

# STVARNOPRAVNO UREĐENJE GLEDE INFRASTRUKTURNIH OBJEKATA U REPUBLICI HRVATSKOJ S POSEBNIM OSVRTOM NA TELEKOMUNIKACIJSKU INFRASTRUKTURU

Mr. sc. Justina Bajt \*

UDK : 347.22:347.863

347.863(497.5)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: studeni 2008.

*U svom radu autorica istražuje kakvo je stvarnopravno uređenje glede infrastrukturnih objekata elektroenergetske, telekomunikacijske, plinovodne, naftovodne, vodnogospodarske, kanalizacijske i toplovodne infrastrukture koji udovoljavaju slijedećim kriterijima. Prvo, jedinstvena su i nedjeljiva funkcionalna tehničko-tehnološka cjelina sačinjena od cijevi (cjevovoda), vodova i pripadajućih elemenata. Drugo, kao jedinstveni objekt (jedna građevina) izgrađeni su, odnosno prolaze preko velikog broja zemljišnoknjižnih čestica i to na površini zemlje, iznad površine (u zračnom prostoru) i ispod površine zemlje. Treće, zemljišnoknjižne čestice na kojima je izgrađen infrastrukturni objekt, u pravilu, nisu u vlasništvu investitora izgradnje, odnosno vlasnika infrastrukturnog objekta. I konačno, izgradnja infrastrukturnih objekata određena je posebnim zakonom kao društveni, javni, opći, odnosno državni interes.*

*Autorica zaključuje da toj specifičnoj vrsti stvari opće stvarnopravno uređenje, te propisi iz područja energetike, telekomunikacija, gospodarstva vodama, komunalnoga gospodarstva, prostornog uređenja i gradnje nisu normativno dali značaj koji one u praksi imaju.*

*Ključne riječi: infrastrukturni objekti, vlasništvo, služnost, javne ceste, pomorsko dobro.*

---

\* Mr. sc. Justina Bajt, Šoltanska 16, Zagreb

## 1. UVOD

Nekada se stupanj razvijenosti urbanih sredina mjerio po stupnju izgradnje vodovoda i kanalizacije (odvodnje otpadnih voda) te javnih putova (cesta). Civilizacijski napredak postupno je doveo do sve brže izgradnje i drugih tzv. infrastrukturnih objekata kao što su željeznička infrastruktura, elektroenergetska, toplovodna, plinovodna, naftovodna, telekomunikacijska i druga infrastruktura. Daljnji razvoj znanosti sigurno će bitno utjecati na povećavanje broja infrastrukturnih objekata, a vjerojatno će se pojaviti i neke nove vrste infrastrukture.

U svim današnjim državama gotovo je nezamisliv život bez navedenih vrsta infrastrukturnih objekata. Zbog toga se u njihov razvoj ulažu golema sredstva, kako na razini lokalnih zajednica, tako i na razini država, pa čak i međudržavnih ili širih društvenih asocijacija.

Dio infrastrukturnih objekata, bitan za funkcioniranje šire zajednice, države su, u pravilu, stavljale pod svoju nadležnost i/ili pod svoj nadzor bilo kao: **a)** javnu ili opću imovinu (dobro); **b)** vlasništvo države; **c)** vlasništvo pravnih osoba kojima država upravlja ili u njima ima većinski vlasnički udio. Takvu infrastrukturu najčešće se stavlja pod poseban pravni režim te se posebnim propisima određuje da je značajna za državu, da je njezina izgradnja i razvoj opći, javni ili državni interes. U tim interesima vrlo često su spojeni obrana i sigurnost države, zaštita stanovništva i materijalnih dobara od raznih vrsta ugroza, kao i druge najviše vrednote pravnog poretka. U skupinu infrastrukture nad kojom, u pravilu, nadležnost ima država ulaze: javni putovi (ceste) međunarodnog i državnog značenja; željeznička, elektroenergetska, telekomunikacijska i naftovodna infrastruktura u cijelosti; plinovodi od međunarodnoga, državnoga i međumjesnog značenja (magistralni i regionalni plinovodi); te vrlo rijetko magistralni vodovodi.

Dio infrastrukturnih objekata koji je bitan za funkcioniranje manjih životnih sredina, kao što su lokalne i regionalne zajednice, u pravilu je pod nadležnošću lokalnih samouprava i najčešće se za njih upotrebljava zajednički naziv "komunalna infrastruktura". U tu skupinu ubrajaju se javni putovi (ceste) lokalnog značenja; vodovodi, kanalizacija (odvodnja otpadnih voda), toplovodi i dijelovi plinovoda kojima se distribuira plin unutar naseljenih mjesta.

Razvoj tržišne ekonomije i s time povezani zahtjevi za liberalizacijom tržišta pojedinih vrsta energenata i usluga doveli su do prenošenja nadležnosti i vlasništva nad određenim infrastrukturnim objektima s javnopravnih subjekata

na privatnopravne subjekte - trgovačka društva.<sup>1</sup> Posebno je taj trend izražen u onim područjima u kojim je tehnološki napredak posebno brz, kao što su primjerice telekomunikacije.

Prenošenje određenih prava nad infrastrukturnim objektima s javnopravnih subjekata na privatnopravne subjekte, često puta zahtjeva i drugačije pravno uređenje stvarnih i drugih prava koje ti subjekti mogu imati na infrastrukturnim objektima, kao i na nekretninama na kojima su ti objekti izgrađeni.

U ovom radu istražujemo kakvo je stvarnopravno uređenje glede infrastrukturnih objekata nakon pretvorbe društvenog vlasništva u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH). Istraživanje je ograničeno samo na one infrastrukturne objekte elektroenergetske, telekomunikacijske, plinovodne, naftovodne, vodnogospodarske, kanalizacijske i toplovodne infrastrukture koji udovoljavaju sljedećim kriterijima:

- 1) jedinstvena su i nedjeljiva funkcionalna tehničko-tehnološka cjelina sačinjena od cijevi (cjevovoda), vodova i pripadajućih elemenata;<sup>2</sup>
- 2) kao jedinstveni objekt (jedna građevina) izgrađeni su, odnosno prolaze preko velikog broja zemljišnoknjižnih čestica i to na površini zemlje, iznad površine (u zračnom prostoru) i ispod površine zemlje;
- 3) zemljišnoknjižne čestice na kojima je izgrađen infrastrukturni objekt, u pravilu, nisu u vlasništvu investitora izgradnje, odnosno vlasnika infrastrukturnog objekta;

---

<sup>1</sup> V. Aralica, Z., Račić, D., Šišinački, J.: *Projektno financiranje infrastrukture, Privredna kretanja i ekonomska politika* 112/2007.

<sup>2</sup> Kada govorimo o infrastrukturnim objektima elektroenergetske, telekomunikacijske, vodnogospodarske, kanalizacijske, plinovodne, naftovodne i toplovodne infrastrukture, onda prvenstveno mislimo na tisuće i tisuće kilometara cijevi (cjevovoda, kanalizacije) i vodova putem kojih korisnici dobivaju vodu, električnu energiju, plin, telekomunikacijske usluge, grijanje, odvodnju otpadnih voda i dr. Međutim, pored tih cijevi i vodova infrastrukturu čine i specifične građevine kao što su primjerice: trafostanice, telekomunikacijske centrale, vodocrpilišta i vodospremnici, kolektori za pročišćavanje otpadnih voda, toplane... Te građevine razlikuju se od infrastrukturnih objekata koji su predmet ovog istraživanja po tome što su, u pravilu, izgrađene kao zasebna građevina na jednoj nekretnini u vlasništvu investitora izgradnje i za njih mora postojati posebna građevinska dozvola, odnosno druge dozvole za gradnju (Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Narodne novine br. 76/2007., propisuje da je to potvrda glavnog projekta). Za te građevine vrijedi načelo pravnog jedinstva nekretnine.

- 4) izgradnja infrastrukturnih objekata određena je posebnim zakonom<sup>3</sup> kao društveni, javni, opći, odnosno državni interes.

## 2. VLASNIŠTVO NA INFRASTRUKTURNIM OBJEKTIMA

### 2.1. Vlasništvo na infrastrukturnim objektima od interesa za RH

Infrastrukturni objekti elektroenergetike, telekomunikacija, naftovodi, te magistralni i regionalni plinovodi izgrađeni u razdoblju društvenog vlasništva bili su posebnim propisima proglašeni od posebnog interesa za državu i predstavljali su osnovna sredstva društvenih poduzeća iz tih gospodarskih grana, na kojima su imali pravo upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja. U procesu pretvorbe društvenog vlasništva<sup>4</sup> u državno vlasništvo 1990. godine, RH je postala, na temelju posebnih pretvorbenih zakona,<sup>5</sup> vlasnik tih infra-

<sup>3</sup> Zakon o telekomunikacijama (Narodne novine br. 122/2003., 158/2003., 60/2004. i 70/2005., u daljnjem tekstu: ZT), odnosno novi Zakon o elektroničkim komunikacijama (Narodne novine br. 73/2008., u daljnjem tekstu: ZEK), Zakon o energiji (Narodne novine br. 68/2001. i 177/2004.), Zakon o vodama (Narodne novine br. 107/1995. i 150/2005.)

<sup>4</sup> V. više Barbić, J.: *Pretvorba društvenih poduzeća u Republici Hrvatskoj*, Privreda i pravo, Zgb., 5-6/1991., str. 233.-297.; Josipović, T.: *Izmjene i dopune Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Nekretnine u pravnom prometu - 2006.*, Inženjerski biro, Zgb, 2006. str. 25.-30.; 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 u Rijeci, 3/2003., str. 97.-132.

<sup>5</sup> U 1990. i početkom 1991. godine bili su doneseni sljedeći zakoni kojima su osnovana javna poduzeća:

- Zakon o elektroprivredi (Narodne novine br. 31/1990., 47/1990., 61/1991., 26/1993., 78/1994., 105/1999., 111/1999. i 51/2001.),
- Zakon o osnivanju javnog hrvatskog poštanskog i telekomunikacijskog poduzeća (Narodne novine br. 42/1990., 61/1991., 109/1993.),
- Zakon o osnivanju javnog poduzeća INA - Industrija nafte (Narodne novine br. 42/1990., 61/1991.),
- Zakon o osnivanju Javnog poduzeća "Astra" Međunarodna trgovina (Narodne novine br. 9/1991., 61/1991.),
- Zakon o vodama (Narodne novine, br. 53/1990., 9/1991., 61/1991., 26/1993., 43/1993., 95/1994.),
- Zakon o cestama (Narodne novine, br. 42/1990., 34/1991., 56/1991. - pročišćeni tekst. 61/1991., 26/1993., 109/1993., 29/1994., 52/1994., 48/1996.),

strukturnih objekata. Infrastrukturni objekti bili su iskazani u bilancama koje su ti zakoni označili kao temeljne dokumente u kojima je navedena imovina koja je iz društvenog postala državno vlasništvo.

Infrastrukturni objekti koji su na temelju posebnih pretvorbenih zakona 1990. godine postali vlasništvo države, kao i infrastrukturni objekti izgrađeni nakon toga, donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o osnivanju javnih poduzeća 1991. godine,<sup>6</sup> postali su vlasništvo javnih poduzeća Hrvatske elektroprivrede (HEP), Hrvatske pošte i telekomunikacija (HPT) i Industrije nafte (INA). Svi ti infrastrukturni objekti, te oni sagrađeni nakon tog trenutka, činili su sastavni dio imovine javnih poduzeća koju je RH posebnim zakonima<sup>7</sup> odredila da predstavlja njezin ulog u temeljnom kapitalu trgovačkih društava HEP-a d.d., HT-a d.d. i INA-e d.d. Dakle, sve što je od elektroenergetske, telekomunikacijske, naftovodne i plinovodne infrastrukture ušlo u bilance koje su bile temelj preoblikovanja javnih poduzeća u trgovačka društva, navedene pravne osobe stekle su na temelju tih posebnih zakona, i to bez obzira na to na čijem su zemljištu izgrađeni/postavljeni ti infrastrukturni objekti. Sve što je od infrastrukturnih objekata stečeno nakon toga, stečeno je na temelju pravnog posla ili odluke tijela vlasti, ali i ti infrastrukturni objekti prema važećim propisima od interesa su za RH.<sup>8</sup>

## 2.2. Vlasništvo na komunalnoj infrastrukturi

Obveza osiguranja obavljanja komunalnih djelatnosti izvorna je ustavna i zakonska obveza jedinica lokalne samouprave, osim kad je to u nadležnosti županije ili države.<sup>9</sup>

---

\* Zakon o hrvatskim željeznicama (Narodne novine, br. 42/1990., 61/1991., 19/1992., 109/1993.).

<sup>6</sup> Narodne novine br. 61/1991.

<sup>7</sup> O značenju trgovačkih društava koja su prošla posebni put pretvorbe govori i činjenica da je Zakon o privatizaciji (Narodne novine br. 21/1996., 71/1997., 16/1998., 73/2000.) odredio da će se privatizacija INE, HEP-a, HPT-a i dr. urediti posebnim zakonima (čl. 13.).

<sup>8</sup> Zakon o elektroničkim komunikacijama (ZEK) kojim je stavljen 1. srpnja 2008. izvan snage Zakon o telekomunikacijama (ZT), Zakon o energiji, Zakon o vodama

<sup>9</sup> Ustav RH (Narodne novine br. 41/2001. - pročišćeni tekst) u čl. 134. i Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine br. 33/2001. i 60/2001. - vjero-

Zakonom o komunalnom gospodarstvu (ZKG)<sup>10</sup> bilo je određeno, između ostalog, da su objekti i uređaji komunalne infrastrukture objekti i uređaji za:

- opskrbu pitkom vodom,<sup>11</sup>
- odvodnju i pročišćavanje otpadnih voda,<sup>12</sup>
- opskrbu plinom,<sup>13</sup>
- opskrbu toplinskom energijom.<sup>14</sup>

Novelama ZKG-a<sup>15</sup> komunalnim djelatnostima prestale su biti opskrba plinom i toplinskom energijom.

Jedinice lokalne samouprave obvezne su organizirati zajedničko obavljanje komunalnih djelatnosti putem trgovačkih društava u svom suvlasništvu ako se sustav komunalne infrastrukture proteže na području više jedinica lokalne

---

dostojno tumačenje) u čl. 19. st. 1. određuju da komunalne djelatnosti obavljaju jedinice lokalne samouprave kao poslove iz lokalnog djelokruga kojima se neposredno ostvaruju potrebe građana.

<sup>10</sup> Narodne novine br. 26/2003. - pročišćeni tekst

<sup>11</sup> Pod opskrbom pitkom vodom prema odredbi čl. 3. st. 2. ZKG-a podrazumijevaju se poslovi zahvaćanja, pročišćavanja i isporuke vode za piće. Zakon o vodama u čl. 34. određuje da vodoopskrbnu djelatnost "čine poslovi zahvaćanja i crpljenja podzemnih i površinskih voda za piće i druge potrebe i njihova pročišćavanja do stupnja zdravstvene ispravnosti i dovođenje do mjesta potrošnje raspodjela korisnicima," te da vodoopskrbnu djelatnost obavljaju pravne osobe organizirane u skladu sa zakonom kojim se uređuje komunalno gospodarstvo.

<sup>12</sup> Pod odvodnjom i pročišćavanjem otpadnih voda prema odredbi čl. 3. st. 3. ZKG-a podrazumijeva se odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, odvodnja atmosferskih voda, te crpljenje, odvoz i zbrinjavanje fekalija iz septičkih, sabirnih i crnih jama. Zakon o vodama u čl. 74. određuje da djelatnost odvodnje otpadnih voda "čine poslovi skupljanja otpadnih voda, njihova dovođenja do uređaja za pročišćavanje, pročišćavanja i ispuštanja u prijemnik, obrade mulja koji nastaje u procesu njihova pročišćavanja, i poslovi odvodnje oborinskih voda iz naselja putem sustava javne odvodnje." Sustav javne odvodnje čini skup objekata i uređaja za obavljanje djelatnosti odvodnje otpadnih voda, koju obavljaju pravne osobe organizirane u skladu sa zakonom kojim se uređuje komunalno gospodarstvo.

<sup>13</sup> Pod opskrbom plinom prema odredbi čl. 3. st. 4. ZKG-a podrazumijevaju se opskrba potrošača plinom iz sustava mreže plinovoda, tj. kroz tzv. distributivni sustav plinovoda unutar naseljenih mjesta. Distributivni cjevovodi razlikuju se od magistralnih i regionalnih plinovoda koji su u imovini trgovačkog društva Plinacro d.o.o. koje je nastalo izdvanjem iz INA-e d.d.

<sup>14</sup> Pod opskrbom toplinskom energijom prema odredbi čl. 3. st. 5. ZKG-a podrazumijevaju se proizvodnja i isporuka pare i tople vode.

<sup>15</sup> Narodne novine br. 82/2004. i 110/2004.

samouprave unutar jedne ili više županija, te čini jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu cjelinu.<sup>16</sup>

ZKG ne sadrži posebne odredbe o vlasništvu komunalne infrastrukture. Zbog toga postoje različita tumačenja zakonskih odredaba, a u praksi postoje različita rješenja vlasničkog statusa komunalne infrastrukture. Neki objekti i uređaji u vlasništvu su trgovačkih društava koja obavljaju komunalnu djelatnost, a jedinice lokalne samouprave imaju većinski dio udjela odnosno dionica u tim društvima (čl. 7. ZKG-a). Neki su u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, a ima slučajeva i da su određeni kao opće dobro, odnosno javno dobro u općoj uporabi.

