraju činjenice ili pravo. Kao drugo, izvanprocesna utvrđenja koja nisu podvrgnuta sudskoj kontroli ne samo da zaobilaze odgovarajuću zaštitu eventualno oštećenim stvarnopravnim ovlaštenicima,

građevinskoj inspekciji, NN, br. 153/13, sukladno kojoj se, ako se vlasnik građevine ne može utvrditi, rješenje o uklanjanju građevine i obustavi građenja donosi protiv nepoznate osobe.

²³⁵ V. čl. 39. st. 11. Zakona o obnovi.

²³⁶ V. čl. 39. st. 13. Zakona o obnovi.

²³⁷ V. čl. 39. st. 14. Zakona o obnovi.

²³⁸ V. čl. 39. st. 16. Zakona o obnovi.

već, pogotovo u slučaju nedostatka isprava, ne mogu biti imuna na drugačija utvrđenja u postupku obnove, ili nekom drugom postupku, u kojem se autoritativno ispituju činjenice. Zbog toga, osim u situacijama u kojima se zakonom propisuju takva mogućnost,²³⁹ rizici povezani s izvanprocesnim utvrđenjima su iznimno visoki, pogotovo u odnosu na troškove i napore vezane uz njihovo sastavljanje.

B. Parnični postupak

Klasična metoda rješavanja neizvjesnog vlasništva njegovo je utvrđivanje i publiciranje u sudskom postupku. U situacijama u kojima je vlasništvo neizvjesno ili sporno redovito postoje različiti pretendenti na isti objekt prava vlasništva, pri čemu osoba koja smatra da je stekla vlasništvo pokreće odgovarajući postupak kojem je cilj otkloniti neizvjesnost. U situacijama u kojima se radi o parničnom postupku tužitelj podnosi deklaratornu tužbu kojom traži utvrđenje svojeg prava vlasništva, s ciljem da pravomoćna presuda donesena u tom postupku bude tabularna isprava (javna isprava) na temelju koje može ishoditi uknjižbu svojeg izvanknjižno stečenog prava u zemljišnoj knjizi. Za razliku od vlasničkih tužbi, tužitelj redovito ne traži predaju u posjed, jer je već u posjedu, već samo utvrđenje da je stekao vlasništvo.

Osim klasičnih problema dokazivanja pravnog slijeda, koji je u tim parnicama od odlučnog značenja, na ovom mjestu mogu se istaknuti dva specifična problema tipična za situacije dugotrajno neizvjesnog vlasništva odnosno neažurne zemljišne knjige. Kao prvo, u praksi se kao poseban problem pojavilo pitanje je li deklaratorna presuda prikladna tabularna isprava imajući u vidu odredbe ZZK-a koje kao javne isprave prikladne za uknjižbu predviđaju ovršne sudske odluke,²⁴⁰ a deklaratorne odluke ne mogu steći svojstvo ovršnosti.²⁴¹ U

²³⁹ V. npr. čl. 132. st. 1. ZKG-a, o kojem se raspravlja niže.

²⁴⁰ V. čl. 60. st. 1. t. b. ZZK-a (koji navodi kao javne isprave „odluke suda ili drugoga nadležnog tijela odnosno pred njima sklopljene nagodbe koje se prema propisima o ovrsi smatraju ovršnim ispravama ili koje se prema propisima o upravnom postupku smatraju izvršnim rješenjima prikladnim za upis prava u zemljišnu knjigu, ako sadrže točnu oznaku zemljišta ili prava na koje se odnosi upis.“). V. i čl. 55. st. 2. t. b. ZZK-a (1996.).

²⁴¹ V. čl. 25. OZ-a. V. Dika, M., *Građansko ovršno pravo*, Zagreb, 2007., str. 248-250. V. Triva, S., Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, 2004., str. 397 („presuda kojom se samo konstatira postojeće pravno stanje po prirodi stvari nije podoban temelj za provedbu ovrhe: njome se nikome ne nalaže nikakvo određeno činjenje“) i str. 583 („krajnji cilj deklaratorne pravne zaštite se ostvaruje pravomoćnošću presude pa nema potrebe ni mogućnosti za poduzimanje daljnjih procesnih aktivnosti,

praksi se redovito tužbeni zahtjevi formuliraju tako da poprime kondemnatorni oblik, pa da se nalaže tuženiku trpjeti tužiteljevu uknjižbu u zemljišnoj knjizi.²⁴² Ovakva praksa zapravo je historijski uvjetovani ostatak iz vremena kada deklaratorne tužbe nisu postojale.²⁴³ To je ujedno i razlog zašto ZZK predviđa ovršnost kao svojstvo javne isprave kao pretpostavku jer je ova odredba preuzeta iz ZZK-a iz 1930.²⁴⁴ Kako se očito radi o deklaratornoj zaštiti, zaodjenutoj u kondemnatornu formu, nema razloga da se odredbe ZZK-a ne tumače na način da se dopusti uknjižba na temelju deklaratorne presude, koja je, neovisno o tome što nije postigla svojstvo ovršnosti, postigla svojstvo pravomoćnosti, kao dovoljno visok stupanj izvjesnosti (jer se ovršnost nikada ne može postići).

U praksi se katkad tužbeni zahtjevi formuliraju i na način da se tuženiku nalaže izdati tužitelju tabularnu ispravu prikladnu za uknjižbu za koju se smatra izdanom pravomoćnošću odluke.²⁴⁵ Takvi su tužbeni zahtjevi, pored deklaratorne zaštite, manje prihvatljivi, premda bi se eventualno mogli braniti pravom tužitelja da ishodi upis svojeg izvanknjižno stečenog prava u zemljišnu knjigu²⁴⁶ ako bi se na temelju tog prava konstruirala obveza tuženika da izvrši činidbu davanja izjave volje radi ishoda tog upisa.²⁴⁷

Takvi su zahtjevi međutim svakako opravdani u onim slučajevima u kojima je došlo do singularnog prijenosa, ali isprava o tom prijenosu ne udovoljava pretpostavkama za uknjižbu, pri čemu tada obveza izdavanja tabularne ispra-

posebno ne primjenom mjera prisile radi njezinog ostvarenja.“).

²⁴² V. i čl. 241.-242. Ovršnog zakona, NN, br. 57/96, 29/99, 42/00, o ovrsi upisivanjem u javnu knjigu koji su brisani 2003. (NN, br. 173/03).

²⁴³ V. Triva, Dika, *Građansko parnično procesno pravo*, op. cit. u bilj. 241, str. 398 (koji navode da se deklaratorne tužbe javljaju tek od polovine 19. stoljeća, te da je do tada „deklaracija pravnog sadržaja spornih pravnih odnosa poprimala ... oblik kondemnatorne pravne zaštite (s tužbenim zahtjevom: ‘Tuženik je dužan priznati da...’) koji se u praksi, po inerciji, još uvijek susreće.“).

²⁴⁴ V. § 40. st. 1. t. g (koji navodi isprave „koje imaju svojstvo sudski izvršnog izreka javne vlasti“).

²⁴⁵ V. čl. 276. OZ-a.

²⁴⁶ V. čl. 130. st. 1. ZV-a i čl. 33. ZOVO-a. V. VSRH Rev 874/15 (3. 9. 2019.), Revx 978/17 (2. 7. 2019.), Rev 2078/17 (28. 5. 2019.), Rev 2565/15 (9. 4. 2019.), Rev 1208/14 (8. 1. 2019.), Revx 786/18 (11. 9. 2018.), Revx 300/17 (4. 7. 2017.), Rev 2085/13 (6. 6. 2017.), Revx 937/12 (13. 1. 2015.), Rev 2369/12 (4. 6. 2014.), Rev 97/09 (23. 10. 2013.), Rev 830/12 (18. 9. 2013.), Rev 1660/09 (19. 5. 2011.), Rev 32/11 (18. 5. 2011.), Rev 838/07 (16. 10. 2007.), Rev 167/05 (16. 4. 2004.), Rev 2783/99 (23. 4. 2003.), Rev 1225/91 (9. 7. 1992.). Za prava u društvenovlasničkom sustavu v. Simonetti, *Prava na nekretninama*, op. cit. u bilj. 48, str. 315-319.

²⁴⁷ V. VSRH, Pravno shvaćanje Su-IV-188/09 od 1. lipnja 2009. (“Obveza izdavanja tabularne isprave postoji u slučaju kad ta obveza proizlazi iz pravnog posla ili iz zakona.”).

ve proizlazi iz samog pravnog posla, kao akt ispunjenja. U tim slučajevima uknjižba vlasništva također se provodi na temelju pravomoćne presude, koja je međutim kondemnatornog karaktera i ima svojstvo ovršnosti.

