

UDK: 34 + 3

ISSN 1330-349x

ZBORNIK  
PRAVNOG  
FAKULTETA  
SVEUČILIŠTA  
U RIJECI

VOLUMEN 17

BROJ 1

Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 17,  
Br. 1, str. X+1-232, Rijeka, 1996.

ZBORNİK PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA  
U RIJECI



ISSN 1330-349x

ZBORNIK  
PRAVNOG  
FAKULTETA  
SVEUČILIŠTA  
U RIJECI

VOLUMEN 17

BROJ 1

RIJEKA, 1996.

ZBORNIK PRAVNOG FAKULTETA SVEUČILIŠTA U RIJECI  
COLLECTED PAPERS OF THE LAW FACULTY OF THE UNIVERSITY  
OF RIJEKA  
RECUEIL DES TRAVAUX DE LA FACULTÉ DE DROIT DE  
L'UNIVERSITÉ DE RIJEKA  
RACOLTA DI SCRITTI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DI RIJEKA  
GESAMMELTE SCHRIFTEN DER RECHTSWISSENSCHAFTLICHEN  
FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT IN RIJEKA  
СБОРНИК НАУЧНЫХ РАБОТ ЮРИДИЧЕСКОГО ФАКУЛЬТЕТА  
УНИВЕРСИТЕТА В РЕКЕ

---

*Nakladnik/Publisher:* Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, Rijeka

*Glavna urednica/Editor in Chief:* doc. dr. sc. Velinka Grozdanić

*Uredništvo/Editorial Board:* prof. dr. sc. Mladen Montana, prof. dr. sc. Petar Simonetti, prof. dr. sc. Dragutin Ledić, prof. dr. sc. Berislav Pavišić, doc. dr. sc. Velinka Grozdanić, doc. dr. sc. Robert Blažević, Sandra Laleta

*Međunarodni savjetodavni odbor/International Advisory Board:* akademik dr. h. c. Lujko Margetić (Rijeka/HR), prof. dr. sc. Ljubo Bavcon (Ljubljana/SLO), prof. dr. sc. Umberto Leanza (Rim/I), prof. dr. sc. dr. h. c. Marcus Lutter (Bonn/D), prof. dr. sc. R. Eugene Harper (Charleston/USA), prof. dr. sc. Šime Ivanjko (Maribor/SLO), prof. dr. sc. Giorgio Spangher (Trieste/I)

*Lektorica/Lector:* Dušanka Starčević, prof.

*Prijevodi/Translations:* doc. dr. sc. Ute Karlavaris Bremer (za njemački) / mr. sc. Gordan Stanković (za engleski)

*Adresa uredništva/Address of the Editorial Board:* Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Hahlić 6, Rijeka, Hrvatska, fax: (051) 227-058, 226-689,

e-mail: ZBORNIK@LAW.PRAVRI.HR

Časopis izlazi dvaput godišnje

Naklada: 700 primjeraka

*Kompjuterska priprema/Layout:* GRAFTRADE ŽAGAR - Opatija

*Tisak/Print:* GRAFTRADE ŽAGAR - Opatija

---

Članci objavljeni u časopisu referiraju se za *Index to Foreign Legal Periodicals*, Berkeley, California, USA i *Current Legal Theory*, Tilburg, Netherlands

Časopis je objavljen uz financijsku potporu Ministarstva znanosti i tehnologije Republike Hrvatske i Grada Rijeke.

**TEMATSKI BROJ**  
**“PRAVNI REŽIM GRAĐEVINSKOGA ZEMLJIŠTA”**  
**(Prilozi za Savjetovanje)**

**SADRŽAJ**

**I. Članci:**

Petar SIMONETTI, O PRAVNOM REŽIMU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA - - uvodno izlaganje (izvorni znanstveni članak) .....	1
Petar SIMONETTI, PRAVNE OSNOVE GRAĐENJA NA TUĐOJ NEKRETNINI (de lege lata) (izvorni znanstveni članak) .....	7
Mladen ŽUVELA, GRAĐANSKOPRAVNI REŽIM GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U PRIJELAZNOM RAZDOBLJU (stručni članak) .....	43
Vlado BELAJ, PRAVO GRAĐENJA PREMA NACRTU PRIJEDLOGA ZAKONA O VLASNIŠTVU i DRUGIM STVARNIM PRAVIMA (pregledni članak) .....	57
Tatjana JOSIPOVIĆ, UPIS PRAVA NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU U ZEMLJIŠNE KNJIGE (de lege lata i de lege ferenda) (izvorni znanstveni članak) .....	67
Mladen MONTANA, NOVI PRILOZI STVARANJU SUSTAVA GRADSKE RENTE (izvorni znanstveni članak) .....	81
Halid KONJHODŽIĆ, OPOREZIVANJE GRADSKE RENTE (stručni članak) .....	103
<b>II. Sudska praksa .....</b>	<b>111</b>
<b>III. Pravni izvori .....</b>	<b>207</b>

**SPECIAL ISSUE**  
**“THE LEGAL REGIME OF BUILDING LAND”**  
**(Conference Texts)**

**TABLE OF CONTENTS**

***I. Articles:***

Petar SIMONETTI, ON THE LEGAL REGIME OF BUILDING LAND - - introductory paper (original scientific paper) .....	6
Petar SIMONETTI, LEGAL GROUNDS FOR BUILDING ON OTHER PERSON'S LAND (de lege lata) (original scientific paper) .....	38
Mladen ŽUVELA, THE CIVIL-LAW REGIME OF BUILDING LAND IN THE PERIOD OF TRANSITION (professional paper) .....	55
Vlado BELAJ, RIGHT ON CONSTRUCTION ACCORDING TO THE DRAFT BILL OF THE LAW ON OWNERSHIP AND OTHER MATERIAL RIGHTS (review) .....	65
Tatjana JOSIPOVIĆ, REGISTRATION OF RIGHTS ON BUILDING LAND IN LAND REGISTERS (de lege lata and de lege ferenda) (original scientific paper) .....	80
Mladen MONTANA, NEW CONTRIBUTIONS TO BUILDING UP A SYSTEM OF CITY RENT (original scientific paper) .....	101
Halid KONJHODŽIĆ, MUNICIPAL RENT TAXATION (professional paper) .....	110
<b><i>II. Case Law</i></b> .....	111
<b><i>III. Sources of Law</i></b> .....	207

**SONDERBAND**  
**"RECHTSORDNUNG DES BAUGRUNDS"**  
**(Tagungsbeiträge)**

**INHALT**

**I. Aufsätze:**

Petar SIMONETTI, ÜBER DIE RECHTSORDNUNG DER BAUGRUNDSTÜCKE - - Einführungsreferat (wissenschaftlicher Originalbeitrag) .....	6
Petar SIMONETTI, RECHTSGRUNDLAGEN FÜR DAS BAUEN AUF FREMDEN IMMOBILIEN - de lege lata (wissenschaftlicher Originalbeitrag) .....	39
Mladen ŽUVELA, DIE ZIVILRECHTLICHE ORDNUNG DES BAUGRUNDES IN DER ÜBERGANGSPERIODE (fachlicher Beitrag) .....	55
Vlado BELAJ, BAURECHT IM ENTWURF DES VORSCHLAGS ZUM EIGENTUMSRECHT UND ANDEREN SACHENRECHTEN (Übersichtsartikel) .....	66
Tatjana JOSIPOVIĆ, EINTRAGUNG DES RECHTS AUF BAUGRUNDSTÜCKE IN DAS GRUNDBUCH (de lege lata und de lege ferenda) (wissenschaftlicher Originalbeitrag) .....	80
Mladen MONTANA, NEUE BEITRÄGE ZUR SCHAFFUNG EINES SYSTEMS DER STADTRENTE (wissenschaftlicher Originalbeitrag) .....	102
Halid KONJHODŽIĆ, BESTEUERUNG DER STADTRENTE (fachlicher Beitrag) .....	110
<b>II. Gerichtspraxis</b> .....	111
<b>III. Rechtsquellen</b> .....	207





## **I. Članci (Articles, Aufsätze)**



## O PRAVNOM REŽIMU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

### - uvodno izlaganje -

Dr. sc. Petar Simonetti, redovni profesor  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 347.44/332.26.025.87(497.5)

UR: 15. ožujka 1996.

Izvorni znanstveni članak

*Poslije denacionalizacije građevinskog zemljišta u Republici Hrvatskoj produbljuje se sukob između rentijera (vlasnika građevinskog zemljišta) i beskućnika, kao i permanentnih potreba uređenja gradskog zemljišta, pa je nužno adekvatno oporezovati gradsku rentu i tako stečena sredstva usmjeriti u izgradnju socijalnih stanova i gradsku infrastrukturu. Jedinicama lokalne samouprave (općine i gradovi) ostale su male površine zemljišta na koje bi, po zakonu (koji je u saborskoj proceduri), mogle osnivati pravo građenja koje omogućuje stjecanje građevinske čestice uz malu periodičnu naknadu, a može se ih i hipotekarno založiti radi pribavljanja kredita za građenje. Autor drži da je postojala ustavna osnova za zadržavanje nacionaliziranog građevinskog zemljišta u vlasništvu jedinica lokalne samouprave kada postoje pravne pretpostavke za izvlaštenje, uz odgovarajuću novčanu naknadu bivšim vlasnicima.*

**Ključne riječi:** *građevinsko zemljište, denacionalizacija, gradska renta, prostorno uređenje, pravo građenja.*

1. Cjelokupni prostor Republike Hrvatske zakonom je proglašen osobito vrijednim nacionalnim dobrom (čl. 1. st. 1. Zakona o prostornom uređenju "Narodne novine" br. 30/94.).

2. Dio toga prostora je građevinsko zemljište u gradovima, naseljima gradskog karaktera i prostorima namijenjenim za kompleksnu izgradnju; ono je poprište sukoba različitih pojedinačnih, grupnih i općih interesa.

3. Svi ljudi imaju pravo stanovati na Zemlji i na njoj zadovoljavati svoje životne potrebe, a samo neki su vlasnici dijelova zemljišta na kojima se po prostornim planovima mogu graditi zgrade radi zadovoljavanja tih potreba.

4. Vlasnici zemljišta prisvajaju stalno rastuću gradsku rentu koja potječe iz kapitala inkorporiranog u građevinsko zemljište i iz položaja zemljišta, a da pri tome ne moraju ništa ulagati.<sup>1</sup> Upravo zbog individualnog prisvajanja gradske rente gradovi su prisiljeni naplaćivati visoke iznose komunalnog doprinosa od vlasnika građevinskog zemljišta (čl. 23.-25. Zakona o komunalnom gospodarstvu "Narodne novine" br. 36/95.), odnosno od graditelja (investitora), pa se tako cijena građevinskog zemljišta podvostručuje, bivajući uvijek veća što je veća masa inkorporiranog kapitala u gradsko zemljište, koju prati sve veća koncentracija stanovnika i raznovrsnih djelatnosti na uskom gradskom prostoru. Danas u mnogim mjestima "udvostručena" cijena građevinske čestice dostiže iznos

<sup>1</sup> Šire Marx, K: Kapital, tom III "Kultura" Zagreb, 1948., str. 567 - 750.

dovoljan za izgradnju prosječne obiteljske zgrade. Posljedice su: skupa i stoga limitirana izgradnja i stalno veći broj beskućnika. Ovaj trend se nepovoljno odražava i na gospodarstvo jer s poskupljenjem cijene izgradnje povećavaju se i cijene poslovnog prostora.

5. Pohlepa za gradskom rentom uvjetovala je u prošlosti mnogih zemalja kaotičnu izgradnju, koja ni do danas nije prevladana čak ni u nekim zemljama koje desetljećima sprovode integralnu plansku izgradnju.<sup>2</sup>

6. Ove proturječnosti socijalizam je pokušavao rješavati nacionalizacijom građevinskog zemljišta i davanjem na korištenje građevinske čestice radi građenja uz relativno male naknade (onoliko koliko je iznosila naknada vlasniku nacionaliziranog zemljišta), ali uz visoku naknadu za komunalno uređenje zemljišta, koje je često bilo samo djelomično uređeno, pa su ga morali djelomice uređivati investitori svojim sredstvima.<sup>3</sup>

7. Denacionalizacija i reprivatizacija građevinskog zemljišta u Republici Hrvatskoj proizvele su nekoliko negativnih posljedica.

7.1. Nakon denacionalizacije i reprivatizacije građevinskog zemljišta dobili smo jedan fragmentaran stvarnopravni režim, što omogućava špekulativan promet i nekontrolirano prisvajanje gradske rente, koja se slijeva u imovinu individualnih vlasnika zemljišta, a ne u gradsku kasu.

7.2. Gradovi imaju vrlo male površine zemljišta u svom vlasništvu, što ograničava mogućnost prostornog uređenja i bržu izgradnju grada.

7.3. Hrvatska se nalazi, danas, pred onim problemima pred kojima su stajale europske države prije sto godina.

8. Na građevinskom zemljištu u vlasništvu velikog broja sitnih vlasnika usklađuju se suprotni interesi pomoću odgovarajućeg pravnog režima građevinskog zemljišta.

9. Adekvatni pravni režim građevinskog zemljišta omogućava realizaciju programa prostornog uređenja, posebice prostornog planiranja, bez većih teškoća i relativno lako pribavljanje građevinskih čestica za građenje uz male periodične naknade osnivanjem prava građenja na tuđem zemljištu.