Naime, ZKG je 1995. godine omogućio (čl. 4./2) da jedinice lokalne samouprave mogu organizirati obavljanje komunalnih djelatnosti osnivanjem:

1. trgovačkog društva
2. javne ustanove
3. službe - vlastitog pogona te
4. dodjelom koncesije i sklapanjem ugovora o koncesiji s pravnom ili fizičkom osobom.

Zbog nedorečenosti ZKG-a glede vlasničkopravnog statusa komunalne infrastrukture postoje različita tumačenja tko su nositelji prava vlasništva na komunalnoj infrastrukturi. Prevladavajuće shvaćanje je da su slijedom odredbe čl. 31. ZKG-a jedinice lokalne samouprave univerzalni pravni sukcesori pravnih osoba koje su registrirane za obavljanje komunalnih djelatnosti, jer je društveni kapital pravnih osoba registriranih za obavljanje komunalnih djelatnosti, danom stupanja na snagu toga zakona, postao zajedničko vlasništvo jedinica lokalne samouprave organiziranih na području bivših općina prema sjedištu pravne osobe.<sup>17</sup> U prilog takvom shvaćanju navode se i odredbe o koncesiji po kojima predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave donosi odluku o dodjeli koncesije za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Bez obzira na različita pravna tumačenja, u praksi su trgovačka društva postala vlasnici komunalne infrastrukture koja je bila upisana kao društveno vlasništvo, s pravom korištenja komunalnih poduzeća i njihovih pravnih pred-

---

<sup>16</sup> O tome više v. Sarvan, D.: Usklađenje akata tijela jedinica lokalne samouprave s novom Zakonom o komunalnom gospodarstvu u knjizi *Komunalno gospodarstvo, gradnja i prostorno uređenje*, Novi informator, Zagreb, 2004., str. 47.-51.

<sup>17</sup> O tome više v. Sarvan, D.: *Pravni status objekata i uređaja komunalne infrastrukture*, Novi informator br. 5127, str. 5.-7.

nika. Tako trgovačka društva koja obavljaju djelatnosti opskrbe pitkom vodom, kanalizacije, opskrbe plinom i toplinskom energijom, u svom temeljnom kapitalu imaju komunalnu infrastrukturu utvrđenu elaboratom o pretvorbi te onu koja je izgrađena nakon pretvorbe i vodi se u njihovoj bilanci.<sup>18</sup>

S obzirom na činjenicu da se u gradovima najveći dio komunalne i druge infrastrukture gradi na/unutar cestovnog zemljišta, ta je komunalna infrastruktura također ušla u temeljni kapital trgovačkih društava koja obavljaju komunalne djelatnosti, kao i infrastruktura izgrađena na pomorskom dobru.

Posebno valja napomenuti da većinski dio udjela, odnosno dionica u tim trgovačkim društvima imaju jedinice lokalne samouprave u čijoj nadležnosti je osiguranje nesmetane opskrbe građana komunalnim uslugama. Osim navedenoga, građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture financira se iz cijene komunalne usluge, naknade za priključenje, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesije i drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom. Cijenu i način plaćanja komunalnih usluga određuju isporučitelji usluge, a to su trgovačka društva koja u svojoj imovini imaju komunalnu infrastrukturu.

### 3. ODREĐENJE INFRASTRUKTURNIH OBJEKATA KAO POSEBNE VRSTE STVARI

S obzirom na to da postoji fizička veza između infrastrukturnih objekata i zemljišta na kojem se nalaze, nameću se sljedeća pitanja:

1. Koja su, s pravnoga gledišta, vrsta stvari infrastrukturni objekti - pokretnine ili nekretnine?
2. Kakav pravni odnos nastaje glede zemljišta i infrastrukturnih objekata izgrađenih na tom zemljištu?
3. Može li se primijeniti opće stvarnopravno uređenje na infrastrukturne objekte?

Odgovore na ta pitanja ne daju posebni propisi po kojima su infrastrukturni objekti postali vlasništvo države, odnosno javnih poduzeća, pa zatim trgovačkih društava. Zbog toga u daljnjem istraživanju polazimo od općega stvarnopravnog uređenja, propisa o prostornom uređenju i gradnji, javnim cestama i pomorskom dobru, te propisa kojima je uređeno područje energetike, telekomunikacija i komunalnog gospodarstva.

---

<sup>18</sup> *Op. cit.* Sarvan, D. bilješka 17.



### 3.1. Infrastrukturni objekt kao stvar

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (ZV)<sup>19</sup> određuje da predmet stvarnih prava može biti svaka stvar (pokretna ili nepokretna), osim onih koje nisu za to sposobne (ZV 2./1). Sposobnost stvari da bude predmet stvarnih prava određena je naravnim i pravnim kriterijem.<sup>20</sup>

Infrastrukturni objekti (cijevi, vodovi i pripadajući elementi) udovoljavaju naravnom kriteriju sposobnosti stvari tj. tjelesni su dio prirode pojedinačno određen, različit od ljudi i služe ljudima za uporabu. Također udovoljavaju i pravnom kriteriju sposobnosti stvari na što ukazuje činjenica da su na temelju posebnih propisa postali vlasništvo određenih pravnih subjekata o čemu je bilo više riječi u prethodnim poglavljima. Dakle, nedvojbeno su infrastrukturni objekti stvari i na njih se primjenjuju propisi o stvarnim pravima. Međutim, pitanje je jesu li ti objekti po svojoj pravnoj naravi nekretnine ili pokretnine.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine br. 91/1996., 68/1998., 137/1999., 22/2000., 73/2000., 114/2001., 79/2006. i 141/2006. (u daljnjem tekstu: ZV)

<sup>20</sup> *Naravni kriterij sposobnosti stvari* zahtijeva da se radi o: a) tjelesnom dijelu prirode (ZV 2./2) pojedinačno određenom (ZV 5/1); b) različitom od ljudi i c) koji služi ljudima za uporabu (ZV 2/2).

*Pravni kriterij sposobnosti stvari* znači da zakonske odredbe ne priječe da pojedine stvari ili vrste stvari pripadaju pojedincu (ZV 3./1). Neke stvari, bez obzira na zadovoljavanje naravnog kriterija sposobnosti stvari, ne mogu biti predmet stvarnih prava. Kao što je moguće zakonskim odredbama oduzeti nekim stvarima sposobnost da budu objekti svih stvarnih prava, moguće je zakonskim odredbama odrediti da su neke stvari sposobne biti predmet samo određene vrste stvarnih prava.

O sposobnosti stvari da budu predmet stvarnih prava v. više: Gavella, N., Josipović, T., Gliha, I., Belaj, V., Stipković, Z.: *Stvarno pravo*, svezak I., Narodne novine, Zgb., 2007., str. 64.-71.

<sup>21</sup> ZV određuje da su pokretnine one stvari koje se mogu premjestiti s jednog mjesta na drugo, a da im se ne povrijedi bit (čl. 2/4).

Nekretninama se smatraju sljedeće stvari:

- 1) čestice zemljine površine, zajedno sa svime što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje, ako zakonom nije drukčije određeno (čl. 2./3);
- 2) stvari koje su po svojoj pravnoj naravi pokretnine, ako su pripadak nepokretne stvari;
- 3) stvari koje su po svojoj pravnoj naravi pokretnine, ali ih zakon izjednačuje s nekretninama.

### 3.2. Određenje infrastrukturnih objekata kao nekretnina (*res immobilis*)

Da bi nastao infrastrukturni objekt, u/na zemljište se ugrađuju individualizirane, pojedinačno određene stvari, koje su po svojoj pravnoj naravi pokretne (*res mobilis*) npr. plastične cijevi različitih vrsta, betonske cijevi, visokotlačne cijevi, betonski zdenci (šahtovi), drveni, betonski ili metalni stupovi, električni i telekomunikacijski kabeli, svjetlovođi i dr. Tek međusobnim spajanjem tih pojedinačnih pokretnih stvari u cjelinu i ugradnjom u, odnosno na površinu zemljišta, nastaje infrastrukturni objekt kao pojedinačno određena stvar, zasebni entitet, koji udovoljava naravnom i pravnom kriteriju sposobnosti stvari. Time su podjedinane pokretne stvari izgubile svoj identitet i prestale su samostalno postojati, a nastala je nova zasebna stvar koja je jedinstvena i nedjeljiva funkcionalna tehničko-tehnološka cjelina.

Budući da je infrastrukturni objekt kao pojedinačno određena stvar izgrađen/postavljen u, odnosno na zemljištu, stvorena je fizička veza razmjerno trajne naravi između izgrađenoga/postavljenoga infrastrukturnog objekta i zemljišta. Namjena infrastrukturnog objekta je takve naravi da se njegova izgradnja/postavljanje može smatrati trajnom vezom tog objekta i zemljišta.<sup>22</sup> Infrastrukturni objekt vezan je za zemljište i od njega se ne može fizički odvojiti, a da se ne naruši njegova bit.

Upravo ta fizička povezanost infrastrukturnog objekta i zemljišta kroz dugo vremensko razdoblje (razmjerno trajno) određuje infrastrukturni objekt kao stvar koja je po svojoj pravnoj naravi nekretnina. Karakteristika infrastrukturnih objekata je njihova razmjerno trajna spojenost sa zemljištem na čijoj površini, odnosno iznad ili ispod čije površine su izgrađeni. Dakle, infrastrukturni objekti su po svojoj pravnoj naravi nekretnine razmjerno trajno spojene sa zemljištem i od njega se ne mogu odvojiti bez znatne štete, odnosno potpunog uništenja.

---

<sup>22</sup> Njemački Gradanski zakonik (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB) uređuje načelo jedinstva nekretnine (§ 93., 94. i 97.) i izuzetke od primjene tog načela (§ 95.). Tako nisu sastavni dijelovi zemljišta one stvari koje su povezane s nekretninom samo u privremene svrhe. U njemačkoj pravnoj teoriji prevladava mišljenje da je dio telekomunikacijske, odnosno elektroničke komunikacijske infrastrukture postavljen samo u privremene svrhe jer je istu moguće iskopati i ponovno koristiti na drugom mjestu tj. nije trajno povezana s nekretninom. Iako se može tvrditi da je ta infrastruktura postavljena s namjerom da se koristi zauvijek, pravni teoretičari smatraju da je moguće istu iskopati i ponovno koristiti na drugom mjestu. To ukazuje na pravni interes onoga koji je ugradio tu infrastrukturu u tuđe zemljište da zadrži vlasništvo na toj infrastrukturi.

#### 4. PRIMJENA NAČELA JEDINSTVA NEKRETNINE (*SUPERFICIES SOLO CEDIT*) NA INFRASTRUKTURNE OBJEKTE

Stupanjem na snagu ZV-a u pravni poredak RH vraćeno je načelo *superficies solo cedit*, poznato još u rimskom pravu, a koje je u vrijeme društvenog vlasništva bilo gotovo u potpunosti zapostavljeno.

Po tom načelu, sve što je na površini zemlje, ispod ili iznad nje izgrađeno, ugrađeno ili bilo kako drukčije s njom trajno spojeno, tj. namijenjeno da tamo trajno ostane, dio je te nekretnine sve dok se od nje ne odvoji (čl. 9./3).

Nadalje, ZV određuje pravilo da pojedinačnu nekretninu čini zemljišna čestica uključujući i sve što je s njom razmjerno trajno povezano na njezinoj površini ili ispod nje (čl. 2./3 i 9./1).

Ako zanemarimo razlikovanje građevina po namjeni, ono što infrastrukturni objekt (naftovod, plinovod, vodovod, kanalizaciju-odvodnju otpadnih voda, elektroenergetski, telekomunikacijski objekt) čini drugačijim građevinama od npr. zgrada namijenjenih stanovanju ili poslovnih zgrada, gospodarskih objekata itd. je njegova veličina i smještaj u prostoru. Naime, svaki od tih infrastrukturnih objekata kao zasebna, individualno određena stvar, nije izgrađen samo na jednom zemljištu, jednoj nekretnini, nego se može protezati čak kilometrima na vrlo velikom broju nekretnina, odnosno zemljišnoknjižnih čestica. Ta su zemljišta, u pravilu, u vlasništvu vrlo velikog broja pravnih subjekata, a mogu biti i u izvanvlasničkom režimu, tj. u režimu općeg dobra (javne ceste, pomorsko dobro).

Ako bi se navedeno načelo jedinstva nekretnine primijenilo na infrastrukturne objekte, tada bi vlasnik zemljišta postao vlasnik jednog dijela ili čak vrlo malog djelića infrastrukturnog objekta koji je sagrađen, odnosno prolazi preko njegovog zemljišta.

Primjenom načela *superficies solo cedit* dogodilo bi se da jedan infrastrukturni objekt, kao jedinstvena i nedjeljiva funkcionalna tehničko-tehnološka cjelina, ima veliki broj vlasnika koji su svoje vlasništvo na dijelovima ili čak djelićima tog objekta stekli samo zato što su vlasnici zemljišta na kojem se ti dijelovi infrastrukturnog objekta nalaze. Tako bi vlasnici pojedinih dijelova infrastrukturnog objekta bili svi oni subjekti na čijem se zemljištu nalaze dijelovi toga infrastrukturnog objekta, a to su javnopravni subjekti (RH, jedinice lokalne i područne/regionalne samouprave, ustanove) i druge pravne i fizičke osobe. Dijelovi toga infrastrukturnog objekta koji se nalaze na općem dobru (javne ceste, pomorsko dobro) bili bi izvan vlasničkog režima, tj. bili bi opće dobro. Iz navedenoga je vidljivo da se vlasništvo više osoba na pojedinim dijelovima

infrastrukturnog objekta koji je jedinstvena i nedjeljiva funkcionalna tehničko-tehnološka cjelina, a koje bi proizlazilo iz primjene načela *superficies solo cedit*, ne bi moglo smatrati suvlasništvom u smislu kako ga uređuje ZV.

Pozivajući se na načelo pravnog jedinstva nekretnine, neke jedinice lokalne samouprave<sup>23</sup> u posljednje tri godine proglasile su se, odlukama svojih predstavničkih tijela ili čak zaključcima svojih poglavarstava (izvršnih tijela), vlasnicima onoga dijela telekomunikacijske infrastrukture koji se naziva distributivna telekomunikacijska kanalizacija (DTK).<sup>24</sup> Pri tome su naglasile da kao vlasnici javnih površina po načelu pravnog jedinstva nekretnine imaju vlasništvo i na DTK, koja se sastoji od betonskih ili plastičnih cijevi, zdenaca (šahтова) i galerija, izgrađenih u, odnosno na javnim površinama.<sup>25</sup> Međutim, ti subjekti svojim odlukama i zaključcima proglasili su se vlasnicima sve DTK izgrađene na svojem teritoriju, čime su obuhvatili i ona zemljišta koja nisu javne površine (javno dobro u općoj uporabi), nego su vlasništvo fizičkih i pravnih osoba ili su javne ceste i pomorsko dobro (opće dobro). Dakle, primijenili su načelo pravnog jedinstva nekretnine samo u slučaju javnih površina u svome vlasništvu, a u slučaju nekretnina u vlasništvu drugih subjekata ili koje su opće dobro, pokazali su da to isto načelo ne primjenjuju. Iz postupanja jedinica lokalne samouprave proizlazi da na DTK, kao posebnoj vrsti stvari koja je kao jedinstvena i nedjeljiva cjelina, izgrađena na velikom broju zemljišnoknjižnih čestica, nije moguće primijeniti načelo pravnog jedinstva nekretnine, odnosno

<sup>23</sup> Gradovi Zagreb, Varaždin, Split, Kutina, Zaprešić, Varaždinska županija te gradovi i općine u toj županiji.

<sup>24</sup> Protiv odluka i zaključaka predstavničkih i izvršnih tijela jedinica lokalne samouprave i Skupštine Varaždinske županije, kojima su se proglasili vlasnicima DTK infrastrukture, HT kao vlasnik pretežnog dijela telekomunikacijske infrastrukture u RH, podnio je Ustavnom sudu RH prijedloge za ocjenu ustavnosti i zakonitosti tih odluka i zaključaka. U prijedlozima je navedeno da su jedinice lokalne samouprave tim odlukama i zaključcima provele nezakonito oduzimanje DTK kao dijela imovine HT-a, te da se takav postupak može okarakterizirati kao nacionalizacija provedena na potpuno nezakoniti način, protivno temeljnim ustavnim načelima.

<sup>25</sup> Distributivna telekomunikacijska kanalizacija (DTK) ne postoji kao pojam u Zakonu o telekomunikacijama, a ni u novom Zakonu o elektroničkim komunikacijama, pa ni u bilo kojem drugom zakonu. Taj pojam je tehničke naravi i prvi put se spominje u podzakonskom propisu Pravilniku o tehničkim uvjetima gradnje i uporabe telekomunikacijske infrastrukture "Narodne novine", br. 88/2001). U čl. 2. navedenoga Pravilnika određeno je da je DTK "mreža podzemnih cijevi od pogodnog materijala, kabelskih zdenaca i kabelskih galerija, koja služi za razvod i zaštitu telekomunikacijskih kabela".

šire gledano, to načelo nije primjenjivo ni na druge infrastrukturne objekte koji se sastoje od cijevi (cjevovoda), vodova i pripadajućih elemenata.

Također, držimo da bi uspostava pravnog jedinstva nekretnine u slučaju infrastrukturnih objekata dovela do potpune ili gotovo potpune nemogućnosti funkcioniranja infrastrukturnih objekata kao posebne vrste stvari koja služi za obavljanje djelatnosti iz područja energetike (elektroenergetika, nafta, plin, toplinarstvo), telekomunikacija, vodoopskrbe i odvodnje, utvrđenih posebnim zakonima kao interes RH.