S tim u vezi ukazuje se drugi važan problem, a tiče se pravne osnove stjecanja i pasivne legitimacije tuženika. Naime, razlika između deklaratorne i kondemnatorne presude u opisanim slučajevima proizlazi iz pravne osnove stjecanja. Parnični sud može utvrditi da je došlo do izvanknjižnog stjecanja samo ako se stjecanje temelji na neprekinutom nizu stjecanja na temelju zakona (npr. dosjelošću, građenjem na tuđem zemljištu, pretvorbom), ili na temelju odluke suda ili upravnog tijela (npr. izvlaštenjem) ili nasljeđivanjem, a ne i ako je takav slijed prekinut izvanknjižnim singularnim prijenosom (npr. kupoprodajom, darovanjem ili faktičnim razvrgnućem suvlasništva). Zbog akvizitivne funkcije upisa u takvim slučajevima nastaje pravni temelj stjecanja, ali zbog nedostatka načina stjecanja ne dolazi do stjecanja vlasništva,²⁴⁸ pa ga nije moguće utvrditi, osim ako naknadno nisu ispunjene pretpostavke za stjecanje vlasništva na temelju zakona ili odluke. Takva situacija ne može se jednostavno sanirati pravomoćnom kondemnatornom odlukom, ako je u međuvremenu osoba koja je upisana u zemljišnoj knjizi kao vlasnik umrla ili brisana iz sudskog registra. S obzirom na svrhu ovog parničnog postupka, tj. ishoda tabularne isprave, zbog načela knjižnog prednika redovito je kao tuženik označena osoba koja je uknjižena kao vlasnik u aktualnoj zemljišnoj knjizi. U situacijama u kojima je knjižni prednik umro ili je brisan, parnični postupak ne može se voditi protiv mrtve ili nepostojeće osobe zbog nedostatka procesne sposobnosti.²⁴⁹ Zbog toga je prethodno potrebno utvrditi izvanknjižnu univerzalnu sukcesiju te u postupak involvirati univerzalne pravne sljednike upisanog vlasnika. To je u mnogim slučajevima teško ako univerzalni sukcesori nisu poznati niti su polagali pravo na spornu nekretninu, jer je prije smrti, stečaja ili likvidacije došlo do izvanknjižnog prijenosa na pravnog prednika tužitelja. S obzirom na to da tužitelj ima isprave o pravnom slijedu koje nisu prikladne za uknjižbu u redovnom postupku, nastaje začarani krug. Zbog akvizitivne funkcije upisa do izvanknjižnog stjecanja nije došlo, premda je došlo do univerzalne sukcesije zbog smrti odnosno naknadno pronađene imovine, ili, kod pravnih osoba, do naknadno pronađenih dijelova stečajne ili likvidacijske mase, što bi zahtijevalo vođenje odgovarajućih postupaka. U praksi se ti postupci ne provode, već se tu-

²⁴⁸ V. čl. 120. ZV-a.

²⁴⁹ V. VSRH, Pravno shvaćenje Su-IV-16/2021-14 od 5. srpnja 2021. („Ako je tužba podnesena protiv umrle fizičke osobe ili pravne osobe koja je prestala postojati riječ je o neotklonjivom nedostatku iz čl. 83. st. 5. ZPP zbog kojeg tužbu treba odbaciti (i ukinuti provedene radnje u postupku).“).

žitelji u konačnici oslanjaju na ispunjenje pretpostavki za dosjelošt (i to u času podnošenja tužbe²⁵⁰) ili eventualno na neki od drugih postupaka, raspravljenih u nastavku.

C. Pojedinačni ispravni postupak

Pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak poseban je zemljišnoknjižni postupak u kojem se ispravljaju zemljišnoknjižni upisi, a provodi se kad postoji opravdani razlog,²⁵¹ koji po ZZK-u postoji kad je nekom ispravom učinjeno vjerojatnim da nekoj osobi pripada pravo koje nije u njezinu korist upisano i zbog čijeg bi upisa trebalo ispraviti određene zemljišnoknjižne upise.²⁵² Za razliku od redovnog zemljišnoknjižnog postupka, u pojedinačnom ispravnom postupku ne primjenjuju se stroga dokazna pravila o tabularnim ispravama, što omogućava jednostavnije i efikasnije ažuriranje zemljišnoknjižnog stanja, jer se postupak vodi po modificiranim pravilima izvanparničnog odnosno parničnog postupka.

Riječ je o postupku koji je bio poznat i u primjeni i prije donošenja novog ZZK-a. U literaturi je istaknuto da se postupak provodio i u socijalizmu, na temelju pravila iz Zakonskog članka XXIX o sastavljanju gruntovnih uložaka iz 1886. koji je vrijedio na području Međimurja i Vojvodine, a koji je s vremenom postao „najčešći i najučinkovitiji način za usklađivanje zemljišnoknjižnog stanja s fiktivnim stanjem nekretnine.“²⁵³ S obzirom na to da su zemljišne knjige i dalje neažurne, ova konstatacija nažalost vrijedi i danas. Prilikom prve reforme zemljišnoknjižnog prava nakon osamostaljenja, pojedinačni ispravni postupak bio je uređen samo jednom odredbom ZZK-a,²⁵⁴ dok je većina odredbi bila pro-

²⁵⁰ V. VSRH, Pravno shvaćenje Su-IV-56/19-2 od 14. veljače 2019. (“Pretpostavke za stjecanje prava vlasništva dosjelošću (kvaliteta i trajanje posjeda, sposobnost posjednika biti vlasnikom stvari, te sposobnost stvari da bude u vlasništvu) moraju biti ispunjene u vrijeme podnošenja tužbe.”).

²⁵¹ V. čl. 208. st. 1. ZZK-a.

²⁵² V. općenito Josipović, T., *Zemljišnoknjižno pravo*, Zagreb, 2001., str. 347-350; Josipović, T., *Posebni zemljišnoknjižni postupci*, u: Antonić, Lj. et al., *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb, 2008., str. 225-228, Kontrec, D., *Pojedinačni ispravni postupak*, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 45, br. 6, 2006.; str. 83-113; Crnić, J.; Končić, A. M.; *Pojedinačni ispravni postupak*, u: Antonić, Lj. et al., *Vlasništvo posebnog dijela nekretnine*, Zagreb, 2006., str. 39-77.

²⁵³ Josipović, *Zemljišnoknjižno pravo u doba uključenosti u socijalistički pravni krug*, op. cit. u bilj. 177, str. 130.

²⁵⁴ V. čl. 200. ZZK-a (1997.).

pisana Poslovnikom.²⁵⁵ Postupak je izvorno zamišljen kao svojevrsni alat prijelaznog režima, tj. kao iznimka, do obnove i preoblikovanja zemljišnih knjiga.²⁵⁶ Međutim, reformom iz 2013. ovaj je postupak detaljno uređen upravo u novim odredbama ZZK-a,²⁵⁷ što potvrđuje njegovu aktualnost.

Pojedinačni ispravni postupak vodi se po pravilima o sastavljanju uložaka i ispravnom postupku u postupku osnivanja i obnove zemljišne knjige,²⁵⁸ a kao temelj za upis koriste se sve isprave iz kojih proizlazi opravdanost pokretanja pojedinačnog ispravnog postupka odnosno isprave kojima se dokazuje osnovanost prijedloga (npr. isprave o prijenosu ili osnivanju knjižnih prava u korist podnositelja prijedloga koje ne ispunjavaju sve pretpostavke za valjanost tabularne isprave, izvaci iz katastra zemljišta o posjedniku nekretnine, javno ovjerovljene izjave zemljišnoknjižnog vlasnika ili njegovih nasljednika kojima se potvrđuje pravo predlagatelja i sl.), prijavni listovi²⁵⁹ te posebno kod upisa vlasništva obvezatno podatak o povijesti promjena u katastarskom operatu koji je u službenoj upotrebi za katastarsku česticu na kojoj se predlaže upis.²⁶⁰

Nakon otvaranja pojedinačnog zemljišnoknjižnog ispravnog postupka, sud poziva oglasom sve osobe koje se protive da se zemljišnoknjižni uložak na predloženi način ispravi, koje smatraju da bi u zemljišnoknjižni uložak trebalo upisati nešto što nije predloženo ili da bi trebalo izmijeniti ili ispraviti neki upis da stave zemljišnoknjižnom sudu svoje prijave prijedloga za upis odnosno svoje prigovore u određenom roku²⁶¹ te se provodi rasprava za ispravak,²⁶² osim ako nisu zaprimljene prijave i prigovori, a stanje spisa i zemljišne knjige upućuje na opravdanost prijedloga.²⁶³

S obzirom na ovako uređeni pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak, on se ukazuje kao alternativa redovnom zemljišnoknjižnom postupku u svim situacijama u kojima nisu ispunjene pretpostavke za upis u redovnom postupku. S obzirom na to da po novom ZZK-u rasprava za ispravak više nije obvezna, to znači da pojedinačni ispravni postupak više nije ograničen na situacije u kojima je potrebno raspraviti određene sporne činjenice. U kontekstu

²⁵⁵ V. čl. 108.-114. Poslovnika (1997.).

²⁵⁶ V. čl. 200. st. 3. ZZK-a (1997.) („Pojedinačni ispravni postupak ne može se voditi glede zemljišnoknjižnih uložaka u zemljišnim knjigama koje su na osnovi ovoga Zakona osnovane, obnovljene, dopunjene ili preoblikovane.“).

²⁵⁷ V čl. 200.a-200.g ZZK-a (2013.).

²⁵⁸ V. čl. 208. st. 2. ZZK-a.

²⁵⁹ V. čl. 209. st. 6. ZZK-a.