10. Pravni režim građevinskog zemljišta ima tri bitne sastavnice:

- sustav prostornog uređenja, a njegov bitni sastojak je prostorni plan (planovi);

- sustav usmjeravanja gradske rente;

- sustav prava na građevinskom zemljištu, koji omogućava nevlasicima da, uz snošljivu periodičnu naknadu, koriste to dobro koje u društvenom smislu pripada svima, jer svi imaju pravo stanovati i privređivati radi zadovoljavanja svojih potreba.<sup>4</sup>

11. Suvremena urbanizacija u sukobu je s pravom individualnog neograničenog prava vlasništva na građevinskom zemljištu.

<sup>2</sup> Supek, R: Grad po mjeri čovjeka "Naprijed" Zagreb, 1987., str. 38 - 54.

<sup>3</sup> Simonetti, P: Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu "Informator" Zagreb, 1985., posebno dio I, glava druga i peta i dio II, glava prva, druga i šesta.

<sup>4</sup> Supek, op. cit, str. 106 i dalje.

11.1. Suvremeno prostorno planiranje čedo je 20. stoljeća (zoniranje gradova), obuhvaća i ekološku zaštitu.<sup>5</sup> Gradovi i općine u 20. stoljeću otkupili su ili ekspropriali velike površine zemljišta uz pravednu naknadu (ispod tržišne cijene). Tako je, npr., Stockholm u Švedskoj od 1904. do 1950. godine otkupio oko 50% neizgrađenoga građevinskog zemljišta u gradu i u rezervnim gradskim zonama.<sup>6</sup>

Danas se planiranje prostora shvaća i kao bitna komponenta zaštite i unapređenja čovjekove sredine. Prevladalo je shvaćanje da je na današnjem stupnju tehnologije, koja pruža nevidene mogućnosti čovjekove intervencije u biosferi, potrebno "primijeniti planiranje u ljudskim naseljima i urbanizaciji s ciljem da se izbjegnu negativni učinci na okolinu i dobije maksimalna socijalna, ekonomska i ekološka korist za sve".<sup>7</sup> Međutim, činjenica što je široko prodrla svijest o planiranju prostora, kao bitna komponenta zaštite i unapređenja čovjekove sredine, ne znači da se urbanizam "konstituirao kao svestrana i promišljena praksa planiranja i reguliranja gradova".<sup>8</sup>

Urbanističko planiranje prostora više se ne ograničava samo na gradove, bar u razvijenijim zemljama. Gradovi se šire u gradska područja -sub urbie. Sela se stapaju u gradove, a gradovi u sela - stvara se nova urbanistička sinteza - rururbanizacija.<sup>9</sup>

Polazeći od konstatacije da će do 2000-te godine polovica svjetskog stanovništva živjeti u gradovima, Druga konferencija Ujedinjenih naroda o okolišu i razvoju (UNCED), pod nazivom Skup o Zemlji (Rio de Janeiro, lipanj 1992.), u Programu za promjenu (Agenda 21) ističe: "Taj trend valja zaustaviti i poticati razvoj gradova srednje veličine koji nude mogućnost zapošljavanja i stanovanja, sprečavajući ujedno širenje gradova na obradive površine, valja poticati malo poduzetništvo, urbanu obnovu s nevladinim organizacijama te poboljšavanje uvjeta života na selu."<sup>10</sup>

11.2. Gradska renta se pomoću poreskih propisa usmjerava u gradsku infrastrukturu, u izgradnju socijalnih stanova i sl.

<sup>5</sup> Kečkemet, D: Grad za čovjeka "Društvo historičara umjetnosti" Zagreb, 1981., knjiga XXVII, str. 8; Supek, str. 155. Šire o znanosti prostornog planiranja, Marinović-Uzelac, A: Teorija namjene površine u urbanizmu "Tehnička knjiga" Zagreb, 1989., str. 61-87 i u Historiji čovječanstva: Kulturni i naučni razvoj. Dvadeseto stoljeće "Naprijed" Zagreb, 1969., str. 309 i dalje.

<sup>6</sup> Historija čovječanstva... str. 336.

<sup>7</sup> Iz Deklaracije o ljudskom okolišu Konferencije Ujedinjenih naroda (Stockholm, 5.-16. lipnja 1972.), Deklaracija o načelima (Načelo 15.), objavljene u prilogu knjige R. Supeka: Ova jedina zemlja "Naprijed" Zagreb, 1973., str. 269.

<sup>8</sup> Šušvar, S: Između zaseoka i megalopolisa "Centar za sociologiju sela Instituta za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu" Zagreb, 1973., 212. i dalje.

<sup>9</sup> Supek, op. cit. str. 26-27 i 152. Široku viziju svjetskog grada (Ekumenopolisa) koja prelazi negativne strane megalopolisa, dao je Konstantinos Doksijadis: (Čovjek i grad, "Nolit" Beograd, 1982., str. 240-308) koji je izgradio novu nauku o ljudskim naseljima-ekistiku. "Ekistika posmatra ljudsko naselje kao živi organizam koji se vlada po sopstvenim zakonitostima i istražuje evoluciju ljudskih naselja od njihove najprimitivnije faze razvoja pa sve do faze megalopolisa i Ekumenopolisa, uvodeći pritome jedan interdisciplinarni pristup problemima ljudskih naselja", str. 311.

<sup>10</sup> Objavljeno u listu "Informator" br. 4216-4217 Zagreb, 3., 6. i 8. kolovoza 1994.

11.3. U sustavu prava na građevinsko zemljište ističe se osobito pravo građenja. Austrijsko pravo građenja (1912.)<sup>11</sup> i njemačko nasljedno pravo građenja (1919.)<sup>12</sup> omogućava pribavljanje građevinske čestice uz malu periodičnu naknadu i pribavljanje kredita za građenje hipotekarnim zalaganjem prava građenja. Pravo građenja<sup>13</sup> se po pravilu konstituira na zemljištu u vlasništvu gradova, odnosno gradskih općina.<sup>14</sup>

## 12. Adekvatni pravni režim građevinskog zemljišta u RH.

Adekvatni pravni režim građevinskog zemljišta u Republici Hrvatskoj može se graditi na podlozi iskustava razvijenih zemalja Europe, a uzimajući u obzir domaće specifičnosti.

12.1. Pretpostavka za adekvatni pravni režim na građevinskom zemljištu jest da je građevinsko zemljište pretežito u vlasništvu općine ili grada, odnosno kako zagovara funkcionalizam, posljednja koherentna urbanistička teorija, u cijelosti pod kontrolom države, jer "privatni interes mora biti podređen kolektivnome", kako je rečeno u Atenskoj povelji.<sup>15</sup>

12.2. U RH, umjesto podržavljenja građevinskog zemljišta, provedena je denacionalizacija i reprivatizacija, pa sada imamo desetine tisuća sitnih vlasnika građevinskih čestica, koji se opiru uspostavljanju adekvatnog pravnog režima na građevinskom zemljištu da bi u kaosu prigrabili što veću dobit slobodno raspoložujući građevinskim zemljištem po tržišnim cijenama, a bez odgovarajućeg utjecaja i kontrole države, odnosno jedinica lokalne samouprave.

12.3. Danas je za sprovođenje prostornog uređenja nužno voditi postupak izvlaštenja, a izvlašteniku plaćati naknadu u visini tržišne cijene koju mu jamči Ustav RH (čl. 52. st. 1.), što predstavlja veliku prepreku za izvlaštenje (nedostatak novčanih sredstava za te svrhe), a to bitno utječe na povećanje troškova izgradnje. Tako se produbljuje jaz između rentijera (vlasnika zemljišta) i beskućnika, s negativnim posljedicama na cjelokupno gospodarstvo.

<sup>11</sup> Gesetz vom 26. April 1912, betreffend das Baurecht, Reichsgesetzblatt fuer im Reichstrate vertretenen Koenigreiche und Laender XXXIII Stueck - Ausgegeben und versendet am 1. Mai 1912.

<sup>12</sup> Verordnung ueber das Erbbaurecht Vom 15. januar 1919. (RGL S 72, 122/RGL III 403 - 6).

<sup>13</sup> Šire, Simonetti, P: Pravo građenja, Sarajevo -Beograd, 1986., str. 50-59. i 72-87.; isti: Hipotekarno zalaganje nekretnina i prava građenja u Zborniku radova "Zaštita vjerovnika" izd. "Informator", Zagreb i Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 1994.

<sup>14</sup> Sve do posljednje novele austrijskog Zakona o pravu građenja, od 1. srpnja 1990. godine, u načelu su pravo građenja mogle osnivati samo država, općine, okruzi, pokrajine ili javni fondovi. U Njemačkoj, međutim, gdje su od početka nasljedno pravo građenja mogli osnivati svi vlasnici zemljišta, u praksi su ga osnivali uglavnom gradovi odnosno gradske općine (vidi, Baur, F: Lehrbuch des Sachenrechts, München und Berlin, 1963., 246).

<sup>15</sup> Supek, op. cit. str. 117.

12.4. Zato je neizbježna rasprava o ograničavanju prava prisvajanja gradske rente i o njenom usmjeravanju u gradsku infrastrukturu<sup>16</sup> kao i za izgradnju socijalnih stambenih objekata. Ovo podrazumijeva i raspravu o dometu gore spomenute ustavne odredbe o naknadi izvlašteniku. U okviru ustavnog uređenja socijalne pravde, kao jedne od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske (čl. 3. Ustava), i obveze sudjelovanja u podmirenju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima (čl. 51. Ustava), te dužnosti vlasnika građevinskog zemljišta da svoje pravo koriste tako da doprinose općem dobru (čl. 48. st. 2. Ustava), nužno je propisati adekvatna zakonska rješenja.

12.5. Denacionalizacija i reprivatizacija građevinskog zemljišta nisu pretpostavke tržišnog gospodarstva. Naprotiv, pravo vlasništva na građevinskom zemljištu na današnjem stupnju razvoja pokazuje se ne samo suvišnim nego i štetnim sa stajališta tržišnog gospodarstva, jer omogućava brzo bogaćenje bez ulaganja i bez rizika, a individualnim prisvajanjem gradske rente bitno se povećavaju troškovi izgradnje stambenih i poslovnih zgrada kao i cjelokupne komunalne (gradske) infrastrukture.

12.6. Umjesto denacionalizacije i reprivatizacije cjelokupnog građevinskog zemljišta nametalo se praktično rješenje: podržavljenje gradskog zemljišta u korist jedinica lokalne samouprave tamo gdje su postojale pretpostavke za izvlaštenje (čl. 50. st. 1. Ustava), uz zadržavanje prvenstvenog prava građenja u korist prijašnjih vlasnika (njihovih nasljednika), modificiranog sukladno današnjem ustavnom uređenju, odnosno prava na odgovarajuću naknadu u postupku deposediranja ili prije deposediranja. Vlasnici postojećih zgrada legalno izgrađenih na zemljištu u društvenom vlasništvu koje prelazi u vlasništvo jedinica lokalne samouprave imali bi pravo korištenja zemljišta (kakvu ima nositelj prava građenja) dok postoji zgrada, kako predviđa i Prijedlog zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima za vlasnike posebnog dijela zgrade (čl. 371. st. 3.), i to bez obveze plaćanja naknade, jer je ta naknada bila uračunata u cijenu građevinske čestice pribavljene radi izgradnje postojeće zgrade.

Neizgrađenim građevinskim zemljištem raspolagala bi jedinica lokalne samouprave pod strogim zakonskim pretpostavkama i u granicama propisanih zakonom.

Gospodarenje građevinskim zemljištem u vlasništvu jedinica lokalne samouprave podlijevalo bi odgovarajućem javnom nadzoru da bi se zajamčilo raspolaganje, uporaba i korištenje gradskog zemljišta, kako nalaže Ustav RH, sukladno općem dobru (čl. 48. st. 2.), a osobito da se gradska renta usmjerava za komunalno uređenje te u izgradnju socijalnih stanova i poslovnih zgrada namijenjenih za neprofitabilne djelatnosti od osobitog općeg značenja.

Budući da se Republika Hrvatska opredijelila za potpunu denacionalizaciju i reprivatizaciju (kroz pretvorbu društvenog vlasništva) neizgrađenoga građevinskog zemljišta, nužno je zakonom ograničiti individualno prisvajanje gradske rente - u biti tuđeg kapitala - koji prisvajaju vlasnici zemljišta bez ikakva ulaganja i poduzetničkog rizika. Ovo se može postići pomoću adekvatnog oporezivanja u pravnom prometu kao i plaćanjem odgovarajućeg doprinosa ili komunalne naknade za korištenje zemljišnih površina i na njima izgrađenih objekata.

<sup>16</sup> Mihaljević, G: Finansiranje uređenja gradskog zemljišta "Savremena administracija" Beograd, 1978.



## Summary

**ON THE LEGAL REGIME OF BUILDING LAND  
- introductory paper -**

After denationalization of building land in the Republic of Croatia, a controversy has grown between the landlords (the owners of building land) and the homeless, as well as the permanent needs to develop the municipal land. Thus, it is necessary that suitable taxes on municipal rent be introduced and that the funds so collected be directed in building social flats and urban infrastructure. Small areas of land have remained to the local government units (municipalities and towns) on which, pursuant to the law just in legislative procedure, they could establish right to build which would enable acquisition of a building unit upon a small periodical consideration, and which could be mortgaged for the purpose of obtaining a building loan. The author is of the opinion that there used to exist the constitutional grounds for retaining the nationalized building land in the ownership of the local government units, when there exist legal preconditions for expropriation, with a suitable compensation to the former owners.