U prilog tezi da se na infrastrukturne objekte ne može primijeniti načelo *superficies solo cedit* govori i u prethodnim poglavljima izloženo o pravima upravljanja, korištenja i raspolaganja koja su društveno-vlasnički subjekti imali u razdoblju društvenog vlasništva na infrastrukturnim objektima kao svojim osnovnim sredstvima za proizvodnju, a u procesu pretvorbe ti objekti, kao cjelovite stvari, postali su vlasništvo države (potom javnih poduzeća i njihovih pravnih sljednika trgovačkih društava), odnosno kada je riječ o komunalnoj infrastrukturi postali su vlasništvo tzv. komunalnih poduzeća ili jedinica lokalne samouprave.

Iz navedenoga proizlazi da pravnu vezu između infrastrukturnih objekata i zemljišta ne treba tražiti u primjeni zakonskih odredaba o pravnom jedinstvu nekretnine, nego u onim odredbama ZV-a kojima se uređuju izuzeci od tog načela.

## 5. IZUZECI OD PRIMJENE NAČELA PRAVNOG JEDINSTVA NEKRETNINE

Iako je odredbom članka 366. ZV-a propisana primjena načela pravne jedinstvenosti nekretnine od dana stupanja na snagu ZV-a tj. od 1. siječnja 1997. godine, ZV predviđa i izuzetke od primjene tog načela postojanjem:

- 1) određenih ograničenih stvarnih prava koja svoje nositelje ovlašćuju da imaju zgrade ili druge građevine na tuđem zemljištu ili
- 2) koncesije, tj. obveznih prava koja omogućuju izgradnju zgrade ili druge građevine na tuđem zemljištu.

### 5.1. Ograničena stvarna prava

ZV je odredio izuzetak od primjene načela *superficies solo cedit* za one zgrade i druge građevine koje su trajno povezane sa zemljištem ali ih od njega pravno

odvaja stvarno pravo koje svojega nositelja ovlašćuje da na tom tuđem zemljištu ima takvu zgradu ili drugu građevinu u svome vlasništvu (čl. 9./4).

Slijedom navedene odredbe ZV-a, stvarna prava koja pravno odvajaju zemljište od zgrade ili građevine izgrađene na njemu su: **a)** pravo građenja i **b)** pravo služnosti.

Koje od ova dva stvarna prava će radi izgradnje infrastrukturnih objekata na zemljištima u vlasništvu javnopravnih subjekata, drugih pravnih osoba i fizičkih osoba biti osnovano pravnim poslom između vlasnika nekretnine i investitora, odnosno vlasnika infrastrukturnog objekta, ovisi prije svega o volji vlasnika zemljišta. Naime, vlasnik zemljišta ovlašten je iz svog prava vlasništva izvesti ograničeno stvarno pravo u korist vlasnika infrastrukturnog objekta kojim ga ovlašćuje da na tom zemljištu može imati svoj infrastrukturni objekt.

### 5.1.1. Pravo građenja

Bitan sadržaj prava građenja je ovlast nositelja toga prava da na površini opterećenog zemljišta, odnosno ispod površine ima zgradu<sup>26</sup> u svome vlasništvu koja je pravno odvojena od vlasništva zemljišta, a svagdašnji vlasnik toga zemljišta dužan je to trpjeti (čl. 280./I ZV-a). Temeljno obilježje prava građenja je da ono opterećuje cijelo zemljišnoknjižno tijelo, tj. cijelo zemljište na kojem se osniva (čl. 280. ZV-a). Ako se želi pravo građenja osnovati na manjoj površini nego što je to cijelo zemljište, onda je potrebno provesti parcelaciju nekretnine i na novoformiranoj zemljišnoknjižnoj čestici osnovati pravo građenja.<sup>27</sup>

Nadalje, u smislu ZV-a, zgrada se kao jedinstvena cjelina gradi na pravu građenja. Dakle, ZV ne propisuje može li se dijelove građevine (odnosno čak djeliće u odnosu na cjelinu) graditi na pravu građenja.

Kada je u pitanju izgradnja infrastrukturnih objekata, malo je vjerojatno da bi vlasnici zemljišta opteretili svoju nekretninu pravom građenja samo radi izgradnje, odnosno polaganja cijevi (cjevovoda), vodova i pripadajućih elemenata koji se mogu smatrati građevinom (zgradom) u smislu čl. 152./5 ZV-a,

<sup>26</sup> Zgrada sa stajališta ZV-a je svaki građevinski objekt koji je razmjerno trajno spojen sa zemljišnom česticom na njezinoj površini ili ispod nje, s time da se smatra izgrađenom tek kada je dovedena u takvo stanje da se može rabiti za svrhu kojoj takve zgrade redovito služe (čl. 152./5).

<sup>27</sup> O pravu građenja v. više: Gavella, N., Josipović, T., Gliha, I., Belaj, V., Stipković, Z.: *Stvarno pravo*, svezak II., Narodne novine, Zgb., 2007., str. 75.-95.

ali koja je specifična po tome što nije izgrađena na jednom zemljišnoknjižnom tijelu nego na velikom broju zemljišta.

Držimo da će u praksi biti iznimno rijetki slučajevi osnivanja prava građenja radi pravnog odvajanja vlasništva infrastrukturnog objekta od vlasništva zemljišta na kojem su izgrađeni/postavljeni određeni njegovi dijelovi. Ipak, voljom vlasnika zemljišta pravno su moguća i takva rješenja pa ih zato spominjemo u ovome istraživanju.

### 5.1.2. Služnost

Služnost, kao ograničeno stvarno pravo na tuđoj stvari, ovlašćuje nositelja toga prava da se na određeni način služi tom stvari, a svagdašnji vlasnik te stvari dužan je to trpjeti (afirmativna služnost) ili nešto propuštati (negativna služnost<sup>28</sup>). Opseg i način na koji je nositelj prava služnosti ovlašten služiti

---

<sup>28</sup> Od negativne služnosti razlikuju se primjerice neka ograničenja prava vlasništva kojima su podvrgnuti vlasnici nekretnina na kojima je izgrađena nadzemna ili podzemna telekomunikacijska infrastruktura, a koja je zakonodavac odredio radi zaštiti interesa države (izgradnja, održavanje, razvoj i uporaba telekomunikacijske infrastrukture i opreme od interesa je za RH - čl. 2. ZT-a). Polazeći od ustavnih i zakonskih odredaba da se pravo vlasništva može ograničiti samo uz uvjete propisane zakonom, a u skladu s Ustavom, tj. u okviru prirode i namjene stvari, te općih odnosno društvenih interesa, ZT je u čl. 20. radi zaštite te infrastrukture i opreme odredio i zakonska ograničenja prava vlasništva na nekretninama u kojima ili na kojima se ona nalazi. Osim zabrane izvođenja radova i gradnje novih građevina koje bi mogle oštetiti ili ometati rad telekomunikacijske infrastrukture i opreme (čl. 20./1 ZT-a), posebna pozornost u ZT-u je posvećena sadnicama koje bi svojim korištenjem, stablom ili granama, krošnjom mogle oštetiti nadzemnu ili podzemnu telekomunikacijsku infrastrukturu. Tako je određena zabrana vlasnicima zemljišta sadnje sadnica koje bi mogle oštetiti nadzemne ili podzemne telekomunikacijske cijevi i vodove ili ometati mikovalne veze (čl. 20./6 ZT-a).

Međutim, obveza iz članka 20. stavka 6. ZT je šira od pojma ograničenja prava vlasništva jer se ne odnosi samo na nekretnine koje su u vlasničkom režimu. Ta obveza odnosi se na sve vrste nekretnina pa tako i na one koje su u nevlasničkom režimu, tj. koje su opća dobra. Ako se radi o općim dobrima, ta obveza nije ograničenje prava vlasništva, nego je to specifična zakonska obveza onih subjekata koji skrbe o općem dobru, da se u okviru te skrbi pridržavaju i posebnih odredaba ZoT-a u odnosu na telekomunikacijsku infrastrukturu i opremu.

Zabrana sadnje sadnica u zoni telekomunikacijske infrastrukture i opreme odnosi se na sve vrste nekretnina, tj. i na one u vlasničkom i na one u nevlasničkom režimu (opća

se poslužnim dobrom, određuje se u trenutku osnivanja služnosti (čl. 174. ZV-a).<sup>29</sup>

Sukladno važećim propisima radi izgradnje, korištenja i održavanja infrastrukturnih objekata služnost na zemljištu može se osnovati:

- 1) pravnim poslom (ugovor o osnivanju prava služnosti)<sup>30</sup>
- 2) odlukom tijela vlasti (u postupku nepotpunog izvlaštenja)<sup>31</sup>
- 3) na temelju zakona (dosjelost).

### 5.1.2.1. Ugovor o osnivanju prava služnosti

Vlasnik zemljišta<sup>32</sup> može na njemu osnovati služnost u korist vlasnika infrastrukturnog objekta pravnim poslom - ugovorom, u pisanom obliku. Za stjecanje služnosti potreban je:

1. *titulus* stjecanja - ugovor koji zadovoljava opće pretpostavke za valjanost ugovora,
2. *modus* stjecanja - uknjižba služnosti u zemljišne knjige.<sup>33</sup>

dobra). ZT kod definiranja zabrane sadnje sadnica polazi s pozicije da je predmet zaštitne telekomunikacijska infrastruktura i oprema, bez obzira na kojoj, odnosno u kojoj vrsti nekretnine je izgrađena. Dakle, zaštićena vrijednost je telekomunikacijska infrastruktura i oprema koja ne smije biti ugrožena sadnjom sadnica.

ZT propisuje zabranu sadnje sadnica definirajući prostor nekretnine u odnosu na telekomunikacijsku infrastrukturu i opremu i to:

1. ispod nadzemnih telekomunikacijskih vodova;
2. iznad podzemnih telekomunikacijskih vodova;
3. u neposrednoj blizini nadzemnih i podzemnih telekomunikacijskih vodova.

<sup>29</sup> O služnostima *v. više*: Gavella - Josipović - Gliha - Belaj - Stipković, *op. cit.*, svezak II. str. 16.-24. i 31.

<sup>30</sup> Teoretski bi vlasnik zemljišta mogao osnovati služnost i jednostranom izjavom volje (oporuka), ali je taj pravni posao u praksi vrlo malo vjerojatan.

<sup>31</sup> Odlukom suda (osnivanje služnosti vodova ili drugih uređaja) osniva se služnost u privatnom interesu (čl. 223./1, 225. i 108. ZV-a). Kao što smo naveli istraživanje se odnosi na one infrastrukturne objekte čija je izgradnja određena kao javni interes, odnosno interes RH, pa time otpada odluka suda kao temelj osnivanja služnosti za tu vrstu infrastrukturnih objekata.

<sup>32</sup> Ako je zemljište u suvlasništvu ili zajedničkom vlasništvu, služnost mogu osnovati samo svi suvlasnici ili zajednički vlasnici suglasno (čl. 219./5).

<sup>33</sup> *V. čl. 220. ZV-a.*



U ugovoru o osnivanju služnosti treba što preciznije navesti sadržaj i opseg služnosti, odrediti prostorne granice tj. na kojem dijelu zemljišta će se izgraditi/položiti cijevi (cjevovodi), vodovi i drugi pripadajući elementi.<sup>34</sup> Kada se radi o infrastrukturnim objektima, sadržaj služnosti<sup>35</sup> najčešće se određuje kao:

- a) pravo izgraditi određeni dio infrastrukturnog objekta na određenom dijelu zemljišta (ispod, na ili iznad površine zemljišta):
  - dubina na kojoj su cijevi (cjevovodi), vodovi i pripadajući elementi izgrađeni/postavljeni,
  - širina i duljina zauzete površine zemljišta,
  - visina zračnog prostora u kojem su vodovi postavljeni,
- b) pravo imati određeni dio infrastrukturnog objekta na zemljištu trajno ili dugo vremena,
- c) pravo pristupa izgrađenom infrastrukturnom objektu radi održavanja, kontrole i popravaka,
- d) pravo koristiti infrastrukturni objekt u skladu s njegovom namjenom.

Na jednoj nekretnini može biti izgrađeno/postavljeno više infrastrukturnih objekata, primjerice podzemni cjevovodi vodovoda, odvodnje, toplovoda i plinovoda, te zračni vodovi telekomunikacija i elektroenergetike, pa je vrlo bitno znati gdje su u, odnosno na površini zemljišta izgrađeni/postavljeni. Smještaj u prostoru bitan je uvjet za dobivanje potrebnih dokumenata za gradnju, kao i dozvola za uporabu infrastrukturnih objekata. Naime, izgradnja više različitih vrsta infrastrukturnih objekata na istom zemljištu mora udovoljavati određenim međunarodnim i hrvatskim tehničkim standardima i normama izgradnje takve vrste objekata, pa tako, između ostalog, mora postojati određena minimalna udaljenost između pojedine vrste cjevovoda, vodova i pripadajućih elemenata, minimalna dubina na kojoj se postavlja određene vrste cjevovoda, položaj cijevi itd.<sup>36</sup> U tom slučaju nekretnina će biti opterećena s više služnosti u korist različiti-

---

<sup>34</sup> Sadržaj i opseg služnosti, kao i prostorne granice izvršavanja služnosti upisuju se u teretovnicu zemljišnoknjižnog uloška u kojem je upisana nekretnina na kojoj se osniva služnost.

<sup>35</sup> Vlasnik zemljišta i vlasnik infrastrukturnog objekta mogu osnovati služnost bilo kojeg sadržaja koji je moguć, a nije zabranjen (čl. 188./1 ZV-a), kao i ograničiti i opteretiti pravo služnosti na mogući i dopušten način (čl. 219./3 ZV-a).

<sup>36</sup> Primjerice Pravilnik o tehničkim uvjetima gradnje i uporabe telekomunikacijske infrastrukture (Narodne novine br. 88/2001.) određuje da projektiranje i izgradnja telekomunikacijskih infrastrukturnih objekata u slučaju paralelnog vođenja ili približavanja trase telekomunikacijske infrastrukture drugim podzemnim ili nadzemnim objektima treba

tih ovlaštenika i s različitim sadržajem (čl. 180./1 ZV-a) i, u pravilu će se raditi o služnostima koje se izvršavaju na pojedinom dijelu opterećene nekretnine.

Da bi navedene služnosti doista bile i osnovane pravnim poslovima između vlasnika zemljišta i svakog od vlasnika infrastrukturnih objekata, nije dovoljan samo *titulus* stjecanja. Sklopljene ugovore potrebno je upisati u zemljišne knjige zato što ZV propisuje da je za osnivanje prava služnosti pravnim poslom potreban i *modus* stjecanja, tj. uknjižba toga prava u zemljišnoj knjizi kao tereta na nekretnini (čl. 220. ZV-a).

### 5.1.2.2. Odluka tijela vlasti o osnivanju služnosti

Pored slučajeva kada sporazumom stranaka dođe do osnivanja služnosti radi izgradnje/postavljanja dijela infrastrukturnog objekta na određenom zemljištu, postoje slučajevi kada vlasnik zemljišta ne pristaje na takvo opterećenje svoje nekretnine. Ako nema nikakve mogućnosti za izgradnju tog dijela infrastrukturnog objekta na nekoj susjednoj nekretnini, jer je planskim dokumentima prostornog uređenja određen koridor<sup>37</sup> za taj infrastrukturni objekt, tada postoji zakonom određeni put izvlaštenja.

---

biti, ovisno o vrsti infrastrukturnog objekta, od 0,5 m (udaljenost telekomunikacijske infrastrukture od energetskog kabela do 10 KV napona) do čak 30 m (udaljenost telekomunikacijske infrastrukture od plinovoda s tlakom većim od 10 MPa izvan gradskih naselja). Na mjestima križanja trase telekomunikacijske infrastrukture s drugim podzemnim i nadzemnim objektima udaljenost između pojedinih infrastrukturnih objekata mora biti od najmanje 0,3 m (udaljenost telekomunikacijskog kabela od elektroenergetskog kabela), pa do najmanje 0,5 m (udaljenost telekomunikacijske infrastrukture od vodovodnih, kanalizacijskih, toplovodnih i plinovodnih cijevi niskog tlaka).

<sup>37</sup> Temelj za određivanje zona infrastrukturnih objekata su dokumenti prostornog uređenja. Polazeći od dokumenata prostornog uređenja u kojima su određeni koridori u kojima su izgrađeni ili će biti izgrađeni, infrastrukturni objekti, zakonodavac je tim zonama dao posebnu zakonsku zaštitu. Primjerice, iz formulacije odredbe čl. 20. st. 6. ZT-a, odnosno iz čl. 24. st. 6. i čl. 25. st. 3. ZEK-a vidljivo je da je pravna zaštita dana telekomunikacijskoj infrastrukturi (telekomunikacijskim nadzemnim i podzemnim vodovima i opremi), odnosno elektroničkoj komunikacijskoj infrastrukturi i povezanoj opremi bez obzira na vrstu nekretnina na kojima se nalazi i bez obzira na vlasnika, odnosno bez obzira radi li se o nekretnini koja je u vlasničkom režimu (u vlasništvu privatnopravnih subjekata - fizičkih i pravnih osoba ili javnih subjekata, odnosno je li određena kao javno dobro u općoj uporabi) ili se pak radi o nekretnini koja je u nevlasničkom režimu tj. koja ima status općeg dobra.