²⁶⁰ V. čl. 209. st. 3. i 4. ZZK-a.

²⁶¹ V. čl. 211. ZZK-a.

²⁶² V. čl. 216. ZZK-a.

²⁶³ V. čl. 215. ZZK-a.

otklanjanja neizvjesnosti vlasništva, taj postupak svakako je prvorazredne važnosti, premda ne predstavlja dugoročno održivo rješenje publiciranja prava na nekretninama.

D. Obnova zemljišne knjige

Obnova zemljišne knjige je postupak koji je predviđen za sve situacije u kojima je proveden postupak (nove) katastarske izmjere, na temelju katastarskih podataka prikupljenih i obrađenih u provedenoj katastarskoj izmjeri ili tehničkoj reambulaciji,²⁶⁴ ili na temelju podataka postojećeg katastarskog operata.²⁶⁵ Za razliku od parničnog postupka i pojedinačnog ispravnog postupka, ovaj se postupak vodi po službenoj dužnosti.²⁶⁶ Kao što je već spomenuto, na temelju ZZK-a (1996.) postojala je zakonska obveza osnivanja i preoblikovanja zemljišnih knjiga, koja, nažalost, u praksi nije ispunjena, premda se postupci obnove danas vode u velikom broju općina. Novi ZZK ponovo je propisao obvezu osnivanja zemljišnih knjiga u roku od pet godina od njegova stupanja na snagu, tj. do 6. srpnja 2024.

Obnova zemljišne knjige svakako predstavlja najbolji mehanizam masovnog usklađivanja katastarskog i zemljišnoknjižnog stanja, kao i otklanjanja neizvjesnog vlasništva, jer se u postupku koji se provodi na većem području istovremeno omogućava svim osobama koje polažu neko pravo na nekretnini da to pravo i pokušaju publicirati. Obnova se sastoji od dviju osnovnih faza: faze sastavljanja zemljišnoknjižnih uložaka i ispravnog postupka. U fazi sastavljanja uložaka redovito se provodi rasprava za sastavljanje uložaka, i to istodobno s izlaganjem na uvid podataka prikupljenih i obrađenih katastarskom izmjerom ili tehničkom reambulacijom.²⁶⁷ Ova faza ima cilj prikupljanje svih relevantnih

²⁶⁴ V. općenito Ernst, H., *Primarna uspostava*, op. cit. u bilj. 29; Crnić, J. et al., *Osnivanje, obnavljanje, dopunjavanje i preoblikovanje zemljišne knjige*, Zagreb, 2005.; Kontrec, D., *Osnivanje (obnova) zemljišnih knjiga - rad katastarskog i zemljišnoknjižnog povjerenstva (de lege lata, de lege ferenda)*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008., str. 523-555; Ernst, H., *Dvadeset godina pravne evidencije nekretnina*, u: Barbić, J. (ur.), *Dvadeset godina hrvatskoga stvarnopravnog uređenja - stanje i perspektive*, Zagreb, 2018., str. 113-152

²⁶⁵ V. čl. 183. st. 1. ZZK-a.

²⁶⁶ V. čl. 185. ZZK-a.

²⁶⁷ Rasprava za postupak sastavljanja uložaka neće se provoditi kada su podaci zemljišne knjige istovjetni s podacima prikupljenim u katastarskoj izmjeri ili tehničkoj reambulaciji odnosno istovjetni s podacima postojećeg katastarskog operata koji je u službenoj uporabi (čl. 184. st. 3. ZZK-a).

činjenica i dokaza kako bi novosastavljeni ulošci bili što potpuniji i točniji.²⁶⁸

Prilikom sastavljanja vlastovnice ZZK daje prednost sastavljanju s podacima iz katastra u odnosu na postojeću zemljišnu knjigu. Člankom 190. st. 1. ZZK-a propisano je da se u vlastovnicu zemljišne knjige unosi podatak o osobi iz zemljišne knjige, podaci prikupljeni u katastarskoj izmjeri ili tehničkoj reambulaciji ili koji proizlaze iz podataka popisnoknjižnog dijela postojećeg katastarskog operata ako su ti podaci novijeg datuma od podataka upisanih u postojeću zemljišnu knjigu, knjige položenih ugovora, pologa isprava, kao i javnih i privatnih isprava koje stranke dostave sudu, a za koje postoje pretpostavke za stjecanje prava vlasništva prema zakonu, kao i provođenjem drugih mogućih dokaza prema pravilima izvanparničnog postupka.²⁶⁹ Time je omogućen najširi spektar podataka i dokaza, koji omogućavaju visok stupanj usklađenja sa stvarnim stanjem već u fazi sastavljanja uloška.²⁷⁰

Istovremeno je izričitim odredbama omogućeno zanemarivanje zastarjelih upisa propisujući (1) u čl. 188. st. 2. da se u posjedovnicu ne prenose upisi čiji sadržaj ne može biti predmetom zemljišnoknjižnoga upisa (nedopušteni upisi) kao i upisi koji se s velikom vjerojatnošću mogu smatrati bespredmetnima jer pravo koje im je predmetom ili na koje se oni odnose ne postoji ili se trajno ne može faktično izvršavati ili je zastarjelo;²⁷¹ (2) da se u vlastovnicu zemljišne knjige ne unose nevaljani i bespredmetni upisi postojeće zemljišne knjige²⁷² te (3) da se u teretovnicu zemljišne knjige neće prenositi upisi iz zemljišne knjige koja će se zatvoriti ako se radi o bespredmetnim upisima ili hipotekama za tražbine glede kojih su nastupili uvjeti za brisanje.²⁷³

²⁶⁸ V. čl. 187. st. 7. ZZK-a.

²⁶⁹ U postupku obnove koji se provodi na podacima postojećeg katastarskog operata u vlastovnicu zemljišne knjige unosi se podatak o osobi iz postojećeg katastarskog operata, kao i iz javnih i privatnih isprava koje stranke dostave sudu, iz knjige položenih ugovora odnosno iz zemljišne knjige koja se zatvara otvaranjem obnovljene zemljišne knjige ako su ti podaci upisani nakon podataka koji proizlaze iz postojećeg katastarskog operata (čl. 190. st. 2. ZZK-a).

²⁷⁰ Prijašnji ZZK sadržavao je posebne odredbe o upisima pretvorenih prava sukladno kojima su se prilikom provođenja tih postupaka po službenoj dužnosti provodili upisi prava vlasništva umjesto dotadašnjih upisa prava upravljanja, raspolaganja i korištenja odnosno prvenstvenog prava korištenja, spajanje zemljišnoknjižnih tijela te upisi suvlasništva na kojemu je uspostavljeno etažno vlasništvo. V. čl. 220.-222. ZZK-a (1996.). S obzirom na pravila o sastavljanju posjedovnice koja prednost daju katastarskim podacima, ove odredbe nisu preuzete u novi ZZK.

²⁷¹ V. čl. 188. st. 2. ZZK-a.

²⁷² V. čl. 190. st. 6. ZZK-a.

²⁷³ V. čl. 192. st. 2. ZZK-a.

U fazi ispravnog postupka, koji se otvara nakon što je zemljišna knjiga otvorena,²⁷⁴ sud javnim oglasom poziva sve osobe koje smatraju da bi trebalo u tu knjigu upisati nešto što nije upisano ili da bi trebalo izmijeniti, nadopuniti ili izbrisati neki upis ili njegov prvenstveni red da stave zemljišnoknjižnom sudu svoje prijave prijedloga za upise odnosno svoje prigovore postojećim upisima ili njihovu prvenstvenom redu u određenom roku za ispravak.²⁷⁵ Prijave i prigovori raspravljaju se na posebnoj raspravi za ispravak²⁷⁶ te će ih rješenjem usvojiti, odbiti ili odbaciti.²⁷⁷ Sud će na raspravi uvažiti sporazume ako su oni dopušteni i provedivi,²⁷⁸ a ako takvih nema, tada odlučuje po pravičnoj ocjeni,²⁷⁹ dok će nezadovoljne stranke uputiti da svoje navodno pravo ostvaruju u parnici tužbom za ispravak.²⁸⁰

Postupak obnove ima i određena ograničenja. Kao prvo, obnova neće rezultirati rješavanjem problema neizvjesnog vlasništva ako stranke ne sudjeluju u postupku. Zbog toga je osobito važno kako to da sud obavijesti sve potencijalno zainteresirane osobe, tako i to da se te osobe u postupak uključe i prezentiraju sve relevantne činjenice i dokaze. U suprotnom, premda ZZK sadržava pravila o sastavljanju uložaka, ne postoji garancija da će takvo stanje biti potpuno ili točno. ZZK u tom smislu predviđa da se na raspravu za sastavljanje uloška pozivaju osobe koje su pozvane na izlaganje na javni uvid podataka prikupljenih katastarskom izmjerom ili tehničkom reambulacijom odnosno postojećeg katastarskog operata, osobe upisane u zemljišnu knjigu, kartone zemljišta i polog isprava te knjigu položenih ugovora, kao i osobe za koje sud ocijeni da bi mogle imati pravni interes.²⁸¹ Nažalost, ZZK istovremeno propisuje i to da se osobe upisane u zemljišnu knjigu i katastar pozivaju samo ako je iz stanja zemljišne knjige vidljivo da je moguće izvršiti dostavu,²⁸² što je nelogično rješenje jer od suda zahtijeva da pretpostavi je li dostava moguća ili nije, bez primjene klasičnih odredbi o pokušaju dostave. Čak i u slučajevima upisa koji su provedeni davno, pokušaj dostave može biti dovoljna informacija zainteresiranim osobama, pa bi tu odredbu trebalo tumačiti iznimno usko.