*Key words:* *building land, denationalization, municipal rent, urban development, right to build.*

## Zusammenfassung

**ÜBER DIE RECHTSORDNUNG DER BAUGRUNDSTÜCKE  
- Einführungsreferat -**

Nach der Denationalisierung der Baugrundstücke in der Republik Kroatien vertieft sich der Konflikt zwischen den Rentiers (Besitzern des Baulands) und den Wohnungssuchenden sowie dem permanenten Bedarf an Regelungen der Ordnung der Baugrundstücke, so daß es notwendig ist, die Stadtrente adäquat zu besteuern und die so gewonnenen Mittel für den Bau von Sozialwohnungen und die kommunale Infrastruktur zu verwenden. Den lokalen Selbstverwaltungseinheiten (Gemeinden und Städten) blieben eine wenige kleine Bodenflächen für die sie - dem Gesetz nach (das noch im Sabor beraten wird) - Baurecht erhalten könnten, das den Erwerb einer Bauparzelle durch eine geringe periodischen Bezahlung ermöglichen würde, oder auch als Hypothek für einen Baukredit eingesetzt werden könnte. Der Autor ist der Auffassung, daß eine verfassungsmäßige Grundlage bestand, um die nationalisierten Baugrundstücke in Besitz der lokalen Selbstverwaltungseinheiten zu belassen, wenn rechtliche Voraussetzungen für die Enteignung mit entsprechender finanzieller Entschädigung der ehemaligen Eigentümer bestehen.

*Stichworte:* *Baugrundstücke, Denationalisierung, Stadtrente, Raumordnung, Baurecht.*

## PRAVNE OSNOVE GRAĐENJA NA TUĐOJ NEKRETNINI (de lege lata)

Dr. sc. Petar Simonetti, redovni profesor  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK: 349.44  
UR: 10. ožujka 1996.  
Izvorni znanstveni članak

*U Republici Hrvatskoj djelomično je denacionalizirano neizgrađeno građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu prije pet godina, a preostalo neizgrađeno građevinsko zemljište koje je bilo nacionalizirano u socijalizmu bit će uskoro denacionalizirano. Sve ostalo zemljište koje je bilo u društvenom vlasništvu izgrađeno i neizgrađeno, reprivatizirano je, ili će se uskoro reprivatizirati, osim onih površina zemljišta koje su u javnom vlasništvu.*

*Budući da do danas nije zakonom uređeno pravo građenja,<sup>1</sup> kao ni pravo nadogradnje, u ovoj raspravi se prikazuje pravo građenja (concessio ad aedificandum) vlastite trajne zgrade na tuđem zemljištu koje se stječe ugovorom; utvrđuje se pravna priroda tog prava, kao i pravna priroda prava što razdvaja zemljište i zgradu; priroda i učinci ugovora o građenju vlastite zgrade na tuđem zemljištu.*

*Nakon toga se ispituje da li postoje zakonske pretpostavke za primjenu pravila o pravu građenja iz austrijskog Zakona o pravu građenja od 26. travnja 1912. godine koji je bio pozitivan propis na jeđnom dijelu teritorija današnje Republike Hrvatske do 6. travnja 1941. godine.*

*U trećem dijelu se izlaže pravo nadogradnje koje proizlazi iz prava vlasništva na posebni dio zgrade (etažno vlasništvo); pojam nadogradnje i prava nadogradnje; urbanističke i tehničke (građevinske) pretpostavke za nadogradnju; objekt prava nadogradnje; davatelj prava nadogradnje; priroda prava nadogradnje i ugovora o nadogradnji.*

*U četvrtom dijelu komparira se pravo građenja i držanja vlastite zgrade na tuđem zemljištu i pravo nadogradnje.*

**Ključne riječi:** *pravo služnosti koje pravno razdvaja zemljište i zgradu, pravo građenja i pravo nadogradnje.*

---

<sup>1</sup> Pravo građenja obuhvaćeno je Prijedlogom zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Sabor Republike Hrvatske, ur. br. 62 - 96 - 76 klasa br. 941-06/95-01/01 od 18. siječnja 1996.

## I.

***Pravo građenja i držanja vlastite zgrade na tuđem zemljištu******Uvod***

U Republici Hrvatskoj djelomično je denacionalizirano neizgrađeno građevinsko zemljište koncem 1990. godine i u cijelosti reprivatizirano izgrađeno građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu u listopadu 1991. Uskoro se očekuje denacionalizacija preostalog neizgrađenog građevinskog zemljišta, a građevinsko zemljište koje je bilo u društvenom vlasništvu, po osnovama koje nisu obuhvaćene propisima o denacionalizaciji, već je reprivatizirano (uglavnom državno vlasništvo), osim onih površina koje su u javnom vlasništvu.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine" br. 53/90.), koji je stupio na snagu 22. prosinca 1990. godine, prestalo je društveno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni, a koje je bilo preneseno u društveno vlasništvo odlukama skupština općina nakon 22. veljače 1974. (čl. 4a st. 1.).

Zakonom o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničkopравnim odnosima ("Narodne novine" br. 53/91.: ZOVO) izvršena je izmjena u članku 12., time što je termin "korištenje" zamijenjen terminom "vlasništvo". Na taj način su svi vlasnici (suvlasnici) zgrada ili posebnih dijelova zgrada na zemljištu u društvenom vlasništvu, danom objavljivanja i stupanja na snagu navedenog zakona (8. listopada 1991. godine), postali vlasnici (suvlasnici) "zemljišta na kojem je zgrada izgrađena i zemljišta što služi za redovnu upotrebu te zgrade dok ona postoji". Pravo vlasništva (suvlasništva) na zemljište stječu i one osobe koje kasnije pribave vlasništvo zgrade ili posebne dijelove zgrade (građenjem, otkupom stana, pretvorbom društvenog vlasništva na zgradi itd.), kao i osobe koje stječu pravo vlasništva građenjem na temelju prava korištenja radi građenja, jer više ne može postojati pravo korištenja na izgrađenom građevinskom zemljištu. Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 30. studenoga 1994. godine ("Narodne novine" br. 92/94.) ukinute su posljednje tri riječi u članku 12. st. 1. ZOVO-a "dok ona postoji" (zgrada), tako da pravo vlasništva (suvlasništva) na zemljištu ostaje i nakon rušenja ili uklanjanja zgrade.<sup>2</sup>

U Republici Hrvatskoj još nije uređeno pravo građenja na zemljištu u privatnom vlasništvu,<sup>3</sup> a pravo korištenja radi građenja (socijalističko pravo građenja) na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu (čl. 26. Zakona o građevinskom zemljištu - Prečišćeni tekst u "Narodnim novinama" br. 48/88., 16/90., i 53/90.) broji svoje posljednje dane.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-46/94. Suprotno tome Prijedlog zakona (čl. 371. st. 3.) predviđa da vlasnici posebnih dijelova zgrade imaju pravo koristiti zemljište dok zgrada postoji, ali je zemljište u vlasništvu općine ili grada.

<sup>3</sup> Prijedlog Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima koji obuhvaća i pravo građenja (čl. 280-296)

<sup>4</sup> Vidi Prijedlog zakona o odšteti za oduzetu imovinu, Sabor Republike Hrvatske, klasa: 943-01/95-01/04 ur.br. 63-96-5 od 3. siječnja 1996.

Postavlja se pitanje postoji li danas u pravnom poretku Republike Hrvatske mogućnost građenja vlastite zgrade na tuđem zemljištu.

Prije odgovora na to pitanje moraju se utvrditi pretpostavke za pravno jedinstvo zemljišta i zgrade. Postoje, naime, zgrade koje su po svojim svojstvima pravno odvojene od zemljišta, a grade se na tuđem zemljištu na osnovi obveznog prava, najčešće iz ugovora o zakupu. Za odgovor na naše pitanje te zgrade se moraju apstrahirati, jer je apsolutno nesporno da ne dijele pravnu sudbinu zemljišta, čak ni onda kada su izgrađene bez pravne osnove na tuđem zemljištu.

Budući da postoji izvjesna pomutnja oko pretpostavki pravnog jedinstva zemljišta i zgrade, kao i oko dometa pravila *superficies solo cedit* u suvremenom pravu, izložit ćemo najprije značenje i domet toga pravila u prošlosti i danas, u suvremenim pravima, kao i pretpostavke pravnog jedinstva zemljišta i zgrade.

### 1. Pravilo *superficies solo cedit*

Pravilo *superficies solo cedit* izražava princip po kome zgrada dijeli pravnu sudbinu zemljišta. Kada se zemljište otuđi, naslijedi ili opteretiti, otuđuje se, nasljeđuje se i opterećuje i zgrada. Zemljište i zgrada su jedna stvar, jedna nekretnina. Ne može biti jedna osoba vlasnik zemljišta, a druga vlasnik zgrade. Vlasnik zemljišta je vlasnik zgrade i onda kad je na njegovu zemljištu zgradu izgradila druga osoba bilo svojim ili tuđim građevinskim materijalom. Tako se građenje na tuđem zemljištu javlja kao originarna osnova stjecanja prava vlasništva na zgradu.

Pravilo *superficies solo cedit* izražava suštinu rimskog prava vlasništva koje se proteže *usque ad inferos et usque ad sidera* (od pakla do zvijezda). Pravo vlasništva na zemljištu prostorno je neograničeno. Ono se proteže na sve stvari koje se nerazlučivo spoje sa zemljištem: *cuius est solum eius est usque ad coelum et ad inferos*. Drugim riječima, zemljište je *ex iure* glavna stvar, a po načelu *accessorium cedit principale*, sve što se sa zemljištem nerazlučivo spoji gubi svoju pravnu autonomiju, postaje integralni dio zemljišta. Kogentna norma isključuje horizontalnu diobu predmeta prava vlasništva na zemljištu (zgrade). Zato bi ugovor o takvoj diobi bio pravno ništavan.

Prostorno neograničeno pravo vlasništva na zemljištu je, dakle, zaštićeno imperativnom normom. Prema shvaćanju rimskih pravnikâ pravilo *superficies solo cedit* izražava harmonično jedinstvo civilnog i prirodnog prava: "*civili et naturali iure eius est cuius solum*" (D. 43, 18, 2). ili kako kaže *Ulpianus*: "*naturale ius, quid superficies ad dominium soli pertinent*", odnosno "*semper enim superficies solo cedere*" (D. 13, 17, 3). Ovu misao *Paulus* izražava riječima: "*superficies natura solo kohaerat*" (D. 44, 7, 14, 1). U jednoj konstituciji Severa i Caracala od 213. godine kaže se: "*id quod in solo tuo aedificandum est iure ad te pertinet*" (C. 3, 32, 2, 1).

Pravilo *superficies solo cedit* vrijedi u suvremenim pravima, koja poznaju superficijarno pravo ili pravo građenja, kao oboriva pretpostavka (presumpcija) da je vlasnik zemljišta - vlasnik zgrade. Superficijarno pravo, naime, poništava atrakcijsku snagu zemljišta (akcesornost) tako savršeno da su zemljište i zgrada u superficijarnom vlasništvu dvije pravno posve odvojene nekretnine, vlasništvo različitih osoba (čl. 952. talijanskog Građanskog zakonika - *Codice civile*, u nastavku: CCI). Austrijsko pravo građenja (i njemačko nasljedno pravo građenja)

poništavajući atrakcijsku snagu zemljišta preuzima ulogu zemljišta kao otjelovljeno pravo, "druga nekretnina" (kako se izražavaju njemački pravници), pa je zgrada priraštaj, odnosno po njemačkom pravu bitni sastavni dio zemljišta.<sup>5</sup>

Superficiono pravo razdvaja, također, zemljište i građevinske objekte ispod površine zemljišta (čl. 955 CCI), a po austrijskom i njemačkom pravu zgrada ispod površine zemljišta, ako je konstituirano pravo građenja, priraštaj je odnosno bitni sastavni dio toga prava (paragrafi 1. i 6. austrijskog zakona o pravu građenja i paragrafi 1. i 11. njemačke Uredbe o nasljednom pravu građenja).<sup>6</sup>

Samo u nekim pravima, među koja spada i naše pravo, koje i u tom pogledu slijedi austrijski uzor i sudsku praksu u primjeni pravila austrijskog prava (od 1945. do 1980. godine), savjesni graditelj pod određenim zakonskim pretpostavkama stječe pravo vlasništva građenjem na tuđem zemljištu (čl. 24. i 26. ZOVO-a).<sup>7</sup>

## 2. Pretpostavka za pravno jedinstvo zemljišta i zgrade

U našem pravu, pretpostavka za pravno jedinstvo zemljišta i zgrade jest trajna veza a ne čvrsta veza, kako se ponekad ističe u pravnoj literaturi i sudskoj praksi.