ZV je dao mogućnost i da se u interesu Republike Hrvatske vlasništvo može zakonom oduzeti (potpuno izvlaštenje) ili ograničiti osnivanjem za drugoga nekog prava glede vlasnikove stvari (nepotpuno izvlaštenje). Tako ZV određuje mogućnost postavljanja “vodova i drugih uređaja (električnih, kanalizacijskih, plinovodnih, vodovodnih, toplinskih, telekomunikacijskih i dr.) na tuđoj nekretnini” (čl. 108. ZV-a) i bez pristanka vlasnika:

- ako postoji interes RH za izgradnju/postavljanje vodova i drugih uređaja (infrastrukturnih objekata) i
- ako je proveden postupak nepotpunog izvlaštenja sukladno Zakonu o izvlaštenju.<sup>38</sup>

ZOI određuje interes RH kao materijalnopравни uvjet izvlaštenja, tj. nekretnina se može izvlástiti kada je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu RH. U čl. 1. st. 2. ZOI-a posebno je naglašeno koje su to vrste objekata i infrastrukture čija izgradnja predstavlja interes RH. Između ostalog, izrijekom su navedeni telekomunikacijska, vodoprivredna,<sup>39</sup> energetska infrastruktura i objekti. U čl. 9. st. 3. određena je predmnjeva da se smatra da je interes RH utvrđen ako je posebnim zakonom propisano da je izgradnja određenih objekata ili izvođenje radova u interesu RH.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Zakon o izvlaštenju (Narodne novine br. 9/1994., 35/1994. -ispr., 112/2000., 114/2001. i 79/2006. - u daljnjem tekstu: ZOI) u čl. 1. određuje da se nekretnina može izvlástiti, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, kada je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu RH. Pored ovog interesa moraju biti ispunjena i sljedeća dva uvjeta: 1) veća korist od dosadašnje i 2) naknada za izvlaštenje.

<sup>39</sup> Zakon o vodama među vrstama vodnih građevina propisanih čl. 8. i 9., koje čine tehničku odnosno tehnološku cjelinu, određuje grupe građevina za: korištenje vode za vodoopskrbu i vodozahvate s magistralnim cjevovodima i razvodnom mrežom; vodne građevine za zaštitu voda - kolektori, uređaji za pročišćavanje otpadnih voda i drugi objekti pripadajući tim građevinama (cjevovodi za odvodnju otpadnih voda - kanalizacija). Građenje vodnih građevina u interesu je RH (čl. 9./2 i 9./3). U svrhu građenja navedenih građevina može se neposredno podnijeti prijedlog za izvlaštenje sukladno odredbama ZOI.

<sup>40</sup> Zakon o energiji pod energijom podrazumijeva električnu energiju, toplinsku energiju, plin, naftu i naftne derivate. Ta energija prenosi se mrežom, tj. sustavom povezanih postrojenja i vodova koji su namijenjeni prijenosu ili razvodu ili opskrbi energijom (čl. 3.). Izgradnja energetskih objekata, njihovo održavanje i korištenje, te obavljanje energetskih djelatnosti od interesa je za RH. Interes RH utvrđen je i Strategijom energetskog razvitka koju je donio Hrvatski sabor na prijedlog Vlade RH a kojom se zacrtava energetski razvoj države u desetogodišnjem razdoblju (Narodne novine br. 38/2002.). S obzirom na to da Strategija mora biti u skladu s Programom prostornog uređenja i

Planom razvitka RH, njome se, između ostalog, određuje i izgradnja infrastrukturnih objekata. Zakon o energiji propisuje u čl. 30. da energetske subjekti imaju pravo koristiti nekretnine koje nisu u njihovom vlasništvu za postavljanje i održavanje mreža, odnosno sustava koji služe za prijenos, odnosno transport i distribuciju energije u skladu s posebnim propisima, a vlasnici nekretnina imaju pravno na naknadu, odnosno naknadu štete prema općim propisima. Vlasnik nekretnine prekršajno odgovara ako ne dozvoli pristup svojoj nekretnini i onemogući energetske subjekta da pregleda ili popravi objekt, uređaj, mrežu ili sustav (čl. 36. Zakona o energiji i čl. 27., 28. i 38. Zakona o elektroprivredi). Zakon o elektroprivredi odredio je da je proizvodnja, prijenos, upravljanje elektroenergetskim sustavom i distribucija električne energije od posebnog interesa za RH. Objekti (postrojenja i vodovi) za proizvodnju, upravljanje, prijenos i distribuciju električne energije na teritoriju RH čine jedinstveni elektroenergetski sustav i moraju se izgrađivati i održavati sukladno propisima, standardima i tipskim rješenjima.

Zakon o tržištu električne energije (Narodne novine br. 177/2004. i 76/2007.) propisuje da energetske subjekti koji imaju dozvolu za obavljanje energetske djelatnosti, mogu graditi objekte, uređaje i mreže koji se koriste za proizvodnju, prijenos i distribuciju električne energije, pod uvjetima propisanim Zakonom o gradnji, te posebnim tehničkim i sigurnosnim uvjetima i uvjetima koji se odnose na zaštitu okoliša te posebnim propisima. Energetske subjekti odgovorni su za izgradnju, pogon i održavanje prijenosne i distribucijske mreže.

Zakonom o telekomunikacijama bilo je određeno da je izgradnja, održavanje, razvoj i uporaba telekomunikacijske infrastrukture i opreme djelatnost od interesa za RH (čl. 2.). Odredbom čl. 21. ZT-a bilo je određeno da telekomunikacijski operatori "imaju pravo, uz pribavljenu suglasnost nadležnog tijela državne uprave koje upravlja javnim dobrima, koristiti se, u svrhu obavljanja svoje djelatnosti, javnim dobrima u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, te šumskim i drugim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, kao i zračim prostorom iznad njih, za postavljanje i održavanje svoje telekomunikacijske infrastrukture i opreme.". U slučaju da od nadležnog tijela ne pribave suglasnost ili ako se radi o nekretninama drugih javnopravnih subjekata, a izgradnja objekata ili izvođenje radova je od interesa za RH, telekomunikacijski operatori mogu steći vlasništvo ili steći služnost na navedenim nekretninama u skladu s odredbama ZOI.

Također, sukladno čl. 21. st. 2. ZT-a operatori mogu, kad je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova koji su prema ZT-a od interesa za RH, steći vlasništvo ili steći služnost na nekretninama drugih pravnih i fizičkih osoba, u skladu s odredbama ZOI.

Zakon o elektroničkim komunikacijama (ZEK) u čl. 3. određuje da je izgradnja, održavanje, razvoj i korištenje elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme od interesa za RH. Nadalje, čl. 27. st. 2. određuje da vlasnik elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme (infrastrukturni operator) može steći nekretnine u vlasništvu javnopravnih i privatnopravnih subjekata u skladu s odredbama tog Zakona i s posebnim propisima. Iz ovoga proizlazi da se i dalje u interesu RH može provoditi

Od navedenog postupka osnivanja služnosti odlukom tijela vlasti u postupku izvlaštenja razlikuje se sudski postupak u kojem sud donosi odluku o osnivanju služnosti. Slijedom odredbe čl. 225. ZV-a sud će svojom odlukom osnovati na tuđoj nekretnini služnost “vodova i drugih uređaja (električnih, kanalizacijskih, plinovodnih, vodovodnih, toplinskih, telekomunikacijskih i dr.)” ako su ispunjene sljedeće pretpostavke:

- vlasnik nekretnine do koje nema nikakve ili nema prikladne veze s dobavljačem tvari, energije ili usluge koja se dostavlja tim vodovima i drugim uređajima, postavio je zahtjev sudu za osnivanjem služnosti
- korist od postavljanja tih vodova i uređaja za gospodarenje nekretninom veća je od štete na poslužnoj nekretnini
- vlasnik povlasne nekretnine plati punu novčanu naknadu vlasniku poslužne nekretnine za sve što će trpjeti i biti oštećen, a koja ne može biti manja od one na koju bi imao pravo da se provodi izvlaštenje u korist RH.

Mišljenja smo da se ova odredba odnosi na tzv. privode, a to su oni dijelovi infrastrukture koji povezuju infrastrukturne objekte, koji su predmet ovog istraživanja, s krajnim korisnikom. Privod predstavlja posebnu cjelinu koja je prilikom projektiranja i gradnje obuhvaćena tzv. mini-projektom i smatra se jednostavnom građevinom za koju nije potrebno ishoditi sve dokumente za gradnju. Vlasnik određene vrste privoda, u pravilu, je ona pravna osoba koja je vlasnik infrastrukturnog objekta od kojeg se privod gradi do krajnjeg korisnika. Međutim, izgradnja privoda u smislu ZV-a smatra se privatnim interesom krajnjeg korisnika - fizičke ili pravne osobe (čl. 225. i 108. ZV-a), a ne interesom RH.

### 5.1.2.3. Osnivanje služnosti na temelju zakona

ZV određuje da je služnost na temelju zakona osnovana u sljedećim slučajevima (čl. 228. ZV-a):

1. kada se ispune sve zakonom predviđene pretpostavke za dosjelost služnosti,
2. samo kada to odredi posebni zakon.

---

izvlaštenje sukladno odredbama ZOI za izgradnju elektroničke komunikacijske infrastrukture (u ranijim propisima nazvane telekomunikacijska infrastruktura).

### 5.1.2.3.1. Dosjelost

Vlasnik infrastrukturnog objekta koji je pošteno posjedovao stvarnu služnost izvršavajući njezin sadržaj 20 godina, a vlasnik zemljišta nije se tome protivio, stekao je služnost dosjelošću (čl. 229. ZV-a).

Kada su u pitanju nekretnine koje su na dan 8. listopada 1991. godine bile u društvenom vlasništvu, rok za stjecanje dosjelošću prava služnosti računa se od toga datuma.<sup>41</sup> Dakle, u tu skupinu ulaze sve one nekretnine koje su bile društveno vlasništvo, pa su postale vlasništvo javnopravnih subjekata, kao i one na kojima su društvena poduzeća imala pravo upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja, a u procesu pretvorbe društvenog vlasništva postale su vlasništvo trgovačkih društava. Na nekretninama koje su bile u društvenom vlasništvu služnost se nije mogla steći dosjelošću, niti je mogla biti osnovana u korist bilo kojeg društvenovlasničkog subjekta, pa tako ni onih koji su u svojim osnovnim sredstvima imali infrastrukturne objekte.

Sukladno navedenom, o stjecanju služnosti dosjelošću na nekretninama koje su bile u društvenom vlasništvu moći ćemo govoriti tek kada protekne rok od 20 godina, računajući od 8. listopada 1991. godine.

U ovom trenutku vlasnici infrastrukturnih objekata mogu dosjelošću steći služnost samo na onim nekretninama koje su u doba društvenog vlasništva bile u vlasničkom režimu tj. u tzv. privatnom vlasništvu.

### 5.1.2.3.2. Osnivanje služnosti temeljem posebnog zakona

ZV je odredio da služnost može biti osnovana kada to odredi posebni zakon (čl. 228./1 ZV-a).

U hrvatskom pravnom uređenju, osim novog Zakona o elektroničkim komunikacijama, ne nalazimo posebne zakone koji se odnose na infrastrukturne objekte, a kojima bi izričito bila osnovana služnost *ex lege*. Bivši ZT imao je odredbu koja bi mogla značiti osnivanje služnosti na temelju zakona. Tako je u čl. 21. st. 1. ZT-a bilo određeno da telekomunikacijski operatori "imaju pravo,

---

<sup>41</sup> Odlukom Ustavnog suda RH od 17. studenoga 1999. godine, broj U-I-58/97 ukinuta je odredba čl. 388. st. 4. ZV-a po kojoj se u rok za stjecanje dosjelošću prava vlasništva i ograničenih stvarnih prava na nekretninama koje su bile u društvenom vlasništvu, računalo i vrijeme prije 8. listopada 1991. godine.

uz pribavljenu suglasnost nadležnog tijela državne uprave koje upravlja javnim dobrima, koristiti se, u svrhu obavljanja svoje djelatnosti, javnim dobrima u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, te šumskim i drugim zemljištem u vlasništvu Republike Hrvatske, kao i zračnim prostorom iznad njih, za postavljanje i održavanje svoje telekomunikacijske infrastrukture i opreme.”.

Iz ove odredbe nije potpuno jasno što znači suglasnost nadležnog tijela državne uprave. Je li ta suglasnost zapravo odluka tijela vlasti, pa bi time ovaj slučaj spadao u slučajeve osnivanja služnosti odlukom tijela vlasti ili se ipak radi o takvom dokumentu, odnosno aktu tijela vlasti, koji je jedna od pretpostavki da bi služnost bila osnovana na temelju samog zakona?

Odgovor smo potražili u praksi tijela nadležnih za davanje tih suglasnosti. Analizirali smo nekoliko odluka Vlade RH kojima je dana suglasnost za korištenje javnih dobara u vlasništvu RH, šumskog i poljopivrednog zemljišta. Utvrdili smo da je nekim odlukama dana suglasnost za korištenje određenog zemljišta (identificirane su sve zemljišnoknjižne čestice na koje se suglasnost odnosi), a u nekim odlukama se pak navodi ovlast određenom državnom dužnosniku (uglavnom nadležnom ministru) da potpiše ugovor o osnivanju služnosti s podnositeljem zahtjeva. Iz toga proizlazi da je isto nadležno tijelo u različitim slučajevima različito tumačilo istu zakonsku odredbu, što ukazuje na nedorečenost te odredbe.

Da suglasnost nije odluka tijela vlasti (u smislu kako to kod osnivanja služnosti uređuje ZV), govori dio odredbe čl. 21. st. 1. ZT-a koji se odnosi na slučajeve kada nadležno tijelo nije dalo suglasnost. Naime, ZT radi razliku u slučaju davanja suglasnosti od onoga kada je suglasnost uskraćena, i to kako u postupku koji se provodi, tako i u primjeni različitih zakona. Ako je suglasnost dana, telekomunikacijski operator može koristiti zemljište na temelju navedene odredbe ZT-a. Ako suglasnost nije dana, telekomunikacijski operator ima mogućnost steći služnost na nekretnini sukladno ZOI, a što znači na temelju odluke tijela vlasti.

Držimo da u navedenoj odredbi ZT-a ima elemenata za tvrdnju da je na temelju posebnog zakona osnovana služnost ako su ispunjene sljedeće pretpostavke:

1. radi se o nekretninama koje su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu RH, šume i drugo zemljište u vlasništvu RH,
2. telekomunikacijski operator zatražio je suglasnost od nadležnog tijela koje upravlja tim nekretninama da može koristiti točno određene nekretnine radi izgradnje/postavljanja infrastrukturnog objekta u svrhu obavljanja svoje djelatnosti,
3. nadležno tijelo dalo je suglasnost.

U slučaju javnih dobara i drugih nekretnina u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i drugih javnopravnih subjekata mišljenja smo da nije bilo mjesta primjeni navedene zakonske odredbe, što znači ni mogućnosti stjecanja služnosti na temelju posebnog zakona.

Novim Zakonom o elektroničkim komunikacijama (ZEK) u pravni poredak RH uvodi se novi pravni institut - pravo puta. U procesu usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s Pravnom stečevinom Europske unije (*acquis communautaire*)<sup>42</sup> RH je, između ostalog, imala obvezu uskladiti svoje propise u području telekomunikacija,<sup>43</sup> odnosno elektroničkih komunikacija<sup>44</sup> s Direktivom 2002/21 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. ožujka 2002. godine,<sup>45</sup> koja uređuje pravni institut *Rights of way*.<sup>46</sup>

U čl. 11. Direktive 2002/21 ne daje se definicija pravnog instituta *Rights of way*, ali se određuje:

- 1) sadržaj toga prava kao pravo na izgradnju/postavljanje infrastrukturnih elemenata (cijevi, telekomunikacijska kanalizacija, kabeli, postrojenja, oprema, uređaji itd.) na, iznad ili ispod javnog ili privatnog zemljišta i zgrade,
- 2) subjekti koji odlučuju o pravu, te oni koji mogu zahtijevati dodjelu toga prava,
- 3) objekti prava,
- 4) postupak.

---

<sup>42</sup> Pravna stečevina Europske unije (*acquis communautaire*) je velik skup pravnih akata, ugovora, uredbi, smjernica, odluka, preporuka, mišljenja, međudržavnih ugovora i presuda Europskoga suda koji su podijeljeni u nekoliko područja:

- **primarno zakonodavstvo** (ugovori o osnivanju EU-a i opća pravna načela),
  - **sekundarno zakonodavstvo** (provedbeni propisi i akti koje donose institucije EU-a),
  - **ostali izvori prava Unije** (međunarodni sporazumi koje donosi EU, konvencije, sporazumi i ugovori između država članica, presude Suda EU-a i opća načela prava EU-a).
- Budući da se radi o zakonodavstvu koje nije sistematizirano, očekuje se da bi tek Ustav EU-a objedinio i unificirao pravni sustav EU-a.

<sup>43</sup> V. Nacionalni program Republike Hrvatske za pristupanje Europskoj uniji - 2007. godina, Vlada RH, Zagreb, siječanj 2007.

<sup>44</sup> V. Sveučilište u Zagrebu, Fakultet elektrotehnike i računarstva: Studija - Strategija razvoja telekomunikacija i Interneta od 2003. do 2005. godine, Zagreb, 2003., str. 22.-25.

<sup>45</sup> *Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive)*, *Official Journal of the European Communities L 108, 24.4.2002, p. 33*

<sup>46</sup> *Rights of Way* određen je u čl. 11. Direktive 2002/21, a to pravo bi u prijevodu na hrvatski jezik značilo pravo puta ili pravo prolaza.



Dakle, Direktiva određuje prava i obveze države članice, nadležnih upravnih tijela i tijela lokalnih vlasti, te pravnih osoba koje obavljaju javnu komunikacijsku djelatnost, odnosno koje imaju na raspolaganju elektroničku komunikacijsku mrežu koja nije javna.