Kao drugo, ZZK je u obnovi dao prednost katastarskim podacima pred zemljišnom knjigom samo zato što su starijeg datuma od upisa u katastarskom

²⁷⁴ V. čl. 193. ZZK-a.

²⁷⁵ V. čl. 194. st. 1. ZZK-a.

²⁷⁶ V. čl. 199. st. 1. ZZK-a.

²⁷⁷ V. čl. 202. st. 1. ZZK-a.

²⁷⁸ V. čl. 203. st. 2. ZZK-a.

²⁷⁹ V. čl. 203. st. 4. ZZK-a.

²⁸⁰ V. čl. 203. st. 5. ZZK-a.

²⁸¹ V. čl. 190. st. 3. ZZK-a.

²⁸² V. čl. 190. st. 3. ZZK-a.

operatu, premda upisi u katastru nemaju nikakve učinke stjecanja vlasništva, dok se podaci prikupljeni u izmjeri ili reambulaciji temelje na stvarnom (faktičnom) stanju²⁸³ i predstavljaju „pomoćne podatke“ po izričitoj odredbi čl. 45. ZDIKN-a. Zbog toga usprkos tome što je izvanknjižno stanje relevantno, ipak nekritičko preuzimanje podataka iz katastra može predstavljati predimenzioniranje njegove važnosti i zapravo dovesti do još veće neizvjesnosti.²⁸⁴

Kao treće, problemi se mogu pojaviti u situacijama u kojima nakon sastavljanja uložka dođe do promjene istih podataka u postojećoj zemljišnoj knjizi. ZZK predviđa da je do otvaranja zemljišne knjige sud dužan održavati stanje već raspravljenih uložaka, tako da se u njih upišu sve promjene koje su provedene u postojećoj zemljišnoj knjizi, knjizi položenih ugovora i kartonima zemljišta.²⁸⁵ Održavanje stanja osobito je otegotno za sud, jer se svi upisi moraju dvostruko ažurirati. Zbog toga dugotrajnost postupka obnove ujedno znači kontinuirano zastarijevanje podataka i dovodi sud pred Sizifov brijeg. Također je predviđeno da ako je u postojećoj zemljišnoj knjizi došlo do promjene koja se ne može provesti u već raspravljenom uložku, do otvaranja zemljišne knjige zadržat će se stanje kakvo je utvrđeno prilikom sastavljanja uložka, a u takav uložak nove zemljišne knjige prenijet će se plombe upisa iz postojeće zemljišne knjige te će se po službenoj dužnosti, nakon otvaranja zemljišne knjige, upisati zabilježba prijave ili prigovora.²⁸⁶ Ovakvo je rješenje problematično s obzirom na to da je o upisu već odlučeno pa se prenošenjem plombe postojeći upis zapravo vraća u fazu odlučivanja o prijedlogu koji sada ima status prijave ili prigovora. Zato što je navedeno suprotno pravilima o prvenstvenom redu i, eventualno, knjižnom predniku, može doći do drugačije odluke, što je, barem kod pravomoćnih upisa, suprotno načelu *ne bis in idem* i redovito dovodi do spora.

Konačno, obnova ne može riješiti sporno vlasništvo. U slučaju spora između više osoba oko toga koju od njih bi trebalo upisati kao nositelja knjižnog prava, sud će upisati u zemljišnoknjižni uložak osobu koja je upisana u popisni list koji je sastavni dio elaborata izmjere odnosno tehničke reambulacije odnosno osobu upisanu u katastarski operat ako je podatak novijeg datuma od upisa u zemljišnu knjigu, a ostale osobe uputiti da svoje pravo ostvaruju u ispravnom postupku. Jednako tako, sud će uputiti osobe koje su u ispravnom postupku izjavile odbačeni prigovor ili prijavu, ili im je upis izmijenjen ili izbrisan, da svoje pravo ostvaruju u parnici. U takvim slučajevima put parničnog postupka je-

²⁸³ V. čl. 45. st. 2. ZDIKN-a.

²⁸⁴ V. Matuško Antonić, Lj., *Novela Zakona o zemljišnim knjigama*, Pravo i porezi, vol. 26, br. 12, 2017., str. 93-99.

²⁸⁵ V. čl. 186. st. 3. ZZK-a.

²⁸⁶ V. čl. 186. st. 3. ZZK-a.

dino je preostalo sredstvo rješavanja neizvjesnog vlasništva. Nažalost, niti ZZK, a niti ZV ne sadržavaju materijalopravne odredbe koje bi parnični sud trebao primijeniti povodom tužbe za ispravak jer zemljišnoknjižni sud ima posebno ovlaštenje da odlučuje po pravičnoj ocjeni, dok za parnični sud takvo ovlaštenje nije izričito propisano, premda bi bilo logično da i jedan i drugi sud odlučuju po istim materijalopravnim pravilima.

E. Odstupanja od načela zaštite povjerenja

1. Opća odgoda zaštite povjerenja

Prijelaznim odredbama ZV-a propisana je odgoda primjene pravila o zaštiti povjerenja koja su tim zakonom bila upravo naglašeno propisana.²⁸⁷ Takva zakonodavna reakcija bila je logična posljedica prihvatanja neažurnog zemljišnoknjižnog stanja te izvanknjižnih promjena koje su se dogodile prije i na temelju samog ZV-a. Sukladno čl. 388. st. 5. ZV-a, zaštita povjerenja u istinitost i potpunost zemljišnih knjiga neće se primjenjivati u korist stjecanja do kojih dođe u roku od pet godina od stupanja na snagu ZV-a ako se njime stječe nekretnina na kojoj je bilo upisano društveno vlasništvo, a nije brisano prije nego što je ZV stupio na snagu. S tim u skladu je i ZZK predvidio da su izvanknjižni nositelji stvarnih prava dužni u roku od pet godina pokrenuti postupak za upis stvarnih prava glede nekretnina i svih promjena na njima u zemljišnu knjigu.²⁸⁸ Pored toga, prijelaznim odredbama ZZK-a bila je propisana obveza zemljišnoknjižnih sudova da osnuju i preoblikuju zemljišne knjige sukladno odredbama ZZK-a u istom roku, istovremeno propisujući pravila o primjeni pravila o pretvorbi društvenog vlasništva u tim postupcima.²⁸⁹

Odgoda zaštite povjerenja značila je svakako povećanu pravnu nesigurnost, jer se nitko nije mogao, niti nakon stupanja na snagu ZV-a (pa sve do 2017.) pouzdati u istinitost i točnost zemljišnoknjižnih podataka. To je u nekim situacijama bilo evidentno već iz same zemljišne knjige (zbog upisa društvenog vlasništva ili upisa koji su mu prethodili), ali u nekim slučajevima daleko manje

²⁸⁷ V. općenito Jelčić, O., *Odgoda povjerenja u zemljišne knjige i pravni učinci odgode*, u: Brežanski, J. et al., *Zemljišne knjige i odgoda povjerenja*, Zagreb, 2007.; Kontrec, D., *Načelo zaštite povjerenja u zemljišne knjige - odgoda povjerenja kroz sudsku praksu*, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 55, br. 5, 2016., str. 75-94; Josipović, T., *Usklađivanje zemljišnoknjižnog s izvanknjižnim pravnim stanjem nekretnine*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 21, br. 1, 2000., str. 127-164.

²⁸⁸ Čl. 224. st. 2. ZZK-a (1996.).

²⁸⁹ V. čl. 220. i 221. ZZK-a (1996.).

očito, npr. u slučajevima u kojima je društveno vlasništvo brisano, uz upise pretvorenih prava, koji su naknadno bili izloženi zahtjevima izvanknjižnih nositelja prava koja nisu, zbog zaštite povjerenja, prestala.

Propisivanje odgode povjerenja predstavljalo je odustajanje zakonodavca od davanja zemljišnim knjigama ključne uloge kako je ona zamišljena u pravnom prometu, ali privremeno, radi omogućavanja da zemljišne knjige mogu takvu funkciju ostvarivati s kredibilitetom javnih evidencija o pravima zajamčenim autoritetom države. Odgoda je produljena tri puta po pet godina, te je istekla 1. siječnja 2017., što je bila posljedica činjenice da ažuriranje, osnivanje, obnova i preoblikovanje zemljišnih knjiga nije dovršeno. Ono nije bilo dovršeno niti 2017., kao niti danas, ali je zakonodavna ocjena bila očito vođena djelomičnim sređivanjem stanja, a djelomično motiviranjem negativnim učincima zaštite povjerenja na izvanknjižne nositelje prava koji nisu aktivno pristupili upisu svojih prava.