Po pravilima Općeg građanskog zakonika - OGZ-a, trajna zgrada je sastavni dio zemljišta (paragraf 297.).<sup>8</sup> Ovo pravilo afirmira Zakon o zemljišnim knjigama od 18. svibnja 1930. godine i Pravilnik za vođenje zemljišnih knjiga od 17. veljače 1931. godine (paragraf 7.).<sup>9</sup> Pravno razdvajanje zemljišta i zgrade moguće je samo na osnovi prava građenja, na onoj teritoriji tadašnje države gdje je vrijedilo austrijsko pravo građenja (*Baurecht*).

Privremene zgrade nisu sastavni dio zemljišta, a pravo vlasništva na takve zgrade prenosi se predajom tabularne isprave nadležnom sudu (paragraf 435.

<sup>5</sup> Paragrafi 1. i 6. austrijskog Zakona o pravu građenja od 26. travnja 1912. godine i paragrafi 1 i 11. njemačke Uredbe o nasljednom pravu građenja od 15. ožujka 1919. godine.

<sup>6</sup> Šire o pravu građenja i superficionom pravu u monografiji, P. Simonetti: *Pravo građenja*, Sarajevo-Beograd, 1986., str. 43-96.

<sup>7</sup> Šire, u monografiji, Petar Simonetti: *Građenje na tuđem zemljištu "Svjetlost"* Sarajevo, 1982., str. 69-219.

<sup>8</sup> Pravni propisi koji su bili na snazi 6. travnja 1941. godine, na teritoriji današnje Republike Hrvatske primjenjuju se kao pravna pravila pod pretpostavkama iz čl. 1. i 2. Zakona o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. ("Narodne novine" br. 73/91.).

Primjena pravnih pravila iz tih propisa na koja se pozivamo u ovom tekstu nesporna je u sudskoj praksi, osim pravila iz austrijskog Zakona o pravu građenja od 26. travnja 1912. godine (infra II).

<sup>9</sup> Zato zgrade koje se podižu na zemljištu u namjeri da na njemu ne ostanu trajno neće se unijeti u zemljišne knjige jer se smatraju kao pokretne stvari (paragraf. 7. st. 4. Pravilnika za vođenje zemljišne knjige od 17. veljače 1931. godine).

noveliranog OGZ-a), ali se po zemljišnoknjižnim propisima ne može izvršiti uknjižba prava vlasništva.<sup>10</sup>

Trajnost je konstitutivni element pravnog jedinstva zemljišta<sup>11</sup> i zgrade jednako kao što je nerazlučiva veza konstitutivni element pravnog jedinstva spojenih ili pomiješanih pokretnih stvari (članak 23. ZOVO-a). Bez trajne veze zemljište i zgrada su dvije potpuno samostalne stvari, koje mogu pripadati različitim vlasnicima, iako ih ne razdvaja pravo građenja (superficijarno pravo). Sigurnost u pravnom saobraćaju, koja se zasniva na povjerenju u zemljišne knjige, zahtijeva trajnu vezu kao pretpostavku pravnog jedinstva zemljišta i zgrade.<sup>12</sup> S druge strane, postoji potreba da se koristi tuđe zemljište, pored ostaloga i za podizanje privremenih objekata. Pomoću pravnog režima odvojenog vlasništva zemljišta i privremenog objekta zadovoljavaju se istovremeno dva zahtjeva: interes pravne sigurnosti nalaže da se trajni objekti smatraju integralnim dijelom zemljišta, a privredne i druge potrebe korištenja tuđeg zemljišta, posebno građevinskoga, traže da se dopusti odvojeno vlasništvo zemljišta i privremenog objekta. Pravna osnova koja omogućava ovakav način korištenja tuđeg zemljišta zasniva se između vlasnika zemljišta i vlasnika privremenog objekta najčešće ugovorom o zakupu.

Trajnost ili privremenost građevinskog objekta u pravilu ovisi od njegove namjene. Pod pretpostavkom da je namjena zbog koje je građevinski objekt podignut kratkotrajna, razumije se i da je građevinski objekt privremen, ali obrnuto, ako je namjena građevinskog objekta vremenski neograničena, takav objekt ne mora nužno biti izgrađen s namjerom da trajno ostane na mjestu na kome je podignut. Graditelj (investitor) se može odlučiti da za trajnu potrebu izgradi privremenu zgradu, npr. zbog nedostatka sredstava ili zato što ne može dobiti građevinsku dozvolu za građenje trajne zgrade (namjena zemljišta nije definitivno urbanistički određena). Osobito nakon velikih prirodnih ili ratnih razaranja podižu se skromne privremene zgrade radi zadovoljavanja nužnih potreba (npr. montažne zgrade različitih namjena), a ponekad se podižu takve zgrade i zbog toga što još nije donijet plan prostornog uređenja.

U pravilu su trajne zgrade čvrsto povezane sa zemljištem, ali ima iznimaka. Suvremeni način građenja omogućava trajnost zgrade i bez osobito čvrste veze sa zemljištem. S druge strane, nekada se i privremene zgrade grade s čvrstim elementima, primjerice paviljoni za međunarodnu gospodarsku izložbu, ili objekti za neko međunarodno sportsko takmičenje itd. (čl. 2. st. 3. Zakona o građenju "Narodne novine" br. 77/92.).

U njemačkoj literaturi se ističe da se općenito smatra da su građevine čvrsto vezane za zemljište kada bi razdvajanje neminovno izazvalo znatne promjene ili oštećenja građevine.<sup>13</sup> Ovaj je kriterij prihvaćen i u našem pravu za

<sup>10</sup> Vidi, M. Košutić: Tumač k Zakonu o zemljišnim knjigama te Zakonu o unutrašnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga, Zagreb, 1930. godine, str. 366 - 367; paragraf 84.

<sup>11</sup> Tako i Prijedlog zakona... (čl. 2. st. 3. i 9. st. 1. i 3.).

<sup>12</sup> Zemljište (građevinska čestica) je sve što je s njime trajno spojeno na površini ili ispod površine i ako nije drukčije određeno dijeli njegovu pravnu sudbinu (čl. 2. Prijedloga).

<sup>13</sup> Staudinger, Kommentar zum BGB, I Band, 11 Auflage, Berlin und Muenchen, 1957, str. 452. Tako i S. Posilović: Opći dio Građanskog zakonika uz paragraf 294. i Ž. Perić, Građansko pravo, str. 53.

spojene stvari.<sup>14</sup>

Moguće je, dakle, da se dva kriterija: čvrsta veza i trajnost razidu, tj. da zgrada čvrsto ugrađena u zemljište bude privremena i obrnuto, da zgrada podignuta za trajnu namjenu i izgrađena s namjerom da trajno ostane na tom mjestu nije osobito čvrsto vezana za zemljište. No, kako čvrsta veza u pravilu upućuje na zaključak o postojanju trajne veze i obrnuto, da labava veza sugerira zaključak da je zgrada privremena zgrada, proizlazi da se čvrsta veza uzima kao logička pretpostavka da postoji trajna zgrada. Kako se istovremeno ističe trajna veza kao esencijalna pretpostavka za pravno jedinstvo zemljišta i zgrade, proizlazi da je čvrsta veza samo "oboriva" logička pretpostavka da postoji pravno jedinstvo zemljišta i zgrade.

U njemačkom pravu se naglašava čvrsta veza paralelno s trajnom vezom (paragrafi 94. i 95. st. 1. BGB-a), ali kada se ova pravila međusobno interpretiraju, dolazi se do zaključka da je i po tom pravu samo trajna veza konstitutivni element zemljišta i zgrade, a da je čvrsta veza, zapravo, samo zakonska pretpostavka da postoji trajna veza, ali se ta pretpostavka može oboriti.<sup>15</sup>

U pogledu drugih pokretnih stvari koje su spojene sa zemljištem ili ugrađene u zgradu, čvrsta veza je konstitutivni elemenat priraštaja, jer treća osoba koja je te stvari ugradila može ih odvojiti samo ako odvajanje ne uzrokuje znatnu štetu.<sup>16</sup> Nekada ova ograničenja idu još i dalje u interesu očuvanja novostvorene vrijednosti, pa tako, npr., posjednik - savjesni ili nesavjesni - ima pravo od zemljišta (zgrade) odvojiti samo ono što je ugrađeno radi zadovoljstva ili poljepšavanja (čl. 38. st.6. i 39. st.6. ZOVO-a).

Nisu pravno spojene sa zemljištem ni zgrade izgrađene s namjerom da trajno ostanu tamo gdje su podignute, ali bez građevinske dozvole, ili protivno građevinskoj dozvoli, jer sve dok ne uslijedi naknadna građevinska dozvola (legalizacija) prijeto opasnost da takva zgrada bude uklonjena bez naknade (čl. 58. st. 1. Zakona o građenju). U sudskoj praksi i stručnoj literaturi davno je zauzeto stajalište, da se zgrada izgrađena bez građevinske dozvole ne može ukloniti prije nego što nadležni organ utvrdi da li se uklapa u detaljan plan uređenja ili drugi prostorni plan, tj. da li postoje pretpostavke za davanje naknadne građevinske dozvole.<sup>17</sup> U Republici Hrvatskoj, dana 09. 06. 1992. godine, donijet je poseban Zakon o postupanju s objektima izgrađenim suprotno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje ("Narodne novine" br. 33/92.), koji regulira postupanje s takvim objektima i davanje naknadne građevinske dozvole).<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Tako i čl. 6. st. 1. Prijedloga zakona...

<sup>15</sup> Staudinger, *ibid.* str. 452-458.

<sup>16</sup> L. Marković, *Građansko pravo*, Beograd 1927., str. 170.

<sup>17</sup> Rj. Vrhovnog suda Jugoslavije, UŽ 449/65 od 27. veljače 1965, objavljena u Zbirci sudskih odluka iz oblasti upravnog prava, izd. Zavoda za javnu upravu, Beograd, 265. Pravni stav Upravnog suda Bosne i Hercegovine usvojen na sjednici od 26. veljače 1976; Đoko Krbanjević: Izuzimanje neizgrađenog građevinskog zemljišta iz posjeda ranijih vlasnika i njihova prava na tom zemljištu "Pravna misao" Sarajevo, br. 11-12, 1977., gdje se citira prednji pravni stav Upravnog suda BiH.

<sup>18</sup> P. Simonetti: *Građanskopravni položaj građevinskog objekta izgrađenog bez dozvole za građenje* "Informator" br. 4055. od 16. siječnja 1993; isti: *Građenje na tuđem zemljištu*, str. 56-62.

### **3. Interpretacija propisa koji dopušta pravno razdvajanje zemljišta i zgrade**

Pravna veza zemljišta i zgrade u Republici Hrvatskoj može se raskinuti na osnovi ugovora. Ovo nesumnjivo proizlazi iz odredbe članka 10. st. 2. Zakona o građevinskom zemljištu, prema kojoj se s otuđenjem zemljišta "u privatnom vlasništvu", doduše, prenosi pravo vlasništva na zgradu koja se nalazi na tom zemljištu, ali samo "ako ugovorom nije drukčije određeno". Dakle, u pravilu se prenosi pravo vlasništva na zgradu zajedno s prijenosom prava vlasništva na zemljište, ali se od toga može odstupiti, ugovorom, bez zakonskih ograničenja. Stoga je pravna veza između zemljišta i zgrade određena dispozitivnom normom, od koje se može uvijek odstupiti suglasnom voljom ugovarača. Odstupanje od pravila pravnog jedinstva zemljišta i zgrade moguće je u tri varijante: a) otuđenjem zemljišta, a zadržavanjem prava vlasništva na zgradu; b) otuđenjem zgrade, a zadržavanjem prava vlasništva na zemljište i c) otuđenjem prava vlasništva na zemljište jednoj osobi, a prava vlasništva na zgradu - drugoj.

Ugovor o diobi nekretnine je također pravni posao na osnovi kojega se prenosi pravo vlasništva,<sup>19</sup> pa je i temeljem toga ugovora moguće pravno razdvojiti zemljište i zgradu tako da jedan suvlasnik (dioničar) postane vlasnik zemljišta, a drugi - zgrade ili, da jedan bude vlasnik zemljišta, a drugi suvlasnici - vlasnici posebnih dijelova zgrade. *Superficies solo cedit* svodi se na oborivu predmnjevu (presumpciju).

Po analogiji moguće je pravno razdvojiti zemljište i zgradu i na temelju jednostrane izjave volje (npr. oporučnim zapisom).

Na temelju pravnog posla (ugovora), međutim, pravo vlasništva na nekretninu (zemljište i zgradu) prenosi se upisom u javnu knjigu ili na drugi odgovarajući način određen zakonom (čl. 33. ZOVO).

U Republici Hrvatskoj javna knjiga u koju se upisuju prava na nekretnine jest zemljišna knjiga, a drugi je odgovarajući način derivacijskog stjecanja prava vlasništva određen zakonom - polaganje zemljišnoknjižne isprave kod općinskog suda na čijem području se nalazi odnosna nekretnina. Pretpostavka za prijenos prava vlasništva na nekretnine polaganjem zemljišnoknjižne isprave određena je u paragrafu 434. i 435. noveliranog OGZ-a.