Propisano odredbom čl. 11. Direktive 2002/21 je minimum koji se očekuje od država članica u poštivanju prava operatora. To znači da svaka država članica može svojim nacionalnim zakonodavstvom odrediti i veća prava operatora u pristupu javnim površinama (zemljištima i zgradama) radi izgradnje/postavljanja infrastrukturnih objekata elektroničkih komunikacija. Države članice također moraju voditi računa i o omogućavanju operatorima pristupa privatnim zemljištima i zgradama radi izgradnje/postavljanja infrastrukturnih objekata, tako da nadležno upravno tijelo odluči o postavljenim zahtjevima na propisani način i u propisanom postupku.

Objekti na koje se odnosi *Rights of way* su javne i privatne nekretnine - zemljišta i zgrade.<sup>47</sup> Koje su to nekretnine koje su definirane kao javna zemljišta i zgrade, ovisi o stvarnopravnom uređenju u svakoj od država članica. U pravilu, nekretnine koje spadaju u javni segment su one koje su u vlasništvu države, njezinih tijela i jedinica lokalne vlasti ili su stavljene u poseban režim kao *res extra commercium*.

Nekretnine koje Direktiva 2002/21 označava kao privatne bile bi one koje su u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba različitih od javnopravnih subjekata.<sup>48</sup>

*Rights of way* je pravo koje se odnosi na korištenje određene nekretnine radi točno određene svrhe izgradnje/postavljanja infrastrukturnih objekata elektroničkih komunikacija. Nekretnina time ne gubi svoju osnovnu namjenu, nego se samo omogućava da na njezinoj površini, iznad ili ispod površine, tj. na određenom dijelu površine, određenoj visini ili dubini ovlaštenik podnošenja zahtjeva izgradi/postavi svoj infrastrukturni objekt.

Države članice EU-a pravni institut *Rights of way*, u pravilu, su implementirale u svoje nacionalne propise o telekomunikacijama, odnosno elektroničkim komunikacijama tako da su ga uskladile i sa svojim općim stvarnopravnim uređenjem. Države koje primjerice navodimo u nastavku, primjenjuju u općem stvarnopravnom uređenju načelo pravnog jedinstva nekretnine. Međutim, u svim tim državama postoje izuzeci od toga načela vezano uz telekomunikacijsku, odnosno elektroničku komunikacijsku infrastrukturu. Dakle, sve te

<sup>47</sup> Pod riječju "zgrade" držimo da se radi ne samo o građevinama koje služe kao poslovni ili stambeni prostor, nego i o drugim vrstama građevina.

<sup>48</sup> Javnopravni subjekti su država, jedinice lokalne vlasti, državne ustanove i sl.

države imaju za ugradnju/izgradnju/postavljanje takve infrastrukture propisan poseban režim za *Rights of way*.

a) *Njemačka*

Njemački Građanski zakonik<sup>49</sup> uređuje načelo jedinstva nekretnine (§ 93., 94. i 97.), ali predviđa i izuzetke od primjene toga načela na tzv. *Scheinbestandteile* (§ 95.). Tako nisu sastavni dijelovi zemljišta one stvari koje su povezane s nekretninom samo u *privremene svrhe*, kao ni one stvari koje su postavljene na temelju *prava na tuđem zemljištu*. Njemački Zakon o telekomunikacijama (TKG)<sup>50</sup> predviđa pravo puta, tj. pravo koje Direktiva 2002/21 naziva *Rights of way*. To pravo stječe se na zemljištima koja su:

- Javne prometnice<sup>51</sup> (uglavnom zemljište u državnom vlasništvu) - § 50. TKG: Državi je dano pravo da koristi prometnice bez ikakve naknade u svrhu postavljanja telekomunikacijske infrastrukture koja služi u javne svrhe. Država je ovlaštena prenijeti navedeno pravo na pružatelje telekomunikacijskih usluga (operatore).
- Ostalo zemljište (uglavnom zemljište u privatnom vlasništvu) - § 57. TKG: zemljište u privatnom vlasništvu se može koristiti za postavljanje podzemne telekomunikacijske infrastrukture koristeći institut prava puta.<sup>52</sup>

<sup>49</sup> Njemački *Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB (Građanski zakonik)

<sup>50</sup> Njemački *Telekommunikationsgesetz von 2004*. stupio je na snagu 26. 6. 2004. godine (TKG). U poglavlju 3 TKG-a *Prava pristupa objektima*, od § 68. nadalje, među ostalim su odredbe o pravu pristupa objektima koje se na poseban način tiču lokalnih zajednica.

<sup>51</sup> U § 68. određeno je načelo korištenja javnih putova. Operatori su ovlašteni besplatno koristiti prometne putove za telekomunikacijsku infrastrukturu koja služi javnoj svrsi, ako time nije trajno ograničena izvorna svrha prometnih putova (pravo korištenja). Pod javnim prometnicama smatra se javne putove, trgove, mostove i javne vode.

<sup>52</sup> § 76. TKG-a uređuje narušavanje zemljišta, tj. vlasnik zemljišta, koje nije prometni put u smislu § 68. st. 1. redak 2., ne može zabraniti izgradnju, rad i obnovu telekomunikacijske infrastrukture na svom zemljištu onda:

1. kad se vod ili instalacija osigurana navedenim pravom koristi i za izgradnju, rad i obnovu telekomunikacijske linije i time se trajno dodatno ne ograničava mogućnost korištenja zemljišta ili

2. kad se zemljište korištenjem neznatno ili uopće ne narušava.

Ako vlasnik zemljišta mora dopustiti djelovanje prema § 68. st. 1., tada može od korisnika telekomunikacijske linije ili vlasnika instalacijske mreže zahtijevati primjereno novčano podmirenje, ako je izgradnjom, obnovom ili mjerama održavanja, popravka ili sličnog, u neposrednoj vezi s radom telekomunikacijske linije preko razumne mjere narušeno korištenje zemljišta ili njegov prihod. Za prošireno korištenje u svrhu telekomunikacije može se povrh toga tražiti jednokratno novčano podmirenje, ako dosad nisu postojali instalacijski putovi, koji su se mogli koristiti u svrhu telekomunikacije. Ako

Navedena prava se smatraju pravima iz § 95. Građanskoga zakonika (pravo stvarne služnosti). Slijedom toga, osoba koja postavlja infrastrukturu na temelju tog prava, zadržava pravo vlasništva nad infrastrukturom, koje je odvojeno od prava vlasništva nad zemljištem. Navedeno pravo puta ne treba biti upisano u zemljišne knjige kako bi proizvodilo vlasničkopravni učinak.

*b) Nizozemska*

Članak 5:20 nizozemskoga Građanskoga zakonika<sup>53</sup> predviđa načelo jedinstva nekretnine. Telekomunikacijska, odnosno elektronička komunikacijska infrastruktura smatra se trajno povezanom s nekretninom (zemljištem) u kojoj je postavljena te bi slijedom toga trebala slijediti pravnu sudbinu predmetne nekretnine. Međutim, u istom članku predviđen je i opći izuzetak od načela jedinstva nekretnine za svu podzemnu infrastrukturu. Ovlašteni izvođač ili njegov pravni sljednik su ujedno i vlasnici postavljene infrastrukture. Pritom se ovlaštenim izvođačem smatra ona osoba koja je ovlaštena postavljati infrastrukturu na tuđem zemljištu.<sup>54</sup>

Odstupanja od načela pravnog jedinstva nekretnine uređena su i člankom 5.6 nizozemskoga Zakona o telekomunikacijama<sup>55</sup> koji omogućava da onaj tko postavlja kabele<sup>56</sup> zadrži pravo vlasništva nad istim. Također, Zakon o telekomunikacijama uspostavlja zakonsko pravo puta, pa je svaka osoba obvezna trpjeti postavljanje i održavanje javnih elektroničkih komunikacijskih mreža na javnom dobru (zemljištu). U slučaju postavljanja regionalnih i međunarodnih kabela, obveza trpljenja proširena je i na privatno zemljište. Ovlaštenici predmetne zakonske odredbe su samo ovlašteni pružatelji javnih elektroničkih komunikacijskih usluga.<sup>57</sup>

---

zemljište ili njegovi dodaci budu oštećeni izvršenjem prava koja proizlaze iz ovoga propisa, korisnik ili vlasnik instalacijske mreže mora otkloniti štetu o svom trošku. Tada se primjenjuje § 840. st. 1. Građanskoga zakonika.

<sup>53</sup> Nizozemski *Burgerlijk Wetboek* od 1. siječnja 1992.

<sup>54</sup> <http://www.cullen-international.com/documents/cullen/index.cfm>

<sup>55</sup> Nizozemski *Telecommunicatiewet* od 19. listopada 1998., Staatsblad 1998., 610, izmijenjen 19. svibnja 2004.

<sup>56</sup> Definicija kabela obuhvaća i sve vrste cijevi u koje su kabeli postavljeni tj. telekomunikacijsku i elektroničku komunikacijsku infrastrukturu sastavljenu od raznih vrsta zaštitnih plastičnih cijevi i kanalizacije (betonske, plastične).

<sup>57</sup> Više *v.* website Duch Independent Post and Telecommunications Authority OPTA, <http://www.opta.nl>

c) Francuska

U Francuskoj odredbama Građanskoga zakonika<sup>58</sup> uređeno je načelo jedinstva nekretnine, ali telekomunikacijski propisi predviđaju izuzeće od primjene navedenog načela u pogledu javne telekomunikacijske mreže.<sup>59</sup>

Pravila koja reguliraju pravo puta razlikuju se u odnosu na vlasničkopravni režim u kojem se nalazi zemljište: (i) prometnice, (ii) ostalo zemljište koje je u režimu javnog dobra, (iii) privatno zemljište. Operatori imaju zakonsko pravo puta na prometnicama, što znači da mogu koristiti zemljište ispod prometnice kako bi postavili svoju infrastrukturu. U pogledu ostalog zemljišta u režimu javnog dobra, operatori ne uživaju isto pravo, već imaju samo pravo na jednak položaj u odnosu na ostale. Navedeno znači da vlasnik mora sa svim operatorima postupati jednako, ali ima pravo u potpunosti odbiti postavljanje telekomunikacijske, odnosno elektroničke komunikacijske infrastrukture na svom zemljištu. Pravo puta na privatnom zemljištu zasniva se prijavom.

d) Italija

Talijanski Građanski zakonik<sup>60</sup> također uspostavlja načelo jedinstva nekretnine, međutim, telekomunikacijski propisi predviđaju izuzeće od navedenog načela u pogledu javne telekomunikacijske infrastrukture.

Telekomunikacijski operatori imaju pravo puta predviđeno *ex lege* u pogledu zemljišta u režimu javnog dobra te su ovlaštenici prava na izvlaštenje u pogledu zemljišta u privatnom vlasništvu.<sup>61</sup>

e) Španjolska

Španjolski Opći telekomunikacijski zakon<sup>62</sup> za postavljanje javne elektroničke komunikacijske mreže, priznaje operatorima dva prava: (i) pravo okupirati javno dobro; (ii) pravo zaposjednuti zemljište u privatnom vlasništvu, na način da se u njihovu korist izvrši izvlaštenje, odnosno uspostavi prisilno pravo puta. Navedena prava su operatorima dana *ex lege* s obzirom da se radi o uslugama za koje zakonodavac drži da su od javnog interesa.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Francuski *Code civil*, članci 546. i 551.

<sup>59</sup> Chalon, Gerald: *Le droit de passage pour les infrastructures des telecommunications*, CJEG, n 583, January 2002., p. 2.

<sup>60</sup> Talijanski Građanski zakonik, članci 822., 934., 1027.

<sup>61</sup> <http://www.cullen-international.com/documents/cullen/indeks.cfm>

<sup>62</sup> Opći telekomunikacijski zakon 32/2003 od 3. studenoga 2003.

<sup>63</sup> <http://www.cullen-international.com/documents/cullen/indeks.cfm>

f) *Velika Britanija*

Sposobnost telekomunikacijskog operatora da zasnuje pravo puta ovisi o tome ima li određena ovlaštenja prema Zakonu o elektroničkim komunikacijama.<sup>64</sup> Pravo puta na privatnom zemljištu zasniva se ugovorom između vlasnika zemljišta i pružatelja usluga.<sup>65</sup>

g) *Poljska*

Građanski zakonik<sup>66</sup> predviđa izuzeće od načela jedinstva nekretnine i to na način da navodi da oprema za prijenos i opskrbu vodom, strujom i druga takva oprema (pod tim se podrazumijeva i telekomunikacijska, odnosno elektronička komunikacijska infrastruktura, ne predstavlja sastavni dio zemljišta, ako čini dio imovine poduzetnika ili trgovačkog društva.<sup>67</sup>

Poljska je također uvela zakonsko pravo puta. Vlasnici nekretnina su po zakonu obvezni omogućiti postavljanje telekomunikacijske infrastrukture na svojim nekretninama nakon sklapanja ugovora s podnositeljem zahtjeva.

Iz analiziranih primjera je razvidno da države koje u svom pravnom sustavu slijede načelo pravnog jedinstva nekretnine, u svojim građanskim zakonima ili u zakonima koji uređuju područje telekomunikacija, određuju i izuzeća od toga načela u korist vlasnika telekomunikacijske, odnosno elektroničke komunikacijske infrastrukture koji ju je izgradio i investirao u nju. Time je omogućeno operatorima da kao vlasnici infrastrukture dalje razvijaju telekomunikacijski, odnosno elektronički komunikacijski sustav radi pružanja usluga korisnicima.

Radi uklanjanja nepotrebnih administrativnih prepreka i olakšavanja izgradnje telekomunikacijske, odnosno elektroničke komunikacijske infrastrukture, većina država je zakonom zasnovala posebno pravo puta u korist operatora.

Uvažavajući najbolju praksu (*best practice*) u državama članicama EU-a kada je u pitanju institut *Rights of way* i temeljno načelo u EU-u da ne smije postojati diskriminacija s obzirom na mogućnost gradnje telekomunikacijske, odnosno

---

<sup>64</sup> Engleski *Communications Act 2003*, preimenovan 25. srpnja 2006. u *Electronic Communications Act*

<sup>65</sup> V. Walden, I., Angle, J.: *Telecommunications Law and Regulation*, Oxford University Press, 2005

<sup>66</sup> Poljski Građanski zakonik, (Civil Code of 23 April 1964), članak 49.

<sup>67</sup> <http://www.cullen-international.com/documents/cullen/indeks.cfm>

elektroničke komunikacijske infrastrukture, što podrazumijeva da svako, tko ispunjava zakonske uvjete, može graditi svoju elektroničku komunikacijsku infrastrukturu, RH je definirala pravo puta kao “pravo pristupa, postavljanja, korištenja, popravljanja i održavanja elektroničke komunikacijske mreže i elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme, što obuhvaća i kabelsku kanalizaciju, kao i druga s tim povezana prava koja čine teret na nekretnini na kojoj je izgrađena elektronička komunikacijska infrastruktura i povezana oprema. Upravitelj općeg dobra ili vlasnik nekretnine obvezan je trpjeti pravo puta i suzdržati se od bilo kakve radnje kojom bi se na bilo koji način ometalo ostvarivanje tog prava” (čl. 2./1/41 ZEK-a).

Elementi toga pravnog instituta su:

- *Sadržaj prava puta*: pravo koristiti se nekretninom (općim dobrom i nekretninama u vlasničkom režimu) u svrhu gradnje, pristupa, postavljanja, održavanja i korištenja elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme, pod nediskriminirajućim uvjetima za sve ovlaštenike prava. Planiranje izgradnje i gradnja elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme podliježu propisima o prostornom uređenju i gradnji. Pravo puta je ekskluzivno, što znači da ovlaštenik istog ima pravo postavljati elektroničku komunikacijsku infrastrukturu sukladno zakonu i međunarodnim standardima iz toga područja. Isto pravo uključuje i pravo popravljati, nadograđivati, zamjenjivati ili dodavati dodatnu infrastrukturu bez potrebe pribavljanja nekoga dodatnog/proširenog ovlaštenja za korištenje predmetne nekretnine.
- *Opseg prava puta*: pravo se odnosi na nekretnine u nevlasničkom režimu (opća dobra) te na nekretnine u vlasništvu javnopravnih i privatnopravnih subjekata.
- *Uspostava/zasnivanje prava*: na temelju zakona, te za nastanak/zasnivanje prava puta nije potreban upis u bilo koje javne registre (zemljišne knjige itd.). Potvrda o pravu puta nadležnoga regulatornog tijela deklaratorne je naravi. To javnopravno tijelo u postupku, koji mora biti transparentan, efikasan, pravovremen i nediskriminatorni, temeljen na javno objavljenim pravilima, utvrđuje je li ispunjenjem zakonskih pretpostavki zasnovano pravo puta.
- *Ovlaštenici prava*: pravni subjekti koji, sukladno odredbama ZEK-a, imaju status infrastrukturnog operatora.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Infrastrukturni operator je vlasnik elektroničke komunikacijske infrastrukture (čl. 2./1/15 ZEK-a).

- *Naknada*: administrativna naknada za korištenje općeg dobra, javnog dobra i drugog vlasništva RH, vlasništva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih javnopravnih subjekata koja mora postići svrhu poticanja konkurencije u području elektroničkih komunikacija temeljene na infrastrukturi (*infrastructure based competition*) i određena proporcionalno u odnosu na namjeravano korištenje zemljišta.