2. Presumptivno nepotpuno zemljišnoknjižno stanje u posebnim slučajevima

Jedan od mogućih modela rješavanja problema neizvjesnog vlasništva jest i propisivanje upisa u zemljišnu knjigu neovisno o postojećim upisima, presumirajući da je zemljišnoknjižno stanje nepotpuno. Primjer takvog modela postoji u odredbama Zakona o cestama²⁹⁰ i Zakona o komunalnom gospodarstvu.²⁹¹

Sukladno čl. 131. st. 2. Zakona o cestama, ceste koje su stupanjem na snagu ZC-a postale nerazvrstane ceste²⁹² koje nisu upisane u zemljišnim knjigama, ili ako u tim knjigama nije upisano njihovo stvarno stanje, upisuju se po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista koji nakon evidentiranja nerazvrstane ceste odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar.²⁹³ Istovremeno s promjenama podataka u posjedovnici provodi se uknjižba prava vlasništva jedinice lokal-

²⁹⁰ NN, br. 84/11, 18/13, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, dalje ZC.

²⁹¹ NN, br. 68/18, 110/18, 32/20, dalje ZKG.

²⁹² ZC propisuje da nekretnine koje su „cesta“ koje se na dan stupanja na snagu ZC-a koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ZC-a, postaju nerazvrstane ceste danom stupanja na snagu toga zakona. V. čl. 131. st. 1. ZC-a.

²⁹³ Evidentiranje u katastru provodi se na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom, i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista. V. čl. 131. st. 4. ZC-a.

ne samouprave s naznakom da se radi o javnom dobru u općoj uporabi,²⁹⁴ kao i pravne osobe koja upravlja nerazvrstanom cestom.²⁹⁵ Ti upisi provode se po izričitim odredbama ZC-a „bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi“²⁹⁶ i „neovisno o postojanju vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.“²⁹⁷

Propisujući ovakvo uređenje upisivanja nerazvrstanih cesta, ZC je odustao od presumpcije potpunosti zemljišnoknjižnog stanja, presumirajući da su prava upisanih knjižnih ovlaštenika zapravo prestala, zbog čega ne zaslužuju zaštitu. Takvo tumačenje dao je Ustavni sud Republike Hrvatske prilikom ocjene ustavnosti ovih odredbi, navodeći da se sadržaj i svrha odredbi o upisu „is-crppljuju u normiranju pravno-tehničkih radnji i postupaka potrebnih za katastarsko i zemljišnoknjižno evidentiranje stvarnog stanja nekretnina koje su u naravi ceste, kako bi se postigla usklađenost faktičnog i knjižnog stanja tih nekretnina.“²⁹⁸ Na nekoliko mjesta citirana odluka Ustavnog suda navodi da su upisani vlasnici izvlašteni,²⁹⁹ tj. da su „stjecanje prava vlasništva javnopravnih subjekata ... na nekretninama koje su u naravi ceste ... te, s druge strane, gubitak prava vlasništva privatnopravnih subjekata ... na nekretninama na kojima se te ceste nalaze - nastupili ... znatno prije stupanja na snagu osporenog ZoCest-a//84/11-92/14.“³⁰⁰ Problem postoji naravno u onim situacijama u kojima izvlaštenja nije bilo, jer ZC nije omogućio obaranje presumpcije nepotpunosti zemljišnoknjižnog stanja, već je u čl. 131. st. 1. zapravo propisao zakonsko iz-

²⁹⁴ V. čl. 131. st. 5. i 6. ZC-a.

²⁹⁵ V. čl. 131. st. 6. ZC-a i čl. 22. st. 5. Zakona o zemljišnim knjigama, NN, br. 63/19, dalje ZZK.

²⁹⁶ V. čl. 131. st. 6. ZC-a.

²⁹⁷ V. čl. 133. st. 1. ZC-a.

²⁹⁸ USRH, U-I/6326/2011, t. 25.

²⁹⁹ V. *id.* t. 28.; *id.* t. 26 („Posebno napominjemo da je stručna radna skupina utvrdila da se u najvećem broju slučajeva radi o nekretninama koje su izvlaštene od prijašnjih vlasnika, ali rješenja o izvlaštenju nikada nisu upisana u zemljišne knjige ...“); *id.* t. 23. (u kojoj se navodi da se osporeni članci „odnose na upis prava vlasništva na cestama koje se u smislu članka 98. ZoCest-a//84/11-92/14 smatraju nerazvrstanim cestama, a koje su izgrađene prije stupanja na snagu tog zakona te je za njih proveden (odnosno morao je biti proveden) postupak oduzimanja i plaćanja naknada“). I u kontekstu nerazvrstanih cesta u smislu ZC-a, a koje su bile u javnoj uporabi do stupanja na snagu ZV-a, Ustavni sud navodi da „[s]tavak 7. članka 131. ZoCest-a//84/11-92/14 proširuje pravni režim ‘javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave’ na sve one ceste koje se (prema nomenklaturi ZoCest-a//84/11-92/14) mogu smatrati nerazvrstanim cestama, a koje su, kao nerazvrstane ili javne ceste, bile u javnoj uporabi do 1. siječnja 1997., to jest do stupanja na snagu ZV-a, a čijoj javnoj uporabi su prethodili postupci oduzimanja i plaćanja naknada.“ USRH, U-I/6326/2011, t. 27.1.

³⁰⁰ USRH, U-I/6326/2011, t. 25.

vlaštenje knjižnih ovlaštenika protiv kojih su takvi upisi provedeni. S tim u vezi može se razumjeti i konstatacija Ustavnog suda da „predloženo rješenje upisa nerazvrstanih cesta ... nije dovelo u pitanje pravo građana, ukoliko postoji, da traže pred nadležnim sudom naknadu za zemljište, sukladno općim odredbama članka 33. [ZV-a], koje jamče vlasnicima pravo na naknadu u slučaju oduzimanja odnosno ograničenja prava vlasništva.“³⁰¹

Prijelazni režim Zakona o komunalnom gospodarstvu predviđa slično uređenje, ali s određenim bitnim razlikama. Sukladno čl. 132. st. 1. ZKG-a, komunalna infrastruktura izgrađena do dana stupanja na snagu ZKG-a koja nije evidentirana u katastru ili nije evidentirano njezino stvarno stanje evidentira se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture, potvrde jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi, a koje pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave odnosno javni isporučitelj koji upravlja komunalnom infrastrukturom i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista u zemljišnu knjigu. Provedba prijavnog lista u zemljišnoj knjizi prethodi provedbi promjena u katastarskom operatu, a prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi izrađen u skladu s pregledanim i potvrđenim geodetskim elaboratom izvedenog stanja komunalne infrastrukture i potvrdu jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar. Sva komunalna infrastruktura izgrađena do stupanja na snagu ZKG-a evidentira se u katastru i upisuje u zemljišne knjige kao neotuđivo vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe.

³⁰¹ V. U-I/6326/2011, t. 26. („Posebno napominjemo da je stručna radna skupina utvrdila da se u najvećem broju slučajeva radi o nekretninama koje su izvlaštene od prijašnjih vlasnika, ali rješenja o izvlaštenju nikada nisu upisana u zemljišne knjige, što je prijašnjim vlasnicima kao strankama u postupku izvlaštenja bilo poznato. Također im je poznato da u naravi predmetne nekretnine predstavljaju nerazvrstanu cestu koja je u javnoj uporabi. Iz navedenog razloga, ukoliko i postoje pojedinačni slučajevi kod kojih bi prijašnji vlasnici imali pravo na naknadu, stručna radna skupina priklonila se prijedlogu Ministarstva pravosuđa, da se o tom pravu odlučuje u postupku pred nadležnim sudom.”). V. Jug, J., *Novo pravno uređenje cesta*, u: Bienenfeld, J. et al., *Upravljanje i raspolaganje nekretninama i uređenje prostora – prema novim propisima*, Zagreb, 2011., str. 154.; Kontrec, D., *Pravni status prometnica i upis u zemljišne knjige*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 32, br. 1, 2011., str. 445-471; Perkušić, A., *Najšira ograničenja vlasnikove pravne vlasti nad nekretninama prema posebnim stvarnopravnim uređenjima i jamstva prava vlasništva*, Pravo u gospodarstvu, vol. 53, br. 2, 2014., str. 187-188.

Premda ZKG polazi od iste ideje nepotpunosti zemljišnoknjižnog stanja, ostupajući od načela knjižnog prednika, ZKG ne sadržava odredbu o *ex lege* prijenosu vlasništva na postojećoj komunalnoj infrastrukturi na jedinicu lokalne samouprave. Ova je razlika od važnosti za sve vlasnike čije vlasništvo nije prestalo do stupanja na snagu ZKG-a, odnosno protiv kojih nisu provedeni postupci izvlaštenja ili slični postupci, jer u takvim slučajevima njihovo vlasništvo nije prestalo po prijelaznim odredbama ZKG-a. Ako bi njihovo vlasništvo ipak bilo izbrisano po citiranim odredbama, njima bi trebalo priznati pravo na brisovnu tužbu protiv novonastalog neistinitog zemljišnoknjižnog stanja ako tuženik ne bi uspio dokazati da je je vlasništvo uistinu prestalo po nekoj zakonom predviđenoj osnovi.