Polaganje zemljišnoknjižne isprave kod nadležnog suda kao način prijenosa prava vlasništva na stan predviđa Zakon o prodaji stanova na kojima postoji društveno vlasništvo ("Narodne novine" br. 27/91., 33/91., 6/92. i 8/92., članci 18. st. 3. i 20. st. 3.).<sup>20</sup>

### **4. Priroda prava građenja i prava držanja vlastite zgrade na tuđem zemljištu**

#### **4.1. Postavljanje pitanja**

Postavlja se pitanje da li zakon, koji propisuje mogućnost pravnog razdvajanja zemljišta i zgrade, dopušta vlasniku zemljišta da konstituirao pravo u korist trećeg, koje bi mu davalo ovlast da na njegovu zemljištu izgradi i drži

<sup>19</sup> VSJ Rev. br. 1253/64 od 16. 2. 1965. godine ZSO X-1/30.

<sup>20</sup> Vidi Pravilnik o ustrojavanju i vođenju knjige položenih ugovora ("Narodne novine" br. 42/91.) i sudsku praksu u listu "Informator" br. 4000-4001 od 8. i 11. 07. 1992.



trajni građevinski objekt? Drugim riječima, može li se pravnim poslom neutralizirati priraštaj tako da novoizgrađeni objekt bude potpuno autonomna nekretnina, pravno sasvim odvojena od zemljišta, i bez upisa u zemljišnu knjigu onog prava koje obavlja funkciju razdvajanja? Čini se da je odgovor potvrđan. Pravno dogmatski ne postoji bitna razlika između razdvajanja zemljišta i postojeće zgrade, koje zakon dopušta na temelju pravnog posla, od anticipiranog razdvajanja koje se zasniva na privatnoj koncesiji (*concessio ad aedificandum*) o građenju na tuđem zemljištu. Pristanak (koncesija) vlasnika zemljišta dan trećem da gradi na njegovu zemljištu trajan građevinski objekt nema značenje pristanka iz ustanove stjecanja prava vlasništva građenjem na tuđem zemljištu, jer taj pristanak je pravna pretpostavka za stjecanje prava vlasništva građenjem na tuđem zemljištu, za inverziju od načela *superficies solo cedit*.<sup>21</sup> Naprotiv, pomoću koncesije koja se ovdje razmatra poništava se, u času izgradnje, atrakcijska snaga zemljišta pravom stvarne služnosti. Mogućnost razdvajanja zemljišta i zgrade ne ograničava se samo na postojeću zgradu nego i na onu buduću, koju će se tek izgraditi, jer anticipirano razdvajanje, u stvari, izražava isti princip: rastakanje pravnog jedinstva zemljišta i zgrade na temelju pravnog posla.<sup>22</sup>

Ako prihvatimo tezu da je dopušten ugovor o građenju na tuđem zemljištu s pravnim učinkom razdvajanja zemljišta i zgrade koja je po svojoj namjeni trajna, moramo objasniti pravnu prirodu ove privatne koncesije, a zatim slijedi objašnjenje pravne prirode prava koje razdvaja te dvije fizički vertikalno povezane nekretnine.

#### 4.2. *Priroda prava građenja i držanja vlastite zgrade na tuđem zemljištu u talijanskom pravu*

Pravna priroda prava građenja i prava koje razdvaja zemljište i zgradu bila je sporna i u talijanskom pravu prije 1942. godine, u vrijeme kada je bio na snazi stari Građanski zakonik (iz 1865.), koji je, baš kao i njegov uzor *Code civil*, dopuštao pravno razdvajanje zemljišta i zgrade (članak 448.), a nije poznavao superficijarno pravo (pravo građenja). Korisno je stoga da se na ovom mjestu u sažetom obliku iznesu shvaćanja o prirodi prava koje proizlazi iz koncesije *ad aedificandum*, kako su je često nazivali u talijanskoj pravnoj literaturi, zbog objašnjenja pravne prirode analognih prava, a i zbog toga da bi se bolje objasnila pravna priroda drugih srodnih prava u našem pravnom sustavu, koja su vezana za ustanovu etažnog vlasništva, a imaju široku primjenu u praksi.

Stariji pravници zastupali su mišljenje da je pravo vlasništva zemljišta praktički apsorbirano superficijarnim vlasništvom, te da superficijarna koncesija ovlašćuje njenog titulara da građenjem pribavi vlasništvo na zemljištu.<sup>23</sup>

Ova teza je mogla značiti i to da pravni posao kojim se osniva superficijarno vlasništvo ujedno predstavlja i osnovu za stjecanje prava vlasništva

<sup>21</sup> P. Simonetti: Građenje na tuđem zemljištu str. 91-94.

<sup>22</sup> Rješidba Saveznog Vrhovnog suda, Rev. 1648/60 od 29. prosinca 1960. godine, Zbirka sudskih odluka, knjiga V, sv. 3.

<sup>23</sup> Ferrara, a slično i Funaioli - cit. Zaccagnini: *L' enfiteusi - La superficie - Gli oneri reali - Gli usi civici*, Piacenza, 1970, str. 187.

pod odložnim uvjetom - kada se izgradi zgrada, ili se mogla shvatiti i kao osnova za stjecanje prava vlasništva aproprijacijom. Proudhon je, sa stanovišta *Code civila*, još 1833. godine zastupao mišljenje da superficijarno vlasništvo zasniva svojevrsnu participaciju u pravu vlasništva na zemljištu.<sup>24</sup> Po ovom shvaćanju superficijar ima jedinstveno pravo vlasništva na zemljište i na zgradu, ili bar ima pravo na zemljište kao i vlasnik zemljišta. Ova teza se nije afirmirala u sudskoj praksi, pogotovo se nije mogla prihvatiti sa stanovišta instituta etažnog vlasništva, koji je živio u običajnom pravu stotinama godina,<sup>25</sup> jer je potpuno jasno da vlasnik gornjeg kata ne stječe pravo suvlasništva na donjem katu. Postoji pravo suvlasništva samo na konstruktivne i druge zajedničke dijelove zgrade i, eventualno, na zemljište (dispozitivna norma).

Po jednom drugom shvaćanju, superficijarna koncesija nije ništa drugo nego pravo služnosti oblikovano prema rimskom servitutu *oneris ferendi*.<sup>26</sup> Ovom shvaćanju, koje je zastupao Gabba, donekle je bliska koncepcija koju je formulirao Simoncelli.<sup>27</sup> Po njemu se, doduše, ne može govoriti o istinskoj služnosti, koja pretpostavlja dva nepokretna dobra, materijalno (prostorno) odvojena, čega nema kod superficijarnog prava, gdje su ta dobra u materijalnom koneksitetu. Tezi koju zastupa Simoncelli, a koja se svodi na to da je superficijarno pravo anomalna služnost, prigovara se da služnost daje ovlast za odgovarajuće korištenje poslužnog dobra vlasniku povlasnog dobra, dok superficijarno pravo daje pravo držanja vlastite zgrade na tuđem zemljištu, što je mnogo više od koristi koja se može pribaviti pravom služnosti. S druge strane, prije nego što se izgradi zgrada, ne postoji gospodujuće dobro, pa, prema tome, ni služnost.<sup>28</sup> Superficijarna koncesija ovlašćuje svog titulara da gradi na tuđem zemljištu još dok nema povlasnog dobra. Naprotiv, superficijarno pravo je egzistentno od početka, a efektuiraju se tijekom izgradnje, prije nego što nastane gospodujuće dobro.

Nicolo Coviello je u superficijarnom pravu vidio jedan oblik legalnog ograničenja prava vlasništva na zemljištu, odnosno po njemu je superficijarno pravo, u stvari, pravo vlasništva nadzemnog stupa. Ovu tezu je prihvatio Butera.<sup>29</sup> Teza o pravu vlasništva "praznog" nadzemnog stupa, prije izgradnje zgrade, koji će se tek popuniti izgradnjom, osporava se zato što zračni prostor ni pravno nije stvar, a samo stvar može biti predmet prava vlasništva. Primjer koji navodi Barassi pokazuje do kakvog apsurdra dovodi shvaćanje o pravu vlasništva nadzemnog zračnog stupa, a to je da se vlasnik zemljišta smatra vlasnikom vjetra

<sup>24</sup> Proudhon, *Traité des droits d'usage et d'habitation et de superficie*, Bruxelles, 1833, p. 412; Zaccagnini, o.c. str. 187, gdje je izložena ova koncepcija.

<sup>25</sup> Bliže o tome u monografiji Edith Kischinewsky Broqnisse, *Statut de la copropriété des immeubles et sociétés de construction*, Paris, 1958; G. Marty - P. Raynaud, *Droit civil*, II "Sirey" Paris, 1965, p. 244. (francusko pravo)

<sup>26</sup> Zaccagnini, p. 189, Pugliese, *Della superficie in Commentario del' Codice civile "Zanichelli"* Bologna - Soc. ed. del' Foro italiano, Roma, 1976, str. 563.

<sup>27</sup> Cit. po Zaccagnini, o.c. str. 189, nota 18; G. Donadio, *Instituzioni di diritto privato*, Citta di Castello, 1956, p. 233-234.

<sup>28</sup> Pugliese, str. 563-564.

<sup>29</sup> Zaccagnini, o.c. str. 184.

koji se širi preko njegovog zemljišta i pokreće vjetrenjaču na susjednom zemljištu.<sup>30</sup>

*Bonfante*, međutim, drži da je zračni prostor *res communis*, koja se može aropriirati "per parte", odnosno da je zračni stup iznad zemljišta, sastavni dio zemljišta. Stoga, koncesija o pravu građenja u biti nije ništa drugo nego prodaja zračnog prostora iznad površine zemljišta. *Bonfante*, dakle, smatra da je zračni stup iznad površine zemljišta sastavni dio zemljišta, pa tko je vlasnik zemljišta - vlasnik je i zračnog stupa iznad njegove površine.<sup>31</sup> Ukoliko je ovo shvaćanje imalo neki labav oslonac u ranijem Građanskom zakoniku, u sadašnjem Građanskom zakoniku nema baš nikakvo uporište.<sup>32</sup>

Zato se i u sudskoj praksi zastupa stajalište da se ne može priznati pravo vlasništva na zračnom prostoru.<sup>33</sup>

*Lucci* i *Galluzzi* su zastupali mišljenje da Građanski zakonik iz 1865. godine dopušta egzistenciju stvarnog prava, koje ovlašćuje njegovog titulara da gradi i održava svoju zgradu na tuđem zemljištu, a to pravo su definirali kao superficijarno pravo.<sup>34</sup> *Pugliese* opravdano primjećuje da je ova koncepcija bila korektna *de iure condendo*, ali se ne čini prihvatljivom s gledišta tadašnjeg Građanskog zakonika. Za njeno opravdanje bi se moralo zastupati mišljenje da taksativan broj stvarnih prava ne isključuje postojanje superficijarnog prava, jer da to pravo proizlazi iz općih načela građanskog prava. Upravo ovu prepreku nisu savladali zastupnici shvaćanja stvarnopravne prirode superficijarnog prava, tako da je njihovo shvaćanje *de lege lata* bilo neuvjerljivo.<sup>35</sup>

*Salis*, koji je smatrao da je pomenuta koncepcija naišla na nepremostive teškoće, pokušao je koncesiju *ad aedificandum*, u slučaju kad ne proizvodi samo obvezno - pravne učinke, podvesti pod najpribližnije priznato stvarno pravo - pravo plodouživanja ili čak pod enfiteuzu (*enfiteusi*).<sup>36</sup>

*Pugliese* predbacuje da *Salisova* artificijelna konstrukcija ne zadovoljava već i zbog toga što ne pruža dovoljnu zaštitu superficijaru prije nego što se podigne zgrada (str. 564). Osim toga, plodouživanje daje daleko šire pravo uživanja nego superficijarno pravo prije građenja.<sup>37</sup> Ovo pravo se bitno razlikuje od enfiteuze koju prati obveza plaćanja naknade i melioracije zemljišta, što nije esencijalno za superficijarno pravo.

<sup>30</sup> Fratri jednog holandskog samostana naišli su na protivljenje vlasnika susjednog zemljišta kada su izrazili namjeru da izgrade vjetrenjaču, jer se on smatrao vlasnikom vjetra koji dolazi s njegovog zemljišta (*Barassi, Proprietà e comproprietà, Milano, 1951, str. 591*).

<sup>31</sup> "...chi ha la proprietà del suolo ha pure quella dello spazio sopra stante" (*Bonfante, La tebria della proprietà, str. 54*).

<sup>32</sup> Zato što član 840. st. 2. ne govori o pravu vlasništva nadzemnog stupa, iako se u njemu mogu odvijati aktivnosti koje bi ograničile zakonski opseg prava vlasništva, samo uz pristanak vlasnika zemljišta. Vidi *F. Santoro - Pasarelli, Dottrine generali del diritto civile, sesta ed, "Jovene" Napoli, 1959, p. 56-57*.

<sup>33</sup> *Zaccagnini, o.c, str. 189*.

<sup>34</sup> *Cit. Pugliese, o.c, str. 564*.

<sup>35</sup> Vidi pobliže *Pugliese, o.c, str. 564*.

<sup>36</sup> *Salis, o.c, str. 44*.

<sup>37</sup> *Zaccagnini, o.c, str. 186. i Pugliese, o.c, str. 564*.