Pored primjene instituta prava puta na nekretninama koje su opće dobro, javno dobro i druge nekretnine u vlasništvu RH, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, te drugih javnopravnih i privatnopravnih subjekata, infrastrukturni operatori i upravitelji općeg dobra i vlasnici nekretnina svoje međusobne odnose mogu riješiti u skladu s općim građanskopravnim uređenjem.

## 5.2. Koncesija

ZV određuje još jedan izuzetak od načela pravnog jedinstva nekretnine koji nastaje na temelju koncesije kao obveznopravnog odnosa.

ZV, a i Zakon o zemljišnim knjigama<sup>69</sup> određuju da građevina izgrađena na ili ispod površine koncesioniranog zemljišta može biti pravno odvojena od zemljišta. Prema tome, ugovorom o koncesiji može se ovlastiti koncesionara da izgradi zgradu i/ili drugu građevinu i da ju ima u vlasništvu dok traje koncesija. Kao i svaki drugi vlasnik, koncesionar može raspolagati nekretninom (zgradom ili drugom građevinom), ali samo dok traje ta koncesija. ZZK određuje da se koncesije upisuju u zemljišne knjige po pravilima o upisu zakupa u teretovnicu zemljišnoknjižnog uloška u kojem je upisano zemljište dano u koncesiju (čl. 25./2., 31./1).

Iako je s pravnog gledišta koncesija za izgradnju infrastrukturnih objekata moguća na svim nekretninama koje se prema hrvatskim propisima mogu dati u koncesiju,<sup>70</sup> u praksi se ovaj institut koristi uglavnom kod pomorskog dobra.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Zakon o zemljišnim knjigama Narodne novine br. 91/1996., 68/1998., 137/1999., 114/2001., 100/2004. i 107/2007., (dalje u tekstu: ZZK).

<sup>70</sup> Novi Zakon o koncesijama (Narodne novine br. 125/2008.) uređuje što može biti predmet koncesije (čl. 4.), ali ne daje odgovor na pitanje mogu li infrastrukturni objekti koji su izgrađeni ili se grade na nekretnini koja je predmet koncesije biti u vlasništvu koncesionara.

<sup>71</sup> ZV određuje da se na općim dobrima ne može imati subjektivna stvarna prava (pravo vlasništva, pravo služnosti, pravo građenja, stvarne terete, založno pravo), ali se može

Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama<sup>72</sup> uređuje posebnu upotrebu pomorskog dobra za gradnju “građevina i drugih objekata infrastrukture (ceste, pruge, vodovodna, kanalizacijska, energetska, telefonska mreža i sl.)” kao i tijela ovlaštena za donošenje odluke o koncesiji za posebnu upotrebu (čl. 19.). Investitor izgradnje infrastrukturnog objekta mora prije ishoda građevinske dozvole dobiti koncesiju za posebnu upotrebu pomorskog dobra.<sup>73</sup> Naknada

---

imati koncesiju. Zgrade i druge građevine izgrađene na općem dobru na temelju koncesije nisu dijelovi općeg dobra i predstavljaju zasebnu nekretninu dok traje koncesija (čl. 3./4 ZV-a). Objekti sagrađeni na površini ili ispod površine zemlje koja je opće dobro, mogu biti pravno odvojeni od toga općeg dobra na temelju koncesije (čl. 9./4) i na njima se može stjecati stvarna prava dok ta koncesija traje. U tom slučaju stvarna prava mogu postojati samo na temelju koncesije (3./4 ZV-a). Ovlaštenicima koncesije, odnosno ovlaštenicima stvarnih prava koja postoje na temelju koncesije, bit će ograničena mogućnost izvršavanja tih subjektivnih prava, ako je zakonom određen način iskorištavanja i uporabe toga općeg dobra. Pored ostalog u koncesiji se određuje i naknada koju je koncesionar dužan plaćati za koncesiju.

O tome više v. Josipović, T.: *Posebna pravna uređenja koncesija na nekretninama, Nekretnine kao objekti imovinskih prava*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2004., str. 85., 86., 117. i 118.; Žuvela, M.: *Koncesije*, Pravo u gospodarstvu 11/12, Zagreb, 1996., str. 247.-269.; Eraković, A.: *Koncesije*, Računovodstvo i financije, 12/1997., Zagreb, 1997. str. 90.-96.; Lukačević-Subotić, Ž.: *Uređenje instituta koncesije na pojedinim javnim dobrima u zakonodavstvu Republike Hrvatske s posebnim osvrtom na poljoprivredno zemljište u vlasništvu države*, Hrvatska pravna revija, ožujak 2003., str. 76. i 77.; Stipić, M.: *Koncesije u hrvatskom zakonodavstvu i gospodarskoj praksi - rasprava, mišljenja i neki primjeri koncesija*, Aktualnosti hrvatskog gospodarstva i pravne prakse, 1997., str. 189.-199.

<sup>72</sup> Narodne novine br. 158/2003., 100/2004. i 141/2006.

<sup>73</sup> Primjerice Vlada RH donijela je sljedeće odluke o davanju koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra:

- Odluka o dodjeli koncesije za polaganje i gospodarsko korištenje podmorske vodovodne cijevi na pomorskom dobru Cesarica - uvala Vlaška vela (Narodne novine br. 38/1996.),
- Odluka o davanju koncesije podmorskog dobra za posebnu upotrebu u svrhu gradnje kabelaške veze na dionici uvala Lora - obala Kaštel Sućurac (Narodne novine br. 101/2004.),
- Odluka o davanju koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra u svrhu gradnje otpremnog plinovoda od platforme “Ivana K” do k.o. Štinjan (Narodne novine br. 105/2004.),
- Odluka o davanju koncesije na pomorskom dobru u svrhu posebne upotrebe radi izgradnje podmorskog ispusta otpadnih voda “Centar” - Zadar (Narodne novine br. 90/2006.).



za koncesiju gradnje infrastrukturnih objekata vodovoda, kanalizacije, energetike i telekomunikacija utvrđuje se kao naknada za gospodarsku upotrebu pomorskog dobra (čl. 28./3).

Pravilnikom o uvjetima za izdavanje odobrenja za polaganje cjevovoda i održavanje podmorskih kabela i cjevovoda u epikontinentalnom pojasu Republike Hrvatske<sup>74</sup> propisano je da je prije polaganja podmorskog kabela ili cjevovoda<sup>75</sup> koji ulaze u teritorijalno more RH investitor dužan ishoditi koncesiju za posebnu upotrebu pomorskog dobra te od nadležne lučke kapetanije suglasnost na koridor polaganja (čl. 3. i 6).<sup>76</sup>

Vlada RH Uredbom o postupku davanja koncesije na pomorskom dobru<sup>77</sup> propisala je, između ostalog, postupak davanja koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra te najdulje rokove do kojih nadležno tijelo može dati koncesiju (čl. 24. i 29.).

Sve koncesije za posebnu upotrebu pomorskog dobra moraju biti upisane u Upisnik koncesija na pomorskom dobru u kojem su sadržani: podaci o području i ukupnoj površini pomorskog dobra za koje je koncesija dana, odluka i ugovor o koncesiji, građevinske i uporabne dozvole; podaci o ovlašteniku koncesije; podaci o zalogu na koncesiji i potkoncesiji.<sup>78</sup>

Nijedan od navedenih propisa ne daje odgovor na pitanje je li izgradnjom/polaganjem infrastrukturnih objekata na pomorskom dobru (uglavnom na morskom dnu) taj objekt zadržao svoju pravnu opstojnost ili je, sukladno čl. 5. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama, postao pripadnošću pomorskog dobra i zato ne može biti predmet vlasništva investitora izgradnje koji ima koncesiju za izgradnju/polaganje tog objekta.

---

<sup>74</sup> Narodne novine br. 126/2007.

<sup>75</sup> Podmorski kabele su telekomunikacijski (elektronički komunikacijski) i energetske kabele, a podmorski cjevovodi su cjevovodi za transport plina, ugljikovodika i vode, položeni ispod morske površine direktno na morsko dno, odnosno djelomično ili u potpunosti postavljeni na osloncima, ili ukopani u morsko dno.

<sup>76</sup> Za podmorske kabele i cjevovode koji su postavljeni u epikontinentalnom pojasu suglasnost za koridor polaganja i potrebne dozvole daje ministarstvo nadležno za poslove pomorstva.

<sup>77</sup> Narodne novine br. 23/2004. i 101/2004.

<sup>78</sup> Pravilnik o upisu koncesija na pomorskom dobru, Narodne novine br. 176/2004., uređuje sadržaj i vođenje Upisnika koncesija na pomorskom dobru. Upisnik je javna knjiga koja se sastoji od Glavne knjige (list A, list B i list C), Zbirke isprava i Dnevnika upisnika i ustrojen je po uzoru na zemljišne knjige. Upisnik vode: Ministarstvo nadležno za pomorstvo za koncesije koje daje Vlada RH; upravno tijelo za poslove pomorstva u županiji za koncesije koje daje županija; lučka uprava za koncesije koje ona daje.

Iako za postavljanje infrastrukturnih objekata (podmorskih kabela i cjevovoda) na pomorskom dobru trebaju dozvole za gradnju i uporabu sukladno propisima o gradnji, može se zbog posebnih svojstava kabela i cjevovoda smatrati da ti objekti nisu trajno povezani s pomorskim dobrom. Naime, oni se mogu izvaditi iz mora, odnosno s morskog dna, a da se ne ošteti ili uništi pomorsko dobro. Nadalje, može se oštećeni, odnosno stari kabel zamijeniti novim kablom, primjerice telekomunikacijski kabel starije tehnologije (bakreni) zamijeniti svjetlovodnim kablom.

Zbog očite podnormiranosti kada su u pitanju infrastrukturni objekti na pomorskom dobru, držimo da bi zbog značaja infrastrukturnih objekata, ovo područje trebalo cjelovito pravno urediti.

### 5.3. Posebno o javnim cestama

Zakon o javnim cestama<sup>79</sup> odredio je pravni status javnih cesta kao općeg dobra na kojem se ne može stjecati ni vlasništvo niti druga stvarna prava (čl. 2. i 26./6), te je određen poseban pravni režim za javne ceste kao opće dobro. Na sve pravne odnose, koje posebno ne uređuje ZJC, primjenjuju se supsidijarno odredbe ZV-a koje se odnose na opće dobro.<sup>80</sup>

ZJC je posebno uredio mogućnost građenja infrastrukturnih objekata (“komunalnih, vodoprivrednih i drugih objekata”) unutar cestovnog zemljišta na temelju ugovora o korištenju cestovnog zemljišta, a koje sukladno ZJC sklapaju investitori izgradnje tih objekata kao korisnici cestovnog zemljišta, s jedne strane, te Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o., županijske uprave za ceste i upravno tijelo Grada Zagreba za poslove građenja i održavanja županijskih i lokalnih cesta, odnosno koncesionari, s druge strane.

Iz navedenoga nameće se pitanje jesu li infrastrukturni objekti izgrađeni unutar cestovnog zemljišta zadržali svoj zasebni pravni identitet ili su postali dio javne ceste kao općeg dobra, tj. postali su opće dobro? Odgovor na to pitanje potražiti ćemo u odredbama ZJC-a koje govore o tome što čini javnu cestu.

---

<sup>79</sup> Narodne novine br. 180/2004. i 138/2006. (u daljnjem tekstu: ZJC)

<sup>80</sup> O tome više v. Josipović, T.: *Posebni pravni režimi na nekretninama, Nekretnine u pravnom prometu*, Inženjerski biro d.d., Zagreb, 2003., str. 3. i 4.

### 5.3.1. Zakonsko određenje dijelova javne ceste

Iz odredaba sva tri Zakona o javnim cestama donesenih od nastanka RH,<sup>81</sup> vidljivo je da zakonodavac određuje javnu cestu kao stvar složenu od više dijelova, koji mogu imati svoju zasebnu pravnu sudbinu. Neki od tih dijelova su bitni dio stvari, dakle, dio stvari koji se ne može od nje fizički odvojiti, a da time ne bude uništen on ili sama stvar kao cjelina (čl. 6./I ZV-a). Postoje i dijelovi javne ceste koji su fizički odvojivi, tj. njihovim odvajanjem od javne ceste ne bi bili uništeni ti dijelovi, a ne bi bila uništena ni javna cesta.

Tim zakonima također se određuje da na pojedinim dijelovima javnih cesta (neodvojivim i odvojivim) istodobno mogu postojati određena prava različitih subjekata utvrđena koncesijom.

Zakonodavac se prilikom određivanja dijelova javne ceste služio metodom poimeničnog nabiranja, što znači da sve ono što nije nabrojano kao dio stvari (javne ceste) pravno niti ne čini tu stvar.<sup>82</sup> Slijedom odredaba ZJC-a iz 1990.,

---

<sup>81</sup> - Zakon o javnim cestama, Narodne novine br. 42/1990., 34/1991., 56/1991. - pročišćeni tekst, 61/1991., 26/1993., 109/1993., 29/1994., 52/1994. i 48/1996. (u daljnjem tekstu: ZJC/90),

- Zakon o javnim cestama, Narodne novine br. 100/1996., 76/1998., 27/2001., 114/2001., 117/2001. i 65/2002. (u daljnjem tekstu: ZJC/96),

- Zakon o javnim cestama, Narodne novine br. 180/04 i 138/06 - ZJC

<sup>82</sup> Odredbom čl. 4. ZJC/90 određeno je što čini javnu cestu. Pod pojmom javne ceste određen je donji i gornji stroj ceste, ali i svo ono zemljište, cestovne građevinske objekte i uređaje koji su u funkciji nesmetanog odvijanja cestovnog prometa, te pružanja usluga vozačima i putnicima.

Pod pojmom "cestovno zemljište" zakonodavac je obuhvatio tri kategorije zemljišnih površina (čl. 4. al. 5.):

1. *površina na kojoj je izgrađen trup ceste* (nije jasno odnosi li se to samo na donji i gornji stroj ceste iz al. 1. ili su tom kategorijom obuhvaćeni i cestovni građevinski objekti iz al. 2.),
2. *zemljišni pojas* određen sukladno odredbi čl. 4. al. 4., i
3. *površine na kojima su izgrađeni objekti za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima.*

Posebno skrećemo pozornost da zakonodavac u čl. 4. al. 5. navodi da su dio javne ceste "površine na kojima su izgrađene cestarske kuće, stacionari, servisi, benzinske stanice i drugi objekti za potrebe održavanja cesta i usluga vozilima i putnicima predviđeni projektom ceste". Dakle, tom odredbom ne određuje se da su dio javne ceste objekti izgrađeni na tim površinama, nego da su javna cesta samo "površine". U prilog ove tvrdnje navodimo odredbu čl. 4. al. 11. u kojoj se posebno ističe da javnu cestu čine "cestarske kuće, stacionari i drugi objekti za potrebe održavanja cesta.". Time je zakonodavac

dio objekata i to one koji su namijenjeni za potrebe održavanja cesta, izdvojio u zasebnu kategoriju i stavio ih u ne vlasnički režim koji imaju javne ceste kao dobro u općoj uporabi.

Vidljivo je da u čl. 4., te ni u jednoj drugoj odredbi navedenog Zakona, "servisima, benzinskim stanicama i drugim objektima za potrebe pružanja usluga vozilima i putnicima" nije određen status građevine/objekta koji čini javnu cestu, kao što je to učinjeno s objektima pobrojanim u čl. 4. al. 11.

Slijedom navedenoga, mišljenja smo da je zakonodavac namjerno odvojio pravnu sudbinu površine zemlje na kojoj su sagrađeni objekti pobrojani u čl. 4. al. 5., dajući tim površinama status javne ceste ("dobro u općoj upotrebi" čl. 3.), od pravne sudbine tih objekata koji su u:

- vlasničkom režimu (servisi, benzinske stanice i drugi objekti za potrebe pružanja usluga vozilima i putnicima) i
- ne vlasničkom režimu - dobra u općoj uporabi - javne ceste (cestarske kuće, stacionari i drugi objekti za potrebe održavanja cesta).

ZJC/96 određuje u čl. 3. sastavne dijelove javne ceste. Premda navedena odredba nije u jezičnom pogledu identična odredbi čl. 4. ZJC/90, pravni smisao te odredbe je gotovo nepromijenjen. Zakonodavac i dalje nabroja stvari koje čine javnu cestu s time da "gornji i donji stroj ceste" ubraja u "cestovne građevine", čime je uklonjena nejasnoća koja je postojala u ZJC/90. U čl. 3. al. 1. taksativno je nabrojano da je cestovna građevina "posteljica, donji stroj kolnika, kolnička konstrukcija, most, vijadukt, podvožnjak, nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potporni i obložni zid, pothodnik i nathodnik". Dakle, "cestovna građevina" ne mogu biti drugi objekti koji nisu obuhvaćeni tom zakonskom odredbom.

Pod pojmom "cestovno zemljište" navode se i dalje tri kategorije površine zemljišta, i to:

1. površina na kojoj je izgrađena cestovna građevina,
2. površina zemljišnog pojasa određena sukladno odredbi čl. 3. al. 3., i
3. površina zemljišta na kojima su izgrađeni objekti za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima predviđeni projektom ceste (cestarske kuće, stacionari, skladišta, odlagališta, benzinske postaje, servisi, parkirališta, odmorišta itd.).