Opisani modeli propisivanja nepotpunosti zemljišnoknjižnog stanja predstavljaju svojevrstu zakonodavnu prečicu kojom se zaobilaze prije opisani postupci u kojima se vlasništvo utvrđuje. Oni su mogući u ograničenom broju slučajeva, tj. za određene kategorije nekretnina kod kojih je moguća jednoobrazna primjena. Pored toga, ti modeli su zbog izvrtanja načela potpunosti zemljišne knjige i ograničenih sredstava zaštite na rubu ustavnosti, što potvrđuje opširna i komplicirana analiza iz citirane odluke Ustavnog suda te vjerojatna nova ocjena ustavnosti u odnosu na prijelazne odredbe ZKG-a.

F. Sekvestracija

Kao posljednji mogući pristup neizvjesnom vlasništvu može se istaknuti i institut sekvestracije nekretnine. Taj institut predviđen je općim pravilom iz čl. 32. ZV-a, sukladno kojem kad je radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, spomenika kulture, ljudskoga okoliša ili zdravlja ljudi određeno da je vlasnik na temelju zakona dužan nešto poduzeti glede vlastite stvari, a njega se na to ne može prisiliti, općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan ovlašten je uspostaviti privremeno upravljanje tom stvarju (sekvestraciju) primjenjujući na odgovarajući način pravila o privremenom skrbništvu nad ostavinom za slučaj da su nasljednici nepoznati ili nepoznatoga boravišta, ako posebni zakon ne određuje što drugo. U primjeni ove odredbe na kontekst obnove po Zakonu o obnovi postoji nekoliko ključnih momenata.

Kao prvo, sekvestracija podrazumijeva obvezu vlasnika da nešto poduzme glede vlastite stvari radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, spomenika kulture, ljudskog okoliša ili zdravlja ljudi. Zakon o obnovi propisuje u čl. 2. da je provedba tog zakona u interesu Republike Hrvatske i u javnom interesu,³⁰²

³⁰² V. Staničić, F., *Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u*

ali ne propisuje vlasnikovu obvezu obnove (osim iznimno, kod uklanjanja). Zbog toga bi se za primjenu sekvestracije morala prethodno propisati obveza obnove koja sada nije propisana.³⁰³ Kao drugo, kako sekvestracija predstavlja posebno ograničenje vlasništva, vrijede pravila o ustavnopravnoj i konvencij-skopravnoj zaštiti vlasništva koja ograničavaju polje primjene i metode zakon-davca u tome. U dosadašnjoj konvencijskoj praksi postojali su slučajevi koji su analizirali kontrolu korištenja vlasništva kulturnog dobra i koji su vagali proporcionalnost ograničenja odnosno pravičnu ravnotežu između pojedinač-nog i općeg interesa.³⁰⁴ Zbog toga bi se prilikom propisivanja obveze obnove i sekvestracije trebalo voditi računa o tome da se razrade oblici sekvestracije za pojedine kategorije nekretnina, ovisno o stupnju oštećenja, odnosno za pojedine kategorije obnove.

Kao treće, u pogledu utvrđivanja vlasništva treba napomenuti da okolnost da je vlasništvo neizvjesno nije zapreka za provođenje sekvestracije, jer se po pravilima o skrbniku ostavine³⁰⁵ postupa upravo onda kada je nasljednik nepoznat ili nepoznatog boravišta. U takvim slučajevima sud je dužan o postavljanju privremenog skrbnika obavijestiti tijelo nadležno za poslove skrbništva koje prema tako postavljenom skrbniku ima sve ovlasti kao da ga je samo postavilo,³⁰⁶ pri čemu bi skrbnika postavljalo upravno tijelo. S obzirom na šturost odredbi o skrbništvu, svakako bi bilo korisno te odredbe dodatno razraditi u

kontekstu javnopravnih ograničenja prava vlasništva, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 55, br. 1, 2018., str. 111-129.

³⁰³ Nekim je zakonima propisana obveza održavanja, koja, nažalost, nije dovoljna da obuhvati obnovu nakon potresa. Npr. Zakon o gradnji (NN, br. 153/13, 20/17, 39/19, 125/19) predviđa u čl. 150. st. 1. i 3. da je vlasnik građevine odgovoran za njezino održavanje te poduzimanje hitnih mjera za otklanjanje opasnosti. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN, br. 9/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 102/15, 44/17, 90/18, 32/20, 62/20, 117/21) propisuje obvezu vlasnika čuvanja i redovitog održavanja kulturnog dobra. V. čl. 20. st. 1. ZZOKD-a. Taj zakon također predviđa i posebna pravila o sekvestraciji kulturnog dobra u čl. 31.-32., koja omogućavaju da se kulturnom dobru imenuje privremeni skrbnik, koji je dužan za račun i na trošak vlasnika poduzimati mjere zaštite i očuvanja kulturnoga dobra koje mu odredi nadležno tijelo.

³⁰⁴ V. Matas c/a Hrvatska, br. 40581/12, [2016] ECHR 801, Kristiana Ltd. c/a Litva, br. 36184/13, [2018] ECHR 124; Potomska i Potomski c/a Poljska, br. 33949/05, [2014] ECHR 1188. V. Mihelčić, G.; Marochini Zrinski, M., *Sekvestracija nekretnine u svjetlu zaštite prava na mirno uživanje imovine*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 2019., str. 201-236.

³⁰⁵ Čl. 128. Zakona o nasljeđivanju, NN, br. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13, 33/15, 14/19, dalje: ZN.

³⁰⁶ Čl. 128. st. 4. ZN-a.

pogledu postupka, ovlasti, dužnosti, kao i troškova privremenog skrbništva.

Model sekvestracije koji može biti od interesa za obnovu nakon potresa onaj je koji je prihvaćen u Zakonu o obnovi spomeničke cjeline Dubrovnika i drugih nepokretnih kulturnih dobara u okolici Dubrovnika.³⁰⁷ Taj zakon predviđa prvenstveno da vlasnik građevine unutar spomeničke cjeline ima pravo i dužnost obnoviti građevinu,³⁰⁸ pri čemu Zavod za obnovu Dubrovnika može samostalno provesti obnovu ako vlasnik to ne učini u propisanom roku,³⁰⁹ što podrazumijeva sekvestraciju. Ako je vlasnik nepozant, odsutan ili mu se ne zna boravište, a nema ovlaštenog zastupnika, predviđeno je postavljanje posebnog skrbnika vlasniku,³¹⁰ što također predstavlja posebnu varijantu sekvestracije.

VI. ZAKLJUČAK

Neizvjesno vlasništvo hrvatska je stvarnost, i to ne samo danas, već gotovo kroz cijelu modernu pravnu povijest. Potresi koji su pogodili građane pretprošle godine potresli su naše domove, ulice, trgove i parkove, pa čak i uznemirili naše pokopane pretke, ali su isto tako još jednom potresli našu svijest o tome kolika je važnost izvjesnosti vlasništva, a posebno u nepredvidivim okolnostima. Nažalost zemljišnoknjižno stanje nakon potresa katkad je nalik stanju ruševina na koje se odnosi, a čini se da je trebalo da se sruši grad da se ponovo podsjetimo da katastrofa može biti skrivena i u zaboravljenoj knjizi.

Historijska analiza uzroka takvog stanja pokazuje da se oni mogu pripisati u prvom redu državnoj intervenciji u vlasništvo kroz različite postupke povezane s prisilnim prijenosom u socijalističko vlasništvo kao što su konfiskacija, eksproprijacija, nacionalizacija, deposedacija i sl. koji su na ideološkoj razini bili motivirani izgradnjom jednog novog modela vlasništva. Desetljećima kasnije, isti motiv izgradnje novog modela vlasništva uvjetovao je postupke povezane s pretvorbom društvenog vlasništva i denacionalizacijom, koji su ponovo doveli do promjena odnosno stjecanja vlasništva. U oba slučaja započeti su veliki reformski projekti koji, najopćenitije govoreći, nikad nisu dovršeni. Na operativnoj razini temeljni problem nastao je zbog neusklađenosti zemljišne knjige i katastra, odnosno neformiranja odgovarajućih čestica, te upisa zgrada i njihovih posebnih dijelova, kao i prava na njima, premda su se promjene događale izvanknjižno. Zbog toga ne začuđuje da su zemljišne knjige postale neažurne.

³⁰⁷ NN, br. 21/86, 33/89, 26/93, 29/94, 128/99, 19/14, 32/14, 99/14, dalje: Zakon o obnovi Dubrovnika.

³⁰⁸ Čl. 16. st. 1. Zakona o obnovi Dubrovnika.

³⁰⁹ Čl. 16. st. 4. Zakona o obnovi Dubrovnika.

³¹⁰ Čl. 16. st. 5. Zakona o obnovi Dubrovnika.

Njihova neažurnost bila je cijena za hitnost i momentalnost promjene vlasništva. Istovremeno, takva neažurnost nije spriječila urbanu izgradnju i pravni promet nekretninama. Upravo suprotno, dugogodišnje propadanje zemljišnih knjiga dovelo je do svojevrsne normalizacije takvog stanja kroz dugi period, koje je tek djelovanjem jednog eksternog faktora kao što je potres postalo alarmantno. U takvim uvjetima niti ne začuđuje okretanje pravnog prometa izvan-knjižnim singularnim prijenosima i nedovršenim ostavinama te u konačnici posjedu, što danas predstavlja najveći kamen spoticanja u razrješavanju neizvjesnog vlasništva.