*Pugliese* smatra da je sa stajališta superficijarnog prava bila možda najkorektnija koncepcija koju je zastupao *Segre*, po kojoj bi prije građenja koncesija *ad aedificandum* imala isključivo obvezno-pravnu prirodu, da bi se nakon građenja pretvorila u zakonsko ograničenje prava vlasništva na zemljištu.<sup>38</sup> Nedostatak ovog gledišta je u tome što "superficijar", kao ovlaštenik jednog obveznog prava, ostaje bez posebne zaštite *erga omnes*.<sup>39</sup> Prema ovom shvaćanju, kako primjećuje *Zaccagnini*, koncesija *ad aedificandum* se sa stajališta stjecanja prava vlasništva na zgradu svodila na prodaju buduće stvari, zgrade koja bi u času izgradnje pripadala vlasniku zemljišta.<sup>40</sup> *Pugliese* smatra, međutim, da se pravno dogmatski ne može prihvatiti superficijarno pravo kao zakonsko ograničenje prava vlasništva, jer i postanak i sadržaj toga prava ovise isključivo od volje vlasnika zemljišta.<sup>41</sup>

Svi ovi prigovori se mogu izbjeći ako se prihvati teza koju su zastupali *Lucci* i *Galluzzi*, ali, kako smo vidjeli, ovo gledište se teško moglo dovesti u sklad s pravilom ograničenog broja stvarnih prava, koja može kreirati samo zakonodavac.

*Messineo*, koji ispituje pravnu prirodu superficijarnog prava sa stajališta sadašnjeg Građanskog zakonika, kaže da je ovo pravo po svojoj pravnoj prirodi stvarno *ab initio*, jer da bi, inače, bilo teško objasniti kako se faktom građenja pretvara u stvarno pravo.<sup>42</sup> Uostalom, sa gledišta današnjeg zakona uopće nije sporno da je superficijarno pravo stvarno pravo na tuđoj nekretnini, koje ovlašćuje superficijara, po izričitoj zakonskoj odredbi, da na tuđem zemljištu gradi i održava zgradu na koju stječe pravo vlasništva, bilo da je zgrada podignuta na površini ili ispod površine zemljišta (članci 952. st.1. i 955.).<sup>43</sup>

#### 4.3. Priroda prava građenja na tuđem zemljištu u našem pravu

Koncesiju za građenje vlastite zgrade na tuđem zemljištu na koje postoji pravo vlasništva ni u našem pravnom sustavu se ne može identificirati kao pravo građenja, stvarno pravo koje ovlašćuje titulara da na tuđem zemljištu podigne vlastitu zgradu, jer se to protivi načelu ograničenog broja stvarnih prava (*numerus clausus*). Prema tome načelu samo zakonom se mogu kreirati stvarna prava, a ne interpretacijom pojedinih pravila ili instituta imovinskog prava. Koncesija za građenje na tuđem zemljištu ne može se usporediti ni s drugim stvarnim pravima korištenja tuđe nekretnine: stvarnim ili osobnim služnostima. Pravo stvarne služnosti, naime, pretpostavlja postojanje povlasnog i poslužnog dobra. Ovdje nema, međutim, povlasnog dobra - zgrade koja nastaje tek završetkom izgradnje, kada se iscrpi pravo građenja čiju pravnu prirodu istražujemo, a time ono prestaje postojati. Ovo pravo se ne može usporediti ni s pravom osobne služnosti: pravom plodouživanja ili pravom uporabe, jer su to

<sup>38</sup> Cit. *Pugliese*, o.c, str. 564.

<sup>39</sup> *Pugliese*, o.c, str. 565, *Zaccagnini*, o.c, str. 190.

<sup>40</sup> *Zaccagnini*, o.c, str. 190.

<sup>41</sup> *Pugliese*, o.c, str. 465.

<sup>42</sup> *Messineo*, Manuale di diritto civile e commerciale, volume secondo "Giuffrè" Milano, 1965, str. 536-540.

<sup>43</sup> *Salis*, o.c. str. 35; *Pugliese*, o.c. str. 567; *Zaccagnini*, o.c. str. 193.

stvarna prava koja ne daju ovlasti titularu da mijenja namjenu stvari - *ius utendi, fruendi, salva rerum substantia*, a građenjem realizira se namjena građevinske čestice, određena prostornim planom, dakle, javnopravnim aktom, pa se time faktički mijenja dosadašnja namjena zemljišta. Osim toga, osobne služnosti ovlašćuju titulara da prisvaja plodove stvari, a pravo građenja daje ovlast samo da se upotrijebi tuđe zemljište radi podizanja trajnog građevinskog objekta, dakle, za točno određenu namjenu. Ovo nas navodi na zaključak da je koncesija prava građenja na tuđem zemljištu, sa stanovišta našeg prava, po svojoj pravnoj prirodi obvezno pravo, srodno pravu uporabe tuđeg zemljišta iz ugovora o zakupu. To znači da imalac navedenog prava ne uživa sudsku zaštitu *erga omnes* i da ga ne može opteretiti, pa ni hipotekarno založiti. Po pravilima zemljišno-knjižnog prava, istina, i zakup se može upisati u zemljišnu knjigu,<sup>44</sup> ali time što dobija publicitet upisom u zemljišnu knjigu zakup ne postaje stvarno pravo, jer ne gubi temeljnu karakteristiku obveznog prava - posrednost, budući da objekt prava ostaje prestacija (činidba) zakupodavca.<sup>45</sup> Bitno obilježje stvarnog prava je to što se ovo pravo ostvaruje neposredno, bez sudjelovanja drugog subjekta, zahvaljujući tome što je njegov objekt - stvar, a ne prestacija: obveza na određeno ponašanje druge strane kao u zakupnom odnosu, a pravo zakupca ne može se hipotekarno založiti kao što se može založiti pravo građenja.

#### 4.4. *Priroda prava koje razdvaja zemljište i trajnu zgradu u našem pravu*

Pravo koje razdvaja postojeću trajnu zgradu od zemljišta u našem pravu može se usporediti s pravom stvarne služnosti, konkretno s pravom jedne kućne služnosti koju poznaju pravila imovinskog prava. Ova služnost u našem pravu ima svoj naziv - "pravo nasloniti teret svoje zgrade na tuđu zgradu" (paragraf 475. toč.1. OGZ-a), a poznata je u rimskom pravu pod nazivom *servitus oneris ferendi*.<sup>46</sup> Razlika je u tome što pravo naslanjanja svoje zgrade na zid tuđe zgrade obvezuje vlasnika opterećene zgrade *in faciendo* - da održava noseće zidove, dok takve obveze, po prirodi stvari, nema vlasnik zemljišta na koje se oslanja tuđa zgrada. Stoga je utoliko više tipična služnost koja razdvaja zemljište i zgradu (obveza trpljenja je karakteristična za stvarne služnosti) nego *servitus oneris ferendi*. Doduše, naše pozitivno pravo ne raščlanjava stvarne služnosti, posebno kućne, kao što to čine pravila OGZ-a, ali to nikako ne znači da ih negira, već naprotiv, putem apstraktne norme, koja determinira bitne osobine prava stvarne služnosti, daje mogućnost oblikovanja različitih tipova ovog prava.

<sup>44</sup> Paragraf 9. bivšeg Zakona o zemljišnim knjigama.

<sup>45</sup> O karakteristikama stvarnih prava, šire - Slavica Krneta: Stvarno pravo, u Enciklopediji imovinskih prava i prava udruženog rada, t. III, str. 183-186; N. Gavella - I. Gliha, Uvod u stvarno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb 1991. str. 39-47, Miodrag Orlić smatra da je zakupčevo pravo uporabe i korištenja predmeta zakupa slično plodouživanju "jer je upereno neposredno na stvar", pa bi moglo imati "stvarnopravni karakter", a kakav karakter će imati u pojedinom pravnom sustavu ovisi od načina na koji je izvršena pravnotehnička konstrukcija (Zakup, u Enciklopediji imovinskog prava... III str. 933, br. 145). Sa stajališta našeg pravnog sustava smatramo da zakupčevo pravo ima obveznopravna obilježja. Presudno je to što ono djeluje inter partes contrahentes, a ne contra omnes.

<sup>46</sup> Vincenzo Arangio - Ruiz, *Istituzioni di diritto romano*, "Jovene" Napoli, 1934, str. 228; M. Horvat, *Rimsko pravo*, I, str. 199 (izd. "Školska knjiga" Zagreb, 1954.).

Time ne odstupa od načela *numerus clausus*, koje daje pravo samo zakonodavcu da kreira stvarna prava, jer posebni tipovi (vidovi) stvarnih služnosti nisu posebna stvarna prava već samo različiti oblici jednog te istog prava. Pravo koje ne poznaje pravo građenja, a dopušta pravno razdvajanje zemljišta i zgrade, sankcionira jedan specifičan oblik - podvrstu - prava stvarne služnosti, koji ima svoju dugu povijest, bez obzira što ga ne imenuje. Naše pozitivno pravo ne poznaje pravo građenja na tuđem zemljištu na koje postoji pravo vlasništva. Zato je dopušteno pravno razdvajanje postojeće zgrade od zemljišta pravom služnosti, koja se može usporediti s onim tipom kućne služnosti koji se kod nas tradicionalno naziva - "pravo naslanjanja tereta svoje zgrade na tuđu zgradu". Upravo apstraktnost pravne norme iz Zakona o osnovnim vlasničko-pravnim odnosima (čl. 49.) daje mogućnost da se interpretacijom pravne norme koja dopušta pravno razdvajanje zemljišta i zgrade na osnovi pravnog posla izvede zaključak da je time, zapravo, sankcioniran poseban vid stvarne služnosti blizak spomenutoj kućnoj služnosti. Od nje se razlikuje po tome što ne obvezuje vlasnika poslužnog dobra - zemljišta - da ga održava, kao što obvezuje vlasnika zgrade da je održava u takvom stanju, da može vršiti funkciju koja joj je namijenjena konstituiranjem služnosti "naslanjanja tereta svoje zgrade na tuđu zgradu".

Naše gledište slično je, dakle, motrištu koje je u talijanskom pravu zastupao *Segre* prije uvođenja superficijarnog prava, ali ga je u našem pravu lakše braniti jer ima oslonac u specifičnoj služnosti - "pravo nasloniti teret svoje zgrade na tuđu" (analogna primjena).

Prigovor koji je uputio *Pugliese* tom gledištu da je pravo "superficijara" (zakupca) do izgradnje zgrade nezaštićeno prema trećima, nije bio osnovan *de lege lata* sa stajališta pravne dogmatike, koja određuje granice interpretacije prava. Takav prigovor se može uputiti zakonodavcu, tvorcu pravne norme, a ne njenom tumaču.

## **5. Predmet i vrste ugovora i učinci građenja vlastite zgrade na tuđem zemljištu na osnovi ugovora**

### **5.1. Predmet i vrste ugovora**

Prema onome što smo do sada utvrdili, ugovor o građenju na tuđem zemljištu predstavlja kombinaciju (složenicu) dva ugovora: ugovora o zakupu radi građenja na tuđem zemljištu i ugovora o zasnivanju prava služnosti.

Ugovor o zakupu radi građenja trajne zgrade, koji je prethodio rimskom superficijarnom pravu, i koji poznaja neka suvremena prava, ne zasniva pravo služnosti, odnosno neko drugo stvarno pravo koje bi neutraliziralo atrakcijsku snagu zemljišta, pa zbog toga zgrada i zemljište predstavljaju jedan pravni monolit, jednu nepodijeljenu nekretninu.<sup>47</sup>

Ugovor o zakupu radi građenja samo u kombinaciji s ugovorom o zasnivanju specifičnog prava stvarne služnosti proizvodi pravni učinak koje hoće

<sup>47</sup> Vidi razgraničenje prava građenja i drugih srodnih prava u mojoj monografiji *Pravo građenja*, str. 224-238.

postići strane ugovornice, da nova zgrada bude poseban objekt prava vlasništva, odvojen od zemljišta koje ostaje u vlasništvu dosadašnjeg vlasnika, a da zgrada bude vlasništvo druge ugovorne strane.

## **5.2. Učinci građenja na tuđem zemljištu na osnovi ugovora: stjecanje prava služnosti koje razdvaja zemljište i zgradu**

Stvarne služnosti, međutim, nema bez povlasnog dobra. U ovom slučaju je povlasno dobro zgrada predviđena u ugovoru o građenju. Postavlja se pitanje u kojem trenutku se stječe stvarna služnost koja pravno razdvaja zemljište i zgradu: na početku izgradnje zgrade ili pak na svršetku? Prije svršetka bar osnovnih struktura zgrade (konstruktivni zidovi, međukatna konstrukcija, krov itd.) nema zgrade, postoji samo nedovršena građevina. Ako je stjecanje prava služnosti odloženo do svršetka izgradnje, tada je nedovršena građevina (zgrada u fazi izgradnje) priraštaj zemljišta, vlasništvo vlasnika zemljišta, a ne graditelja. U tom slučaju graditelj, koji ima položaj zakupnika, uživa samo posjedovnu, a ne i vlasničko-pravnu zaštitu, i to kao neposredni posjednik (čl. 71. st. 1. ZOVO-a).