Zakonodavac uvodi novi pojam "građevina na cestovnom zemljištu" u al. 5. za koji ne daje pojašnjenje što se pod njim podrazumijeva. Naime, nije jasno jesu li građevine na cestovnom zemljištu sve one građevine koje su pobrojane u pojedinim alinejama čl. 3. ili su to samo neke od tih građevina, te odnosi li se taj pojam i na neke druge građevine koje nisu obuhvaćene u pojedinim alinejama čl. 3. Osim toga, nije jasno odnosi li se to na građevine koje su sagrađene samo na površini cestovnog zemljišta ili i na one koje su izgrađene ispod površine cestovnog zemljišta. Slijedom navedenoga, držimo da u ovom slučaju nema mjesta ekstenzivnom, nego restriktivnom tumačenju zakonske odredbe, pa se građevinama na cestovnom zemljištu mogu smatrati samo one obuhvaćene alinejama 1., 2., 4. i 9. čl. 3.

U ZJC/90 postojala je odredba po kojoj je javnu cestu činio zračni prostor iznad kolnika u visini od 7 metara. Takva odredba više ne postoji u ZJC/96.

1996. i 2004. godine kojima je određeno što čini javnu cestu, nameće se pitanje uspostavljanje li ti zakoni primjenu načela pravnog jedinstva nekretnine na javnim cestama kao općem dobru ili postoje odstupanja od tog načela. Odgovor na to pitanje može se dati samo ako se javnu cestu promatra kao specifičnu stvar čije dijelove je zakonodavac precizno odredio zakonom.

### 5.3.2. Odstupanje od načela pravnog jedinstva nekretnine

Mišljenja smo da odredbe ZJC-a ne omogućavaju uspostavu pravnog jedinstva nekretnine u onom smislu kako je navedeno u ZV-u za zemljišta i zgrade/građevine sagrađene na, odnosno u tom zemljištu. Ovu našu tvrdnju izvodimo iz sljedećega:

1. Zakonodavac nigdje u ZJC-u ne navodi da se radi o “nekretnini” ili o “zemljišnoj čestici” ili o “zemljinjnoj površini” (terminologija ZV-a), nego

---

ZJC iz 2004. godine dijelove javne ceste određuje u čl. 3. koristeći istu metodu nabiranja kao i prethodni zakoni o javnim cestama. Novina je u odnosu na ZJC/96 što se u kategoriju “cestovnih građevina” ubraja i nasipe.

U al. 4. ponovo se u dio javne ceste uvodi ograničenje visine zračnog prostora na 7 metara iznad kolnika kao što je postojalo u ZJC/90.

Pojam “cestovno zemljište” pored svih površina koje su bile određene ZJC/96 (površine na kojima su izgrađeni određeni objekti/građevine), obuhvaća i površine na kojima tek treba graditi objekte/građevine.

Objekti, odnosno građevine na cestovnom zemljištu definirani su kao:

- “cestovna građevina” (posteljica, donji stroj kolnika, kolnička konstrukcija, most, vijadukt, podvožnjak, nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potporni i obložni zid, nasip, pothodnik i nathodnik - al. 1.),
- “građevine za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima te naplatu cestarine predviđeni projektom ceste” (objekti za održavanje cesta, upravljanje i nadzor prometa, naplatu cestarine, benzinske postaje, servisi, parkirališta, odmorišta itd. - al. 5.),
- “građevine na cestovnom zemljištu, za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima te naplatu cestarine, predviđene projektom ceste” - al. 6.

ZJC je razjasnio nedoumicu iz čl. 3. al. 5. ZJC/96 što su građevine na cestovnom zemljištu i odredio da su to “građevine na cestovnom zemljištu, za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima te naplatu cestarine, predviđene projektom ceste” (al. 6.). Slijedom te definicije nije moguće smatrati građevinama na cestovnom zemljištu neke druge građevine koje ne pripadaju u navedenu kategoriju “za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima te naplatu cestarine, predviđene projektom ceste”.

poimenično navodi dijelove koji čine javnu cestu. U pogledu zračnog stupa iznad javne ceste zakonodavac je napravio ograničenje na 7 m samo iznad kolnika. To znači da iznad ostalih dijelova javne ceste zračni stup ne ulazi u režim općeg dobra. U pogledu cestovnog zemljišta govori se o površinama zemljišta na kojima je sagrađena cestovna građevina/grādevina/objekt, a ne i o zemljištu ispod površine zemlje. Dakle, stup zemlje prema unutrašnjosti Zemlje po takvoj formulaciji zakonske odredbe ne bi se mogao smatrati javnom cestom i prema tome ne bi bio u režimu općeg dobra. Nadalje, nigdje nije navedeno koji je pravni status zemljišta iznad tunela, koji su sastavni dio javne ceste. Naime, iznad većine tunela postoje gotovo cijele planine s velikim brojem zemljišnoknjižnih čestica, a koje nisu izvlaštene i postale javna cesta.<sup>83</sup> Dakle, te nekretnine zadržale su svoj dotadašnji pravni status. Isto je i sa zemljištima ispod nadvožnjaka, kao i ispod mostova. Nisu jasni ni propisi u slučajevima kada se javna cesta križa sa željezničkom prugom te kada se nalazi na pomorskom dobru.

2. U odredbama ZJC-a iz 1990., 1996. i 2004. uređuje se građenje komunalnih i drugih infrastrukturnih objekata unutar cestovnog zemljišta na način da se izričito navodi izgradnja komunalnih, vodnogospodarskih, elektroenergetskih ili drugih građevina (telekomunikacijskih) koje moraju biti obuhvaćene projektom gradnje ili rekonstrukcije javne ceste (građevine i radovi koji će se izvesti na površini, odnosno ispod ili iznad površine ceste). Troškove izrade projekta i građenje građevine/objekta snosi investitor komunalnih, vodnogospodarskih, elektroenergetskih ili drugih građevina (telekomunikacijskih).<sup>84</sup> Da je zakonodavac namjeravao te građevine/objekte proglasiti sastavnim dijelom javne ceste tj. općim dobrom, držimo da bi to učinio u odredbi kojom određuje što čini javnu cestu. S obzirom na to da u posebnom članku uređuje pitanje izgradnje tih građevina/objekata (koje ne navodi kao dijelove javne ceste), mišljenja smo da su ti objekti zasebne stvari koje nisu sastavni dio općeg dobra i da sukladno tome mogu biti u vlasničkom režimu.
3. ZJC određuje da, ako se građenjem ili rekonstrukcijom javne ceste zadire u komunalne, vodnogospodarske, energetske ili druge građevine (dakle, već

---

<sup>83</sup> O tome v. Nakić, J., Puh, A.: *Evidentiranje javnih cesta (Problemi iz prakse)*, Nekretnine, Novi Informator, Zgb, 2006.

<sup>84</sup> Istovjetna su pravna rješenja i za nerazvrstane ceste koje su u vlasničkom režimu, tj. javno su dobro u općoj uporabi. Primjerice navodimo čl. 8. Odluke o nerazvrstanim cestama, Službeni glasnik Grada Zagreba, br. 8/2007.

ranije izgrađene građevine/objekte), investitor javne ceste snosi troškove projekta, građenja ili rekonstrukcije tih građevina/objekata. Na taj način onaj koji je prvotno investirao projektiranje i građenje tih građevina/objekata ima, zbog zadiranja u svoje građevine/objekte, pravo naknade u obliku snošenja troškova novog projekta, građenja ili rekonstrukcije od strane investitora izgradnje javne ceste (u pravilu su to trgovačka društva i županijske uprave koje upravljaju javnim cestama). Time se opet potvrđuje da se radi o zasebnim stvarima koje nisu u režimu općeg dobra i pod upravom pravih subjekata koji upravljaju javnim cestama.

4. Prava i obveze investitora komunalnih, vodnogospodarskih, energetskih ili drugih građevina (telekomunikacijskih) glede cestovnog zemljišta, a ne i glede vlasništva stvari koju grade, utvrđuju se ugovorom s pravnim osobama koje upravljaju javnim cestama. Odredbom čl. 3. st. 2. Pravilnika o mjerilima za izračun naknade za korištenje cestovnog zemljišta i naknade za obavljanje pratećih djelatnosti<sup>85</sup> propisana je visina naknade za korištenje cestovnog zemljišta za građenje komunalnih objekata i instalacija (elektroinstalacije, telefonske instalacije, kanalizacija, vodovodne instalacije i sl.) po kvadratnom metru korištenoga cestovnog zemljišta. Ugovorna obveza korisnika cestovnog zemljišta je platiti ugovorenu naknadu za korištenje cestovnog zemljišta određene kvadrature. Dakle, ne plaća se naknada za korištenje infrastrukturnog objekta, nego se plaća naknada za korištenje cestovnog zemljišta da bi se izgradio/postavio i imao infrastrukturni objekt koji prema odredbama ZJC-a nije pobrojan kao sastavni dio javne ceste.
5. Zakonodavac je nizom posebnih propisa odredio da su infrastrukturni objekti izgrađeni na cestovnom zemljištu vlasništvo trgovačkih društava (pravnih sljednika javnih poduzeća) jer su je RH, odnosno jedinice lokalne samouprave unijele u temeljni kapital tih trgovačkih društava kao svoj ulog. Posebni zakoni kojima su uređena područja telekomunikacija, energetike i komunalnih djelatnosti određuju da investitori stječu vlasništvo na infrastrukturi izgrađenoj sukladno prostornim planovima, lokacijskim, građevinskim i uporabnim dozvolama. Preduvjet dobivanja dozvola su sređeni imovinsko-pravni odnosi. U slučaju izgradnje na cestovnom zemljištu imovinsko-pravni odnosi sređuju se sklapanjem ugovora o korištenju cestovnog zemljišta. Dakle, korisnici cestovnog zemljišta stekli su vlasništvo na infrastrukturnim objektima na temelju posebnih zakona, a ugovorima o korištenju cestovnog

---

<sup>85</sup> Narodne novine br. 119/2007.

zemljišta omogućeno je vlasnicima tih infrastrukturnih objekata da ih grade i održavaju sukladno projektnoj dokumentaciji koja je sastavni dio projektne dokumentacije javne ceste ili je zasebna projektna dokumentacija, te slijedom toga može postojati i zasebna lokacijska, građevinska i uporabna dozvola samo za te infrastrukturne objekte.

6. Budući da su infrastrukturni objekti postali vlasništvo trgovačkih društava, ne vidimo ni u jednoj odredbi bilo kojeg ZJC-a da je zakonodavac propisao da ti infrastrukturni objekti prelaze u režim općeg dobra - javne ceste. Ne postoji u ZJC-u ni jedna odredba koja bi određivala izvlaštenje navedenih infrastrukturnih objekata, a takvih odredaba nema niti u posebnim zakonima kojima je određena pretvorba društvenog vlasništva telekomunikacijske, energetske i komunalne infrastrukture. Ni u jednom od posebnih zakona ne navodi se da se dio infrastrukturnih objekata izuzima od pretvorbe cjelokupnih osnovnih sredstava bivših društvenovlasničkih subjekata, odnosno dijela imovine javnih poduzeća, i prenosi u režim javnih cesta kao općeg dobra. S obzirom na to da nije zakonom određena mogućnost izvlaštenja, eventualno izvlaštenje i prenošenje u režim općeg dobra navedenih infrastrukturnih objekata, moralo bi se provesti samo na temelju odredaba Zakona o izvlaštenju. U svakom slučaju, za provedeno izvlaštenje vlasnici telekomunikacijske, energetske i komunalne infrastrukture morali bi dobiti naknadu tržišne vrijednosti za izvlaštene stvari (infrastrukturne objekte). Dakle, ne može doći do tzv. "prešutnog izvlaštenja" prenošenjem navedenih infrastrukturnih objekata na temelju nepostojeće odredbe ZJC-a u režim općeg dobra.
7. Vlada RH donijela je Odluku<sup>86</sup> kojom je naložila svim trgovačkim društvima u portfelju RH<sup>87</sup> da infrastrukturne objekte koje imaju u svome vlasništvu, a koji se sastoje od cijevi pogodnih za polaganje telekomunikacijskih kabela, putem javnog nadmetanja iznajme telekomunikacijskim operatorima. Veliki dio tih infrastrukturnih objekata izgrađen je na cestovnom zemljištu (u cijelosti onaj dio koji se odnosi na trgovačka društva Hrvatske ceste d.o.o. i Hrvatske

---

<sup>86</sup> U Odluci o utvrđivanju uvjeta ponude viška izgrađene telekomunikacijske infrastrukture, web-stranica Vlade RH, 4. sjednica, 7. veljače 2008., u točki I. navodi se: „...pravne osobe u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske, koje imaju vlastitu izgrađenu telekomunikacijsku infrastrukturu, dužne su utvrditi uvjete ponude, radi davanja u najam viška izgrađene telekomunikacijske infrastrukture...“.

<sup>87</sup> Odlukom su obuhvaćeni sljedeći subjekti: HEP Hrvatska elektroprivreda d.d., JANAF Jadranski naftovod d.d., PLINACRO d.o.o., Autocesta Rijeka - Zagreb d.d., Hrvatske autoceste d.o.o., HŽ Infrastruktura d.o.o.



autoceste d.o.o.). Navedenom Odlukom Vlada je potvrdila da su infrastrukturni objekti izgrađeni na cestovnom zemljištu u vlasničkom režimu.

Sukladno navedenome, javne ceste su na temelju zakonskih odredaba u režimu općeg dobra. Međutim, ZJC iz 1990., 1996. i 2004. ne slijede načelo pravnog jedinstva nekretnine i zbog toga je moguće na stvarima (telekomunikacijskim, energetske i komunalnim infrastrukturnim objektima), izgrađenim ispod kolnika ili ispod površine zemlje koja se naziva cestovno zemljište, imati pravo vlasništva.

## 6. GRADNJA INFRASTRUKTURNIH OBJEKATA NA TEMELJU DOKUMENATA O GRADNJI

Zbog relativno trajne spojenosti infrastrukturnih objekata kao građevina sa zemljištem, zakonska je obveza planiranje izgradnje infrastrukturnih objekata u dokumentima prostornog uređenja unutar tzv. koridora u kojima se može graditi pojedine vrste infrastrukturnih objekata.<sup>88</sup> Slijedom dokumenata prostornog uređenja investitori izgradnje infrastrukturnih objekata dužni su ishoditi potrebne dozvole za gradnju.<sup>89</sup>

Preduvjet legalne gradnje su sređeni imovinskopravni odnosi između investitora izgradnje, infrastrukturnog objekta i vlasnika zemljišta, odnosno subjekta koji skrbi o općem dobru. To znači da će nadležno tijelo koje izdaje potrebne dozvole za gradnju utvrditi jesu li osnovane služnosti na onim zemljištima koja su u vlasničkom režimu, a za nekretnine koje su opće dobro, mora postojati za javne ceste ugovor o korištenju cestovnog zemljišta, odnosno za pomorsko dobro koncesija.

Sukladno važećim propisima, infrastrukturni objekti ne bi se smjeli upotrebljavati bez provedene tehničke kontrole objekta i uporabne dozvole.

---

<sup>88</sup> V. Europska konferencija ministara nadležnih za prostorno/regionalno planiranje (CEMAT), Glosar ključnih izraza korištenih u politikama prostornog razvoja u Europi, 14 CEMAT (2006) 6

<sup>89</sup> Sukladno novom Zakonu o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine br. 76/2007.) nadležno tijelo davalo bi samo potvrdu glavnog projekta za izgradnju svih infrastrukturnih objekata, osim onih koji su od posebnog značenja za obranu i sigurnost države, koji su međunarodnog značenja ili predstavljaju ekološku opasnost (za te infrastrukturne objekte nadležno ministarstvo izdavalo bi građevinske dozvole).

## 7. UPIS PRAVA U JAVNE REGISTRE

Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina<sup>90</sup> nalaže svakom upravitelju vodova obvezu upisa vodova u javni registar koji se zove katastar vodova (čl. 95.-99.). U katastru vodova vode se podaci samo o nekim tehničkim karakteristikama infrastrukturnih objekata, ali ne i podaci o tim objektima kao specifičnim građevinama (nekretninama). Također se ne vode podaci o vlasniku infrastrukturnog objekta, nego samo podaci o upravitelju (što znači o posjedniku koji može biti različit od vlasnika).

Ne postoji ni zakonska odredba kojom bi bio uređen upis infrastrukturnih objekata u zemljišne knjige kao građevine, odnosno jedinstvene i nedjeljive funkcionalne tehničko-tehnološke cjeline. Sukladno važećim propisima u zemljišne knjige može se upisati samo teret na onim zemljišnoknjižnim česticama na kojima je osnovana služnost, postoji koncesija ili ugovor o korištenju cestovnog zemljišta. Dakle, u zemljišnim knjigama nije moguće vidjeti infrastrukturni objekt kao jednu građevinu, ni tko je vlasnik te građevine, kao niti stvarna prava (hipoteka, fiducij) i obvezna prava (najam, zakup) na tim objektima a koja se upisuju u zemljišne knjige radi publiciteta. U zemljišnim knjigama moguće je vidjeti samo da su dijelovi infrastrukturnog objekta izgrađeni na pojedinim zemljišnoknjižnim česticama. Pri tome ne postoji ni veza između tih zemljišnoknjižnih čestica koja bi ukazivala da se radi o jednoj građevini koja kao cjelina opterećuje veliki broj zemljišta.

U Upisniku koncesija na pomorskom dobru koji se vodi sukladno odredbama Pravilnika o upisu koncesija na pomorskom dobru, te iz priloženih dokumenata (odluke o koncesiji, ugovora o koncesiji, građevinske i uporabne dozvole) moguće je vidjeti o kojem se infrastrukturnom objektu radi (list A Glavne knjige). Međutim, problem nastaje kada je dio infrastrukturnog objekta izgrađen/položen na pomorskom dobru, a dio na nekretninama koje nisu pomorsko dobro ili ako je dio infrastrukturnog objekta u epikontinentalnom pojasu. U tom slučaju infrastrukturni objekt kao cjelina neće se vidjeti u tom javnom registru.