Analiza pristupa Zakona o obnovi pokazuje postojanje svijesti zakonodavca o problemu neizvjesnog vlasništva koja je rezultirala novelom iz 2021. koja je izmjenila sustav financiranja tako da su proračuni preuzeli teret financiranja, smatrajući takvu izmjenu panacejom za neizvjesno vlasništvo, premda i dalje postoji potreba da netko – vlasnik – odluči provesti obnovu, prikupi i pripremi dokumentaciju, podnese zahtjev, sklopi ugovor i sudjeluje u provedbi obnove. Zatvaranje očiju pred problemom neizvjesnog vlasništva odnosno pokušaj njegova zaobilaženja zbog toga je gotovo sigurno osuđen na neuspjeh. Od analiziranih rješenja kao jedini model koji na masovnoj razini može donekle, premda s određenim ograničenjima i prigovorima, riješiti pitanje neizvjesnog vlasništva jest obnova zemljišne knjige, jer se u tom postupku usklađuju podaci zemljišne knjige i katastra, dok se istovremeno neizvjesno vlasništvo rješava u konačnici po pravičnoj ocjeni suda, koja, doduše, široko zaobilazi kogentne norme o stjecanju vlasništvu, ali istovremeno – u sudskom postupku – rezultira visokim stupnjem izvjesnosti. Ulaganje financijskih i drugih sredstava u taj postupak dugoročno je ulaganje koje ima dalekosežne posljedice i izvan potresne obnove, što nije dovoljno prepoznato.

Konačno, treba istaknuti i to da premda je brza zakonodavna reakcija pohvalna, svakako ne treba ispustiti iz vida da se radi o interventnoj zakonodavnoj mjeri koja ima za cilj konkretno riješiti problem sanacije oštećenja nastalih u potresima. Zbog toga Zakon o obnovi nema pretenzije urediti pitanje urbane obnove na općenitiji način, što bi omogućilo da se obnova provede urbanistički sustavnije. Drugim riječima, zakonodavac nije, premda je to moguće u budućnosti očekivati, iskoristio potres kao šansu za pristupanje cjelovitijoj obnovi pogođenih područja, a posebno Grada Zagreba, koja je bila potrebna i prije potresa.

LITERATURA

- Barbić, J., *Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća*, u: Barbić, J. et al., *Pretvorba društvenih poduzeća*, Zagreb, 1992.
- Bienenfeld, J.: *Bespravna gradnja*, u: Bienenfeld, J. et al., *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb, 2005., str. 241-291
- Božićnik, M., *Razlozi nesuglasja u sadržajima postojećih evidencija o nekretninama u katastru zemljišta i zemljišnoj knjizi*, *Geodetski list*, vol. 44, br. 4, str. 345-354
- Braun Kleončić, Š., *Uklanjanje građevina izgrađenih bez građevne dozvole*, *Hrvatska pravna revija*, vol. 1, br. 4, 2001., str. 86-95
- Brežanski, J., *Dosjlost na društvenom vlasništvu*, u: Bienenfeld, J. et al., *Nekretnine u pravnom prometu – aktualna pitanja zakonodavstva i sudske prakse*, 2007., str. 47-73.
- Brežanski, J., *Još o stjecanju vlasništva dosjelošću na nekretninama u društvenom vlasništvu*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 30, br. 1, 2009., str. 601-628.
- Brežanski, J., *Prodaja stanova namijenjenih za nadstojnika stambene zgrade*, u: Bienenfeld, J., et al., *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb, 2006., str. 34-60.
- Crnić, J. et al., *Osnivanje, obnavljanje, dopunjavanje i preoblikovanje zemljišne knjige*, Zagreb, 2005.
- Crnić, J., Končić, A. M., *Pojedinačni ispravni postupak*, u: Antonić, Lj. et al., *Vlasništvo posebnog dijela nekretnine*, Zagreb, 2006., str. 39-77.
- Damjanović, D., *Pretvorba društvenog vlasništva prema Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima s osvrtom na odredbe drugih zakona kojima je izvršena pretvorba prava vlasništva*, u: Antolić, A. et al., *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb, 2001., str. 62-74
- Dika, M., *Građansko ovršno pravo*, Zagreb, 2007.
- Đurović, Lj., *Prava i obaveze društvenih pravnih lica na sredstvima u društvenoj svojini*, Beograd, 1979.
- Ernst, H., *Sekundarna uspostava suglasnosti zemljišne knjige i katastra*, u: Hrabar, D. (ur.), *Odabrane teme iz građanskog i obiteljskog prava*, Zagreb, 2008., str. 141-216
- Ernst, H., *Dvadeset godina pravne evidencije nekretnina*, u: Barbić, J. (ur.), *Dvadeset godina hrvatskoga stvarnopravnog uređenja - stanje i perspektive*, Zagreb, 2018., str. 113-152.

- Ernst, H., *Primarna uspostava suglasnosti zemljišne knjige i katastra*, u: Gliha, I. et al. (ur.), *Liber amicorum Nikola Gavella*, Građansko pravo u razvoju, Zagreb, 2007., str.177-226.
- Ernst, H., *Utjecaj prejudicijelnog odlučivanja u postupku urbane komasacije na stvarnopravne odnose*, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, vol. 14, 2007., str. 569-584
- Gams A., *Svojina*, Beograd, 1988.
- Gavella, N., Josipović, T., *Pretvorba prava korištenja i raspolaganja na nekretninama nakon pretvorbe njihovih nositelja u trgovačka društva kao preduvjet prilagodbe hrvatskog pravnog poretka europskima*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 23, supp. br. 3, 2003., str. 97-131
- Gavella, N., *Hrvatski pravni poredak u srednjoeuropskoj podskupini kontinentalnoeuropskog pravnog kruga*, u Gavella, N. et al., *Teorijske osnove građanskog prava - Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka u kontinentalnoeuropskom pravnom krugu*, Zagreb, 2005., str. 27-171
- Henderson, C., *Heirs' Property in Georgia: Common Issues*, Current State of the Law, and Further Solutions, Georgia Law Review, vol. 55, 2020., str. 875-910
- Jelčić, O., *Odgoda povjerenja u zemljišne knjige i pravni učinci odgode*, u: Brežanski, J. et al., *Zemljišne knjige i odgoda povjerenja*, Zagreb, 2007.
- Josipović, T., *Zemljišnoknjižno pravo u doba uključenosti u socijalistički pravni krug*, u: Gavella, N. et al., *Građansko pravo i pripadnost hrvatskog pravnog poretka kontinentalnoeuropskom pravnom krugu*, Zagreb, 2005., str. 140-156
- Josipović, T., *Posebni zemljišnoknjižni postupci*, u: Antonić, Lj. et al., *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb, 2008.
- Josipović, T., *Pretvorba prava na nekretninama u društvenom vlasništvu u pravo vlasništva i uspostava pravnog jedinstva nekretnine*, u: Antolić, A. et al., *Nekretnine u pravnom prometu – pravni i porezni aspekti*, Zagreb, 1999., str. 19-57
- Josipović, T., *Usklađivanje zemljišnoknjižnog s izvanknjižnim pravnim stanjem nekretnine*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 21, br. 1, 2000., str. 127-164
- Josipović, T., *Zakon o prodaji stanova namijenjenih za nadstojnike stambene zgrade: stjecanje vlasništva nadstojničkih stanova i stanova nastalih prenamjenom zajedničkih prostorija*, u: Dika, M. et al., *Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, Zagreb, 2006., str.73-100

- Josipović, T., *Zemljišnoknjižno pravo*, Zagreb, 2001.
- Jug, J., *Novo pravno uređenje cesta*, u: Bienenfeld, J. et al., *Upravljanje i raspolaganje nekretninama i uređenje prostora – prema novim propisima*, Zagreb, 2011.
- Jug, J., *Pretvorba prava vlasništva prema prijelaznim i završnim odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 53, br. 2, 2014., str.221-265
- Jug, J., *Stjecanje i uknjižba prava vlasništva na nekretninama bivših društvenih poduzeća*, u: Gliha, I. et al. (ur.), *Liber amicorum Nikola Gavella, Građansko pravo u razvoju*, Zagreb, 2007., str.141-176
- Jukić, T., Mrđa, A., Perkov, K., *Urbana obnova: Urbana rehabilitacija Donjeg grada, Gornjeg grada i Kaptola/Povijesne urbane cjeline Grada Zagreba*, Zagreb, 2020.
- Končić, A. M., *Upis građevine u zemljišnu knjigu*, u: Antonić, Lj. et al., *Vlasništvo posebnog dijela nekretnine*, Zagreb, 2006., str. 81-107
- Kontrec, D., *Povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora de lege lata i de lege ferenda*, u: Kačer, H. et al. (ur.), *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928.-2008.)*, Zagreb, 2009., str. 495-513
- Kontrec, D., *Stjecanje prava vlasništva dosjelošću na nekretninama u društvenom vlasništvu u svjetlu nove prakse Europskog suda za ljudska prava*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 38, br. 1, 2017., str. 573-594
- Kontrec, D., *Bespravna gradnja i upisi u zemljišnoj knjizi*, *Zbornik susreta pravnika u gospodarstvu*, vol. 53, 2015., str. 207-219
- Kontrec, D., *Načelo zaštite povjerenja u zemljišne knjige - odgoda povjerenja kroz sudsku praksu*, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 55, br. 5, 2016., str. 75-904
- Kontrec, D., *Osnivanje (obnova) zemljišnih knjiga - rad katastarskog i zemljišnoknjižnog povjerenstva (de lege lata, de lege ferenda)*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 29, br. 1, 2008., str. 523-555
- Kontrec, D., *Parcelacija nekretnine i provedba prijavnog lista u zemljišnoj knjizi*, u: Jelčić, O. (ur.), *Nekretnine kao objekti imovinskih prava – aktualnosti u stjecanju i raspolaganju pravima na nekretninama*, Zagreb, 2005., str. 153-173
- Kontrec, D., *Pojedinačni ispravni postupak*, *Pravo u gospodarstvu*, vol. 45, br. 6, 2006., str. 83-113
- Kontrec, D., *Pravni status prometnica i upis u zemljišne knjige*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, vol. 32, br. 1, 2011., str. 445-471