Kako zakon ne dopušta izričit odgovor na pitanje u kojem trenutku nastaje služnost koja razdvaja zemljište i zgradu kao dva sasvim samostalna objekta prava vlasništva, tada se mora izvući odgovor iz načela građanskog prava. Idući tim putem dolazimo do zaključka da pravo stvarne služnosti, koja razdvaja zemljište i zgradu, nastaje tek s izgradnjom zgrade (njene esencijalne strukture) jer prije toga nema povlasnog dobra, a pravo stvarne služnosti se ne može konstituirati bez povlasnog dobra. Povlasno dobro ne može biti nedovršena zgrada, jer takva naprava nema svojstva samostalne nekretnine, u pravnom smislu - tj. nije gospodujuće dobro koju bi od zemljišta odvajalo pravo stvarne služnosti.

Zaključak do kojega smo došli na prvi pogled je u kontradikciji s pravilom po kome se pravo stvarne služnosti na temelju pravnog posla stječe upisom u javnu knjigu, ako posebni zakon ne određuje drugi način stjecanja (čl. 52. Zakona o osnovnim vlasničko pravnim odnosima), a pravo služnosti se ne može upisati prije nego što nastane povlasno dobro. No, ako bi se prihvatila ova teza, tada pravo stvarne služnosti ne nastaje ni izgradnjom zgrade, nego tek upisom u zemljišnu knjigu. To bi značilo da je zgrada podignuta na tuđem zemljištu priraštaj zemljišta, vlasništvo vlasnika zemljišta, nasuprot ugovoru o građenju na tuđem zemljištu samo zbog toga što pravo služnosti što razdvaja zemljište i zgradu, nije upisano u zemljišnu knjigu. U tom slučaju ne bi se mogao tražiti upis prava vlasništva na zgradu prije upisa prava služnosti na zemljištu i sve dotle graditelj ne bi uživao vlasničko-pravnu zaštitu.

Zato smatramo da je ispravniji zaključak da se pravo ove stvarne služnosti stječe na originaran način, građenjem na tuđem zemljištu na osnovi ugovora o građenju, upravo kao što se stjecalo i trajno pravo korištenja građenjem na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu na osnovi prava građenja.<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Upotrebljavamo sintagmu "pravo građenja", iako je zakonodavac koristio "pravo korištenja" (neadekvatno). Vidi razloge u mojoj knjizi: Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu "Informator" Zagreb, 1985, str. 43-46 ili u knjizi Pravo građenja, str. 111-115. Austrijski Zakon o pravu građenja propisuje da se na osnovi prava građenja može imati pravo vlastite zgrade na površini ili ispod površine zemljišta (paragraf 1. st. 1.). Isto, propisuje i njemačka Uredba o nasljednom pravu građenja (paragraf 1. st. 1.) kao i talijanski građanski zakonik (čl. 955.). Tako i Prijedlog... (čl. 280).

Razlika je u tome što je osnova stjecanja stvarne služnosti izgradnja zgrade na osnovi ugovora, a osnova stjecanja trajnog prava korištenja je pravo građenja, samostalno stvarno pravo na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu. Za razliku od ugovora o građenju na zemljištu na koje postoji pravo vlasništva - pravo građenja kao stvarno pravo vrši funkciju razdvajanja u fazi izgradnje, te daje njegovu titularu ne samo posjedovnu nego i vlasničko-pravnu zaštitu.

Moguće je i drugo objašnjenje, da zakon koji dopušta vlasniku zemljišta ovlastiti trećega da na njegovu zemljištu podigne svoju zgradu prešutno određuje "drugi odgovarajući način" stjecanja prava stvarne služnosti, na temelju pravnog posla: ne upisom u zemljišnu knjigu, nego izgradnjom zgrade. Ovo objašnjenje ima dvije varijante. Prema prvoj, ugovor o zasnivanju prava služnosti, kao sastavni dio složenog ugovora o građenju na tuđem zemljištu, zaključen je pod odložnim uvjetom te proizvodi pravne učinke od izgradnje zgrade, kada se konstituiraju pravo stvarne služnosti (izgradnja zgrade je ta buduća neizvjesna okolnost - potestativni uvjet). Po drugoj varijanti izgradnja zgrade je način stjecanja ove stvarne služnosti - *modus acquirendi* (drugi odgovarajući način stjecanja).

Pragmatički obje varijante ovog objašnjenja svode se na isto: svršetak izgradnje zgrade je ona činjenica za koju se veže nastanak prava stvarne služnosti, bilo da se ta činjenica shvati kao buduća neizvjesna okolnost od koje ovisi učinak pravnog posla ili kao način stjecanja prava služnosti na osnovi ugovora umjesto upisa u zemljišnu knjigu. Prva varijanta predstavlja neku kombinaciju između ugovornog i originarnog stjecanja spomenute služnosti, te u izvjesnom smislu pokušava spojiti oba objašnjenja. Druga varijanta slijedi konsekventnu tezu o ugovornom stjecanju spomenute stvarne služnosti.

Smatramo, međutim, da se odvojeno pravo vlasništva na zgradu i u prvom slučaju stječe na originaran način, samom izgradnjom zgrade, kada se konstituiraju pravo služnosti bez upisa u zemljišnu knjigu. Uknjižba prava vlasništva na zgradu, na temelju ugovora o izgradnji i držanju vlastite zgrade na tuđem zemljištu, ima samo značaj publiciteta, zaštite prema trećim osobama. Isti značaj ima i polaganje tabularne isprave kod mjesno nadležnog općinskog suda tamo gdje nema zemljišnih knjiga.

## **6. Pravo građenja i držanja vlastite zgrade ispod površine tuđeg zemljišta**

Zakon o građevinskom zemljištu, kao što smo naprijed utvrdili (I. - 3.), dopušta mogućnost pravnog razdvajanja zemljišta i zgrade, "koja se nalazi na tom zemljištu" na osnovi pravnog posla (čl. 10. st. 2.). Usko jezičko tumačenje ove odredbe ne dopušta, dakle, mogućnost pravnog razdvajanja zemljišta i zgrade ispod površine zemljišta na osnovi pravnog posla. *Ratio legis*, međutim, za pravno razdvajanje zemljišta i zgrade jesu tržišne i druge praktične potrebe: da se u prometu nekretnina, uključujući i diobu nekretnina između suvlasnika, zadovolje njihove potrebe i interesi. Teleološko tumačenje navedene odredbe, dakle proširuje njeno značenje. Nema, doista, nikakvih razloga za isključenje mogućnosti pravnog razdvajanja zemljišta i zgrade (građevinskog objekta) koja se nalazi ispod površine zemljišta u cjelini ili djelomično. Oni razlozi koji su naveli zakonodavca da uređujući pravo građenja propiše pravno razdvajanje zemljišta i zgrade, kako na površini tako i ispod površine zemljišta, tijekom izgradnje ili nakon izgradnje, postoje i onda kada se te dvije nekretnine razdvajaju na osnovi



pravnog posla, u pravnom sustavu koji još ne poznaje pravo građenja, a koji dopušta mogućnost pravnog razdvajanja zemljišta i zgrade konstituiranjem prava stvarne služnosti.

Prema tome, sintagmu "na tuđem zemljištu" iz naslova prvog dijela ove rasprave treba čitati: "na površini i ispod površine zemljišta".

## II.

### *Primjena pravnih pravila o pravu građenja*

#### *Uvod*

Prema naprijed izloženom ovlast za građenje na tuđem zemljištu vlastite zgrade na osnovi ugovora po pravnoj prirodi je obvezno pravo, pravo upotrebe tuđeg zemljišta radi građenja iz ugovora o zakupu, i ugovora o zasnivanju stvarne služnosti koja razdvaja zgradu i zemljište. Ovlast za građenje na tuđem zemljištu iscrpljuje se s izgradnjom zgrade kada ovlaštenik stječe pravo držanja vlastite zgrade na tuđem zemljištu, specifičan oblik prava stvarne služnosti. Ova koncesija ima dva nedostatka u odnosu na pravo građenja:

prvo, ovlaštenik (graditelj) ne uživa pravnu zaštitu prema trećima već samo prema drugoj ugovornoj strani - koncedentu;

drugo, ova ovlast (obvezno pravo) se ne može hipotekarno založiti.

Prvi nedostatak se može ukloniti upisom prava zakupnika u zemljišne knjige (paragraf 9. Zakona o zemljišnim knjigama); drugi nedostatak ostaje i nakon upisa prava zakupnika u zemljišne knjige jer se tim upisom ovo pravo ne preobražava u stvarno pravo, već samo djeluje prema trećima u smislu publiciteta. Zato se mora istražiti mogućnost primjene pravila o pravu građenja prije nego što se ono zakonom uvede u naš pravni poredak.

#### *1. Zakonske pretpostavke za primjenu pravila o pravu građenja*

Postavlja se pitanje da li u Republici Hrvatskoj postoje zakonske pretpostavke za primjenu pravnih pravila iz austrijskog Zakona o pravu građenja od 26. travnja 1912. godine, koji je do 6. travnja 1941. vrijedio na jednom dijelu teritorije današnje Republike Hrvatske kao pozitivni propis.

Zakon o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine ("Narodne novine" br. 73/91.) propisuje da će se pravni propisi (zakoni, uredbe, naredbe, pravilnici i dr.) koji su bili na snazi 6. travnja 1941. godine primjenjivati u Republici Hrvatskoj kao pravna pravila pod sljedećim pretpostavkama:

- da pravni odnosi na koje se odnose nisu uređeni vrijedećim propisima;
- da su se primjenjivala u Republici Hrvatskoj sukladno posebnim propisima do stupanja na snagu ovog zakona kao pravna pravila i
- da su u skladu s Ustavom i zakonima Republike Hrvatske.

Pravni odnosi na koje se odnose pravna pravila o pravu građenja, kako smo već naveli, nisu uređeni vrijedećim propisima Republike Hrvatske.

U Austriji je donijet Zakon o pravu građenja, dana 26. travnja 1912. godine,<sup>49</sup> koji je bio na snazi u pokrajinama Istri i Dalmaciji, odnosno nakon protezanja suvereniteta kraljevine Italije na Istru, Rijeku, Zadar i otoke Cres, Lošinj, Susak, Lastovo i Palagružu na području Višeg zemaljskog suda u Splitu, kako je konstatirano i u Pravilniku za vođenje zemljišnih knjiga od 17. siječnja 1931. godine. Ovaj Pravilnik, naime, propisao je, da će se u zemljišnu knjigu unositi pravo građenja u smislu Zakona o pravu građenja od 26. travnja 1912. godine "L.D.Z." br. 86.<sup>50</sup>

### ***1.1. Jesu li se pravna pravila o pravu građenja primjenjivala od 15. svibnja 1945. do 22. prosinca 1990.?***

Profesor Mihajlo Vuković, poslije 1945. godine zastupao je mišljenje da su pravna pravila iz austrijskog Zakona o pravu građenja od 26. travnja 1912. godine "i danas na snazi"<sup>51</sup> (tj. 1960. god.).

U objavljenoj sudskoj praksi, međutim, nema dokaza da su se ta pravila primjenjivala u socijalističkoj Jugoslaviji, pa ni u Hrvatskoj, poslije 1945. na temelju članka 4. Zakona o nevažnosti pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije (pročišćeni tekst od 23. listopada 1946. objavljen je u "Sl.I. FNRJ" br. 86/46.).

Gledište profesora Vukovića, da su austrijska pravila o pravu građenja i "danas" (tj. 1960. godine) kod nas na snazi, treba shvatiti u tom smislu da po mišljenju autora nisu bila protivna tadašnjem ustavnom uređenju i vrijedećim zakonskim propisima, a ne i da su se uistinu primjenjivala.

Prema austrijskom Zakonu o pravu građenja, u tekstu od 26. travnja 1912. godine, izmjene koje su uslijedile poslije 1918. ne mogu se primijeniti, jer nisu nikada bile pozitivni propis u Hrvatskoj. Pravo građenja se po pravilu može konstituirati samo na građevinskom zemljištu u vlasništvu države, pokrajine, okruga, općine ili javne zaklade, i samo iznimno, kad to odgovara javnom interesu, nadležni organ može odobriti osnivanje toga prava na zemljištu vjerske pravne osobe, odnosno pravnih osoba koje služe općem dobru (paragraf 2). Ovo ograničenje ukinuto je novelom od 25. travnja 1990. godine (BGBL, 258).

U socijalističkoj Jugoslaviji faktički se nije moglo osnivati pravo građenja po pravilima austrijskog prava, jer općine i gradovi, kotarevi, autonomne pokrajine, republike i savezna država imale su samo prava upravljanja i raspolaganja zemljištem u općenarodnoj imovini (državno vlasništvo), odnosno kasnije pravo raspolaganja na stvarima u društvenom vlasništvu. Na građevinskom

<sup>49</sup> Izvorno, Gesetz vom 26. April 1912, betreffend das Baurecht, Reichsgesetzblatt fuer im Reichsrate vertretenen Koenigreiche und Laender XXXIII Stueck - Ausgegeben und versendet am 1. Mai 1912.

<sup>50</sup> Na tom području ostaju na snazi "svi propisi izdati na osnovi Zakona o pravu građenja od 26. travnja 1912. godine 'L.D.Z.' br. 86, a naročito naredba od 11. lipnja 1912. godine 'L.D.Z.', br. 114 i rješenje od istog datuma, objavljeno u Listu naredaba Ministarstva pravde br. 28, dalje svi propisi izdati na osnovu carske naredbe od 19. ožujka 1916. godine 'L.D.Z.' br. 69 o stjecanju stvarnih prava na neupisanim zemljištima i zgradama, a naročito Naredba Ministra pravde od 26. ožujka 1916. godine".