Pored javnih registara (katastra vodova, zemljišnih knjiga i Upisnika koncesija na pomorskom dobru) u kojima ne možemo identificirati infrastrukturni objekt kao cjelinu, postoje interni registri koje o infrastrukturnim objektima vode vlasnici tih objekata. U njima se evidentiraju tehnički podaci o svakom

---

<sup>90</sup> Narodne novine br. 16/2007.

objektu, projektna dokumentacija, podaci o položaju objekta u prostoru (identifikacija zemljišnoknjižnih čestica na kojima je objekt izgrađen/postavljen), dokumenti o odnosima s vlasnicima nekretnina i dr. Ti registri služili su prije donošenja Zakona o prostornom uređenju<sup>91</sup> i Zakona o gradnji<sup>92</sup> kao izvor podataka u procesu izdavanja tzv. lokacijskih uvjeta kod izgradnje bilo koje zgrade ili druge građevine. Naime, vlasnici infrastrukturnih objekata koji su u to vrijeme imali status javnih poduzeća, odnosno komunalnih poduzeća, imali su javne ovlasti za utvrđivanje lokacijskih uvjeta, kao i ovlasti sudjelovanja u komisijama (povjerenstvima) za tehnički pregled sagrađenih zgrada i drugih građevina prije izdavanja uporabne dozvole.

Sukladno važećem Zakonu o državnoj izmjeri i katastru nekretnina, upravitelji infrastrukturnih objekata moraju voditi evidencije o infrastrukturnim objektima, koje trebaju biti usklađene s katastrima vodova.

## 8. DE LEGE FERENDA

Iz prethodno navedenoga vidljivo je da su infrastrukturni objekti elektroenergetike, telekomunikacija (elektroničkih komunikacija), naftovodi, plinovodi, vodovodi, toplovodi kanalizacija (odvodnja otpadnih voda), građevine bez kojih je nemoguće zamisliti funkcioniranje kako države, tako i lokalne zajednice. Međutim, stvarnopravnom uređenju te vrste stvari nije posvećena ona pažnja koju zbog svoje važnosti zaslužuju.

U sadašnjem razdoblju kada RH ubrzano mora uskladiti svoje propise s Pravnom stečevinom EU-a, držimo da bi bilo korisno prihvatiti najbolju praksu država članica EU-a kada je u pitanju institut *Rights of way*, što je RH već učinila na području elektroničkih komunikacija (telekomunikacija).

S obzirom na niz specifičnosti koje karakteriziraju navedene infrastrukturne objekte, kao i odstupanja od općega stvarnopravnog uređenja, a na koje smo pokušali ukazati u ovome istraživanju, mišljenja smo da bi bilo najprihvatljivije rješenje posebnim zakonom urediti to područje. Tim zakonom trebalo bi obuhvatiti sljedeće:

1) Jasno odrediti infrastrukturne objekte (elektroenergetska, telekomunikacijske - elektroničke komunikacijske, vodovodne, kanalizacijske/odvodnja, toplo-

<sup>91</sup> Narodne novine br. 30/1994., 68/1998., 61/2000., 32/2002. i 100/2004.

<sup>92</sup> Narodne novine br. 175/2003. i 100/2004.

vodne, plinovodne, naftovodne) kao specifičnu vrstu građevine (posebnu stvar, odvojenu i zasebnu od nekretnina na kojoj, u kojoj ili u čijem zračnom prostoru se nalazi), na koju se ne primjenjuje načelo pravnog jedinstva nekretnine.

2) Urediti pravo puta/pravo prolaza (*Rights of way*) kao zakonsku služnost, tj. zakonsko ograničenje prava vlasništva sukladno čl. 185. ZV-a. Pravo puta za infrastrukturne objekte odnosilo bi se na izgradnju/postavljanje, korištenje i održavanje infrastrukturnog objekta na nekretninama koje su u režimu općeg dobra, javnog dobra, kao i drugih nekretnina u vlasništvu RH, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba. Zakonom uspostavljeno pravo puta omogućilo bi ovlaštenicima prava da na navedenim nekretninama izgrade infrastrukturni objekt kao jedinstvenu i nedjeljivu funkcionalnu tehničko-tehnološku cjelinu sačinjenu od cijevi (cjevovoda), vodova i pripadajućih elemenata.

Po uzoru na europska rješenja i na novi hrvatski ZEK, elementi toga pravnog instituta trebali bi biti:

- *Sadržaj prava puta*: pravo koristiti se tom nekretninom u svrhu gradnje, postavljanja, održavanja, nadograđivanja i korištenja određenoga infrastrukturnog objekta (pod nediskriminirajućim uvjetima za sve ovlaštenike prava). Pravo puta je ekskluzivno, što znači da bi ovlaštenik istog trebao imati pravo graditi/postavljati infrastrukturne objekte određene vrste sukladno zakonu i međunarodnim standardima iz tog područja. Isto pravo bi uključivalo i pravo popravljati, nadograđivati, zamjenjivati ili dodavati dodatne elemente infrastrukturnom objektu bez potrebe pribavljanja nekoga dodatnog/proširenog ovlaštenja.
- *Opseg prava puta*: pravo se odnosi na nekretnine u nevlasničkom režimu (opća dobra) te na nekretnine u javnom i privatnom vlasništvu. Radi zaštite privatnih interesa trebalo bi odrediti da se za izgradnju infrastrukturnih objekata prvenstveno koristi zemljište u režimu općeg dobra (javne ceste, pomorsko dobro), a ukoliko to nije moguće, onda zemljište koje je javno dobro, te drugo zemljište u državnom vlasništvu i vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pa tek naposljetku privatno zemljište.
- *Uspostava/osnivanje prava*: na temelju samog zakona bez potrebe upisa u bilo koje javne registre (zemljišne knjige itd.). Za ostvarivanje prava ovlaštenik prava dostavio bi obavijest, odnosno izvršio jednokratnu prijavu (pogotovo u pogledu zemljišta u režimu općeg dobra i/ili javnog dobra), da sukladno važećim dokumentima prostornog uređenja, pokreće postupak za dobivanje potrebnih dozvola za gradnju infrastrukturnog objekta i da smatra

da ispunjava zakonske pretpostavke za uspostavu prava puta u svoju korist. Javnopravno tijelo u postupku koji mora biti transparentan, efikasan, pravovremen i nediskriminatorni, temeljen na javno objavljenim pravilima, utvrđuje jesu li ispunjene zakonske pretpostavke za uspostavu prava puta. Ako su ispunjene sve pretpostavke, uspostavljeno je pravo puta kao zakonska služnost, odnosno ograničenje prava vlasništva (a što je sukladno čl. 185. ZV-a). U slučaju negativnog odgovora ovlašteniku prava koji smatra da su ispunjene sve zakonom određene pretpostavke za uspostavu prava puta, potrebno je uspostaviti neovisan, efikasan i transparentan mehanizam rješavanja spornih slučajeva.

- *Ovlaštenici prava*: isključivo trgovačka društva koja se bave djelatnošću radi koje je potrebno izgraditi/postaviti infrastrukturni objekt.
- *Naknada*: administrativna naknada za korištenje općeg dobra, javnog dobra i drugih nekretnina u vlasništvu RH, vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Visina naknade bi u svakom slučaju trebala biti određena objektivno, opravdano, transparentno, nediskriminatorno te proporcionalno u odnosu na namjeravano korištenje zemljišta. Uzimajući u obzir nastojanja EU-a da osigura tržišno natjecanje temeljeno na ulaganjima u infrastrukturu, pravo puta na općem i javnom dobru trebalo bi biti uspostavljeno/osnovano bez ikakve naknade. Što se tiče zemljišta u privatnom vlasništvu, naknada bi se trebala ograničiti na umanjenje vrijednosti nekretnine uslijed izgradnje/postavljanja podzemne i zračne infrastrukture.

3) Investitorima izgradnje/postavljanja infrastrukturnih objekata trebao bi ostaviti zakonsku mogućnost da, osim korištenja instituta prava puta, mogu koristiti, sukladno općem stvarnopravnom uređenju, i druge mogućnosti uređenja svojih odnosa s fizičkim i pravnim osobama - vlasnicima nekretnina, kao i mogućnost provođenja potpunog ili djelomičnog izvlaštenja.

4) Planiranje izgradnje i gradnja infrastrukturnih objekata podliježe propisima o prostornom uređenju i gradnji s time da se kroz podzakonske propise detaljno urede parametri za projektiranje, gradnju, nadzor i tehnički pregled određene vrste infrastrukturnih objekata.

5) Budući da se radi o stvarima koje imaju posebno značenje za državu ili lokalne zajednice (pa zbog toga postoji i poseban režim za njihovu izgradnju), pravno raspolaganje vlasnicima infrastrukturnih objekata (a to su u najvećem broju slučajeva trgovačka društva) može biti u određenoj mjeri zakonom ograničeno. U tom slučaju mora biti precizno određeno: pod kojim se uvjetima može prenijeti vlasništvo na određenoj vrsti infrastrukturnih objekata na novog

stjecatelja; može li se osnovati hipoteka ili prenijeti infrastrukturni objekt u fiducijarno vlasništvo i pod kojim uvjetima; zakup i najam infrastrukturnog objekta; eventualno druga stvarna i obvezna prava.

6) Ustrojavanje javnog registra u kojem bi se upisali podaci o infrastrukturnom objektu kao cjelovitoj stvari (građevini) koja je jedinstvena i nedjeljiva funkcionalna tehničko-tehnološka cjelina, te vlasniku, stvarnim i obveznim pravima i ovlaštenicima tih prava.

## 9. ZAKLJUČAK

Infrastrukturni objekti elektroenergetske, telekomunikacijske, plinovodne, naftovodne, vodnogospodarske, kanalizacijske i toplovodne infrastrukture su objekti velike materijalne vrijednosti i od posebnog značenja za normalno funkcioniranje države i lokalnih zajednica.

Infrastrukturni objekti, kao jedinstvena i nedjeljiva funkcionalna tehničko-tehnološka cjelina sačinjena od cijevi (cjevovoda), vodova i pripadajućih elemenata, izgrađenih, odnosno položenih na velikom broju zemljišnoknjižnih čestica, po svojoj pravnoj naravi specifična su vrsta stvari. Toj vrsti stvari opće stvarnopravno uređenje, te propisi iz područja energetike, telekomunikacija, gospodarenja vodama, komunalnog gospodarstva, prostornog uređenja i gradnje nisu normativno dali značaj koji one u praksi imaju.

Vraćanjem načela pravnog jedinstva nekretnine u pravni sustav RH nije jasno riješen pravni odnos između infrastrukturnih objekata i zemljišta na kojima su ti objekti izgrađeni (posebno se to odnosi na nekretnine u režimu općeg dobra). Slijedom toga, imovinskopravni odnosi između vlasnika zemljišta i vlasnika infrastrukturnih objekata rješavaju se u skladu s općim stvarnopravnim uređenjem. Međutim, u procesu usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s propisima EU-a, držimo da će RH u svoje propise ugraditi i institut *Rights of way*, zakonsku služnost za izgradnju navedenih infrastrukturnih objekata kao što je već učinila u području elektroničkih komunikacija (telekomunikacija).

Pravno nije uređen upis u javne registre infrastrukturnih objekata kao cjeline, tj. posebne vrste građevina koje moraju biti planirane u dokumentima prostornog uređenja i za koje moraju biti ishođene dozvole za gradnju i uporabu, pa bi tome u propisima trebalo posvetiti posebnu pažnju.

S obzirom na značenje infrastrukturnih objekata i niz specifičnosti koje ih karakteriziraju u odnosu na druge vrste stvari, kao i odstupanja od općega

stvarnopravnog uređenja, mišljenja smo da bi to područje trebalo cjelovito urediti posebnim zakonom.

## Summary

**Justina Bajt\***

### INFRASTRUCTURE FACILITIES IN THE REPUBLIC OF CROATIA IN THE LIGHT OF SUBSTANTIVE LAW, WITH SPECIAL EMPHASIS ON TELECOMMUNICATIONS

*The author explores the ways in which infrastructure facilities such as power supply, telecommunications, gas and oil supply, water supply, sewage system and heating system are regulated by substantive law to meet the following criteria: First, they are unitary and indivisible functional technical and technological units consisting of pipes, power lines and accompanying elements. Second, as unique facilities they are constructed on a large number of plots of land on a land area, the air space above and the subsoil. Third, the plots of land on which infrastructure facilities are built are not owned by the investor, or owner of the infrastructure facility. Finally, the building of infrastructure facilities is regulated by special law as a social, public, common, and state interest.*

*The author concludes that general substantive law and regulations in the field of power supply, telecommunications, water supply management, public utilities, regional planning and building have not been given the normative importance they have in practice.*

*By reintroducing the principle of legal unity of real property in the legal system of the Republic of Croatia, the legal relation has not been clearly defined between infrastructure facilities and land on which they are constructed (this is especially true of real property regarded as public property). As a result, legal relations between owners of land and owners of infrastructure facilities are regulated by general substantive law system. According to the author, in its harmonisation with EU legislation, Croatia will have to include the institute of Rights of way as legal servitude for the construction of infrastructure facilities, as this has already been done for telecommunications infrastructure.*

*Furthermore, she contends that registration of infrastructure facilities as a whole in public registers as special types of buildings that must included in regional planning,*

---

\* Justina Bajt, LL. M., Šoltanska 16, Zagreb

*with special building permits and inspection certificates has not been regulated by law, to which special attention should be paid.*

*Due to the importance of infrastructure facilities and a number of features characterising them with respect to other types of objects, as well as the deviation from substantive law regulation, the author believes that this area should be integrally regulated by a specific law.*

*Key words: infrastructure facilities, ownership, servitude, public roads, maritime resources*

## Zusammenfassung

Justina Bajt \*\*

### DIE SACHENRECHTLICHE REGELUNG BEZÜGLICH INFRASTRUKTUROBJEKTEN IN DER REPUBLIK KROATIEN MIT BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG DER TELEKOMMUNIKATIONSINFRASTRUKTUR

*In dieser Arbeit untersucht die Autorin die sachenrechtliche Regelung in Bezug auf Infrastrukturobjekte im Bereich der Stromversorgung, Telekommunikationen, Gas- und Erdölleitungen, Wasserwirtschaft, Abwässer und Fernwärme, sofern sie den folgenden Kriterien genügen: Erstens muss es sich um unteilbare technische Einheiten aus Rohren (Pipelines), Leitungen und zugehörigen Elementen handeln. Zweitens müssen sie als einheitliche Objekte (ein Bauwerk) gebaut sein beziehungsweise eine große Anzahl von Grundbucheinheiten passieren, und zwar sowohl an der Erdoberfläche, oberhalb der Erdoberfläche (im Luftraum) wie auch unterhalb der Erdoberfläche. Drittens befinden sich die Grundbucheinheiten, auf denen das Infrastrukturobjekt errichtet ist, in der Regel nicht im Eigentum des Bauherrn beziehungsweise des Eigentümers des Infrastrukturobjekts. Schließlich muss der Bau der Infrastrukturobjekte durch ein Sondergesetz als gesellschaftliches, öffentliches beziehungsweise staatliches Interesse bestimmt sein.*

*Die Autorin schließt, dass die allgemeine sachenrechtliche Regelung sowie die Vorschriften aus dem Bereich der Energiewirtschaft, Telekommunikationen, Gewässerbewir-*

---

\*\* Mag. Justina Bajt, Šoltanska 16, Zagreb, Zagreb



*tschaftung, Kommunalwirtschaft, Raumordnung und des Bauwesens dieser spezifischen Art von Sachen normativ nicht die Bedeutung zusprechen, die sie in der Praxis haben.*

*Durch die Wiedereinführung des Prinzips der Rechtseinheit von Grundstücken in die Rechtsordnung der Republik Kroatien ist das Rechtsverhältnis zwischen den Infrastrukturobjekten und den Grundstücken, auf denen sie errichtet sind (insbesondere bei als Allgemeingut geltenden Grundstücken), nicht klar geregelt. Demzufolge gilt für die vermögensrechtlichen Verhältnisse zwischen dem Grundstückseigentümer und dem Eigentümer des Infrastrukturobjekts die allgemeine sachenrechtliche Regelung. Die Autorin ist jedoch der Auffassung, dass die Republik Kroatien im Verlauf des Anpassungsprozesses der kroatischen Gesetzgebung an die Vorschriften der EU höchstwahrscheinlich auch das Institut des Wegerechts ("rights of way") als gesetzliche Dienstbarkeit für den Bau von Infrastrukturobjekten in ihre Vorschriften aufnehmen wird, wie dies für die elektronische Kommunikationsinfrastruktur (Telekommunikationsinfrastruktur) bereits geschehen ist.*

*Außerdem trägt die Autorin vor, dass der Eintrag von Infrastrukturobjekten als Einheiten in die öffentlichen Register, d.h. als Sonderbauwerke, die in den Raumordnungsdokumenten vorgesehen sein müssen und für die entsprechende Bau- und Nutzungsgenehmigungen einzuholen sind, nicht rechtlich geregelt ist, was in den Vorschriften entsprechend beachtet werden müsste.*

*Hinsichtlich des Charakters von Infrastrukturobjekten und ihrer zahlreichen spezifischen Merkmale, die sie von anderen Sachen unterscheiden, sowie der vom allgemeinen Sachenrecht abweichenden Behandlung vertritt die Autorin den Standpunkt, dass dieser Bereich einheitlich durch ein Sondergesetz geregelt werden sollte.*

*Schlüsselwörter: Infrastrukturobjekte, Eigentum, Dienstbarkeit, öffentliche Straßen, See als öffentliches Gut*