- Košutić, M., *Tumač k Zakonu o zemljišnim knjigama te zakonu o unutarnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga*, Zagreb, 1931.
- Kučeković, V., *Prilog raspravi o stanju i problemima evidencije nekretnina u SR Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 1-2, 1982., str. 57-82
- Markušić, S., Stanko, D., Korbar, T., Belić, N., Penava, D., Kordić B., *The Zagreb (Croatia) M5.5 Earthquake on 22 March 2020*, Geosciences, vol. 10, br. 7, 2020., str. 252-273
- Marx, K., *Capital*, v. 1, London, 1992. (1867.).
- Matuško Antičić, Lj., *Etažno vlasništvo - povezivanje zemljišne knjige i knjige položenih ugovora*, u: Antičić, Lj. et al., *Nekretnine u pravnom prometu*, Zagreb, 2004., str. 274-293
- Matuško Antičić, Lj., *Novela Zakona o zemljišnim knjigama*, Pravo i porezi, vol. 26, br. 12, str. 93-99.
- Mihajlovski, V., *O održaju kao originarnom načinu pribavljanja prava svojine*, Pravni život, vol. IX, br. 3-4, 1960.
- Mihelčić, G., Marochini Zrinski, M., *Sekvestracija nekretnine u svjetlu zaštite prava na mirno uživanje imovine*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 2019., str. 201-236
- Pearce, H. A. III, „*Heirs’ Property*“: *The Problem, Pitfalls, and Possible Solutions*, South Carolina Law Review, vol. 25, 1973., str. 151-168
- Perkušić, A., *Najšira ograničenja vlasnikove pravne vlasti nad nekretninama prema posebnim stvarnopravnim uređenjima i jamstva prava vlasništva*, Pravo u gospodarstvu, vol. 53, br. 2, 2014., str. 165-220
- Rivers, F. R., *Inequity in Equity: The Tragedy of Tenancy in Common for Heirs’ Property Owners Facing Partition in Equity*, Temple Political & Civil Rights Law Review, Vol. 17, 2007., str. 1-81
- Sarvan, D., *Vlasništvo “turističkog zemljišta” de lege lata i de lege ferenda*, Pravo u gospodarstvu, vol. 49, br. 1, 2010., str. 85-121; Perkušić, A., *Upravljanje nekretninama u državnom vlasništvu i režim tzv. turističkog zemljišta*, Pravo u gospodarstvu, vol. 51, br. 1, 2012., str. 1-58
- Simonetti, P., *Denacionalizacija*, Rijeka, 2004.
- Simonetti, P., *Stjecanje prava vlasništva primjenom ustanova dosjelogosti i uzurpacije na nekretninama koje su bile u društvenom vlasništvu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 29, br. 1, 2008., str. 27-70.
- Simonetti, P., *Prava na nekretninama (1945.-2007.)*, Rijeka, 2009.

- Simonetti, P., *Prava na građevinskom zemljištu (1945.-2007.)*, Rijeka, 2008.
- Staničić, F., *Razlikovanje javnog interesa, općeg interesa i interesa Republike Hrvatske u kontekstu javnopravnih ograničenja prava vlasništva*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 55, br. 1, 2018., str. 111-129.
- Stojanović, D., *Društvena svojina*, Novi Sad, 1976.
- Triva, S., Dika, M., *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, 2004.
- Tumbri, T., *Stambena reforma - prodaja stanova u društvenom vlasništvu na kojima postoji stanarsko pravo*, Zakonitost, vol. 45, br. 2-3, 1991., str. 291-302.
- Vedriš, M., Klarić, P., *Osnove imovinskog prava*, Zagreb, 1983.
- Vedriš, M., *Prava u pogledu upravljanja, korištenja i raspolaganja društvenim sredstvima i imovinska odgovornost društvenih pravnih osoba*, Naša zakonitost, vol. 30, br. 5, 1976.
- Way, H. K., *Informal Homeownership in the United States and the Law*, Saint Louis University Public Law Review, vol. 29, br. 1, 2009., str. 113-192
- Živković, M., *Registri nepokretnosti*, u: Vladimir Vodinelić et al., *Promene stvarnog prava u Srbiji*, Beograd, 2004.
- Žuvela, M., Crnić, J., *Vlasništvo nekretnina nakon pretvorbe društvenih poduzeća*, Pravo u gospodarstvu, vol. 42, br. 4, 2003., str. 97-138
- Žuvela, M., *Pretvorba društvenog vlasništva na temelju Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*, Pravo u gospodarstvu, vol. 42, br. 6, 2003., str. 317-351
- Žuvela, M., *Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima*, Zagreb, 1981.

Summary

Hano Ernst*

POST-EARTHQUAKE RECONSTRUCTION AND
CLOUDED TITLE

The 2020 earthquakes that struck the City of Zagreb and the areas of Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Zagrebačka and Krapinsko-zagorska counties have resulted in damages of approximately 17 billion euro that must be repaired as quickly as possible. The Reconstruction Act envisages various forms of reconstruction the execution of which is dependent on an accurate and complete state of title, irrespective of whether such reconstruction is financed by public or private funds. The current state of the land register presents itself as inadequate, essentially jeopardizing reconstruction, for numerous reasons. The incongruence between the land register and the land cadaster makes it impossible to accurately publish property rights over land because the land registration system is dependent on current cadastral data. Land registration renewal proceedings, in progress today, are belated by decades, making them so much more complex due to continuing urban development and legal transactions that were remained uninterrupted by a dated land record. The socialist era in property law has during its various stages led to quick unrecorded mass transfers in the form of socializing land and creating new property rights over socially owned land that were only partially recorded in the land register, both due to inactivity of the government and due to proactive measures of preventing registrations under spatial planning, building, and tax regulation that all unnecessarily involved the land register in the system of monitoring the application of public law. In the transitional period characterized by the transformation of social ownership and restitution property law changes were also unrecorded, occurring by way of a myriad of complicated and segmented provisions, while processes that would have resulted in an “orderly” state of land records, such as expunging social ownership and the unification of land records, determining co-ownership shares for condominiums, linking land registers and deed registers, and renewing land registers, were absent or slow-paced. Concurrently, unrecorded transfers and universal successions were present during this entire period, causing multiple transfers and making it more difficult to determine an unbroken legal chain in transferring ownership.

* Hano Ernst, Ph.D., Associate Professor, Faculty of Law, University of Zagreb, Trg Republike Hrvatske 3, 10000 Zagreb; hano.ernst@pravo.hr;
ORCID ID: orcid.org/0000-0001-8380-9945

The starting point of the amended Reconstruction Act—that public financing is the answer to existing clouded title—is incorrect because co-owner participation is necessary for deciding to proceed with reconstruction, for initiating requisite proceedings, and for participating in the reconstruction by concluding and satisfying construction or reconstruction contracts. Even though the Reconstruction Act facilitated decision-making in co-ownership by modifying the requisite majority, the fundamental question of who participates in the majority or minority has remained open, and insufficient thought has been given to the position of other property right holders. This problem also reflects itself on the procedural plane in terms of determining the eligibility of the filing party i.e., its procedural role as party to the proceedings. Even though a determination of ownership is available under the provisions on preliminary issues, in most cases it will not result with a solution due to the incongruence of the land register and the land cadaster, and particularly not in case of unrecorded transactions. Similar problems may arise in litigation and in special correction proceedings, especially in complex cases where unrecorded transfers coincide with universal successions. Land registration renewal, carried out sua sponte, presents itself as the only systemic solution that can bring about reasonably final results grounded in an equitable finding of the court. Even though this solution is not ideal, itself being prone to certain ambiguities and objections, it is currently the only available legal tool for resolving clouded title cases en masse. Alternative legal models grounded in deviations from the principle of public faith of registration have demonstrated a limited application and problems of borderline constitutionality, while models grounded in sequestration are insufficiently developed.

Keywords: earthquake, reconstruction, ownership, land register, public property