<sup>51</sup> Mihajlo Vuković, *Opći dio građanskog prava*, knjiga II, Zagreb 1960. str. 82.

zemljištu koje je bilo u vlasništvu vjerskih zajednica nije zabilježeno da je dano odobrenje od državnog organa za osnivanje prava građenja. Općine itd. mogle su davati na korištenje radi građenja građevinsko zemljište u općenarodnoj imovini najprije samo radnicima i službenicima, odnosno njihovim stambenim zadrugama (čl. 2. i 4. Uredbe o izgradnji stambenih zgrada radnika i službenika, "Sl.l. FNRJ br. 23/51."); od 1. srpnja 1954. to pravo se moglo konstituirati na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu u korist svakog građanina radi izgradnje obiteljske stambene zgrade (čl. 43. Zakona o prometu zemljišta i zgrada "Sl.l. FNRJ" br. 26/54.), a od 27. travnja 1967. godine i radi izgradnje poslovnih zgrada ili poslovnih prostorija fizičkih i pravnih osoba (Zakon o izmjenama i dopunama ZPZZ "Sl.l. SFRJ" br. 17/67.). Društvenopravnim osobama se pravo korištenja radi građenja na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu moglo dodjeljivati počev od 6. travnja 1965. godine (ZID ZPZZ, čl. 43. "Sl.l. SFRJ" br. 15/65.)<sup>52</sup>

Ranije su društvenopravne osobe stjecale pravo korištenja radi građenja kao korisnice eksproprijacije građevinskog zemljišta ili po osnovi općeg prava korištenja (raspolaganja), koje su stjecale na građevinskom zemljištu po drugoj osnovi.

Profesor Vuković, koji je na drugom mjestu istaknuo da su za "pravo građenja mjerodavna pravila austrijskog zakona...", koja bi se "po gledištu sudske prakse" mogla primijeniti i na područje za koje Zakon nije izvorno donijet", navodi i to da je "danas" (1961.) "pravo građenja postalo bespredmetno s obzirom na Zakon o prometu zemljišta i zgrada od 15. juna 1954."<sup>53</sup>

Takvo stanje, svakako, u Republici Hrvatskoj traje do 22. prosinca 1990., kada je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu dopustio otuđenje građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba (čl. 26.). Kako je građevinsko zemljište ranije u društvenom vlasništvu danas manjim dijelom reprivatizirano, u vlasništvo jedinica lokalne samouprave i uprave ili RH, pa se može otuditi, držimo da se na njemu mogu konstituirati i uža prava od prava vlasništva po logičkom pravilu: ako zakon dopušta više, dopušteno je i manje, pa dakle, i konstituiranje prava građenja primjenom pravila o pravu građenja iz austrijskog Zakona od 26. travnja 1912. godine.

### ***1.2. Može li se smatrati da su se pravna pravila o pravu građenja primjenjivala od 22. prosinca 1990. godine do 31. prosinca 1991. godine?***

Poslije noveliranja Zakona o građevinskom zemljištu od 22. prosinca 1990. godine zaključivali su se ugovori o pravu građenja, posebice između vlasnika zemljišta i zainteresiranih fizičkih i pravnih osoba u onim slučajevima kada jedinice lokalne samouprave i uprave nisu mogle ustupati pravo korištenja radi građenja na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu. Može li se samo zbog toga što su takvi ugovori zaključivani smatrati da su se primjenjivala pravila

<sup>52</sup> Šire o tome, P. Simonetti: *Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu*, izd. "Informator" Zagreb, 1985, str. 48-52.

<sup>53</sup> Mihajlo Vuković: *Pravila građanskih zakonika "Školska knjiga" Zagreb, 1961., 62.5*

o pravu građenja? Zakon o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941., koji je stupio na snagu 31. prosinca 1991., propisao je da će se ti propisi primjenjivati kao pravna pravila, uz ostale pretpostavke, samo "ukoliko su se primjenjivala" u Republici Hrvatskoj sukladno "posebnim propisima do stupanja na snagu ovog zakona". Držimo, da bi se moglo smatrati da su se pravila o pravu građenja primjenjivala samo ako se pravo građenja upisivalo u zemljišne knjige ili ako su bar deponirane kod nadležnih sudova pravno valjane tabularne isprave za uknjižbu tog prava na onim područjima gdje su uništene zemljišne knjige.

Teško bi se moglo zaključiti da su u Republici Hrvatskoj "reafirmirana" pravila o pravu građenja Zakonom o građenju ("Narodne novine" br. 77/92.) od 10. studenog 1992. godine, koji propisuje da je pretpostavka za pribavljanje građevinske dozvole dokaz o pravu vlasništva zemljišta (čl. 32. st.2. toč. 1), a da je takav dokaz i "ugovor ili akt nadležnog organa na temelju kojeg je investitor stekao pravo građenja" (čl. 34. alineja 2.). U kontekstu članka 26. Zakona o građevinskom zemljištu sintagma "pravo građenja" ima značenje "prava korištenja" radi građenja, tj. soc. prava građenja<sup>54</sup> koje se zadržalo u korist društvenopravnih osoba. Uostalom, i Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave ("Narodne novine" br. 75/93.) poziva se samo na odredbe davanja na korištenje građevinskog zemljišta iz Zakona o građevinskom zemljištu (čl. 36.), a ne i na odredbe o pravu građenja iz Zakona o građenju. Unatoč tome Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, pozivajući se na odredbe iz članka 32. st. 1. toč. 1. i članka 34. Zakona o građenju, daje "Tumačenje" da se na građevinskom zemljištu na kome postoji pravo vlasništva može osnovati pravo građenja na temelju ugovora i da je takav ugovor i ugovor o koncesiji,<sup>55-56</sup> npr. na pomorskom dobru koje se u nastavku "Tumačenja" posebno akcentira. Treba podvući razliku između ovlasti koncesionara da gradi na javnom dobru, koje je po našem pravu obvezno pravo. Naime, na pomorskom dobru (javno dobro) ne može se steći ni pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi (čl. 51. st. 1. Pomorskog zakonika "Narodne novine" br. 17/94.). Naprotiv, pravo građenja koje se konstituira na zemljištu u privatnom vlasništvu jest stvarno pravo, i to po pravnim pravilima o pravu građenja otjelovljeno pravo, odnosno "pravno zemljište". Zakonske odredbe o koncesiji za građenje na javnom dobru (pomorsko dobro) ne reafirmiraju, dakle, pravo građenja na zemljištu u privatnom vlasništvu. Uostalom, u pomenutom "Tumačenju" se izričito navodi: "prema našim saznanjima, zemljišnoknjižni sudovi još ne upisuju osnivanje prava građenja u zemljišne knjige". Budući da se pravo građenja, kao i ostala stvarna prava, na temelju pravnog posla osnivaju upisom u zemljišnu knjigu (paragraf 5. Zakona o pravu građenja), sve dotle dok sudovi ne upisuju to pravo u zemljišnu knjigu ne može se smatrati da se primjenjuju pravila o pravu građenja. Pri tome treba imati na umu da se pravo građenja, po pravnim pravilima, upisuje u zemljišnu knjigu kao teret u C listu, a istovremeno kao samostalno pravo (drugo

<sup>54</sup> Vidi, Simonetti, Petar: Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu "Informator" Zagreb 1985. str. 44-45.

<sup>55-56</sup> Objavljeno u "Informatoru" (Male stranice) br. 4351. od 18. 11. 1995. godine.

zemljište) u novootvoreni zemljišnoknjižni uložak, pa se u taj uložak upisuju i sva prava i tereti na pravu građenja. Nasuprot tome, koncesionar stječe pravo da gradi na javnom dobru na temelju ugovora o koncesiji, koji se zaključuje temeljem koncesije i u njenom okviru, bez upisa prava koncesionara u zemljišnu knjigu. Upis ugovora o koncesiji na javnom dobru u javnu knjigu (čl. 8. st. 2. Zakona o koncesijama "Narodne novine" br. 89/92.), pa i koncesije o građenju na javnom dobru kao zakupa (paragraf 9. Zakona o zemljišnim knjigama u svezi s paragrafom 1. st. 2. Zakona o unutrašnjem uređenju, osnivanju i ispravljanju zemljišnih knjiga) ima samo značaj publiciteta.

## **2. Ugovor o osnivanju prava građenja**

Zaključenjem ugovora o osnivanju prava građenja, dakle, ne osniva se pravo građenja, već se time samo stvara obveza vlasnika zemljišta da izda tabularnu ispravu radi upisa prava građenja u zemljišnu knjigu i da stjecatelju prava građenja preda u posjed građevinsku česticu koja je objekt toga prava. Druga ugovorna strana, zaključenjem ugovora stječe pravo zahtijevati ispunjenje ove obveze vlasnika zemljišta, ali ne i pravo građenja. Nakon stjecanja prava građenja, upisom u zemljišnu knjigu, njegov nositelj ima pravo izgraditi vlastitu zgradu na tuđem zemljištu kao da je ono njegovo, pa je zgrada od početka građenja priraštaj (pripadnost) prava građenja, a ne zemljišta s kojim je faktički povezana. Stjecalac prava građenja može opteretiti svoje pravo kao drugo zemljište. Pravo građenja po austrijskom pravu ostaje i nakon rušenja zgrade, jer je ono glavna stvar, dok je zgrada njegov priraštaj. Naprotiv, vjerovnik iz ugovora o građenju zgrade na tuđem zemljištu ne može tražiti upis toga prava u zemljišnu knjigu, osim kao prava zakupa zemljišta radi građenja, koje traje dok se ne izgradi zgrada, kada nastaje pravo služnosti, koje razdvaja zemljište i zgradu i traje dok postoji zgrada.

### **2.1. Konverzija ugovora o osnivanju prava građenja**

Primjena pravnih pravila o pravu građenja znači osnivanje prava građenja upisom u zemljišne knjige. Zato se ne može smatrati da su se pravna pravila o pravu građenja primjenjivala ako nema dokaza da se pravo građenja upisivalo u zemljišne knjige do 31. 12. 1991. godine, nema zakonske pretpostavke za njihovu primjenu poslije toga datuma (čl. 1. st. 2. Zakona o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine). Držimo da su ugovori o osnivanju prava građenja ako nema dokaza da se to pravo upisivalo u zemljišnu knjigu do navedenog datuma, pravno ništavi. Ugovori koji su zaključeni do 31. 12. 1991. o osnivanju prava građenja izgubili su pravnu snagu, a oni koji su zaključeni poslije toga datuma, ništavi su od početka. Jedni i drugi ugovori, međutim, mogli bi se konvertirati u ugovore o građenju vlastite zgrade na tuđem zemljištu "ako bi to bilo u skladu s ciljem koji su ugovaratelji imali na umu kad su ugovor sklopili i ako se može uzeti da bi oni sklopili taj ugovor da su znali za ništavost svoga ugovora" (čl. 106. Zakona o obveznim odnosima). Prema tome, ako u konkretnom slučaju postoje pretpostavke za konverziju, ugovor o osnivanju prava građenja, koji je eventualno ništav iz gornjih razloga, proizvodi

pravne učinke iz ugovora o građenju na tuđem zemljištu. U slučaju konverzije vjerovnik bi umjesto upisa prava građenja mogao tražiti upis prava uporabe (zakupa) zemljišta radi građenja (paragraf 9. Zakona o zemljišnim knjigama) koje se tim upisom ne pretvara u stvarno pravo, pa se ne može opteretiti hipotekom.

### **3. Mogućnost primjene pravila o pravu građenja**

Ukoliko je točna naša interpretacija sintagme "pravo građenja" iz Zakona o građenju i ako nema dokaza da su se pravna pravila o pravu građenja primjenjivala, sukladno Zakonu o nevažnosti pravnih propisa... do 31. 12. 1991. godine, po našem mišljenju, ona se danas ne bi mogla primjenjivati po Zakonu o načinu primjene pravnih propisa... Ovu prepreku (ili dvojbu) mogao je otkloniti zakonodavac izričitom zakonskom odredbom o primjeni tih pravila, i to počev od stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu, od 22. 12. 1990. godine, kada su nastale pretpostavke za primjenu tih pravila i kada je to bilo nužno učiniti da bi se ispunila praznina nastala ovom zakonskom promjenom.

Bilo bi poželjno da zakonodavac što prije uputi na primjenu pravila o pravu građenja pod općim zakonskim pretpostavkama iz Zakona o načinu primjene... ako nije izvjesno da će se uskoro urediti novo pravo građenja, jer bi se time spriječilo otuđivanje ionako malih površina neizgrađenog građevinskog zemljišta u vlasništvu gradova, općina, županija i Republike Hrvatske. Zainteresiranim osobama pružila bi se mogućnost da uz malu godišnju naknadu pribavljaju građevinske čestice i da hipotekarno zalažu tako stečeno pravo građenja radi pribavljanja kredita za građenje.<sup>57</sup> Radi otklanjanja mogućih dvojbi u cilju adekvatnog uređenja pravnih odnosa nastalih zaključenjem ugovora o osnivanju prava građenja, koje nije upisano u zemljišnu knjigu, nužno je te odnose urediti prijelaznim zakonskim odredbama.

## **III.**

### **Pravo nadogradnje**

#### **Uvod**

Pravo nadogradnje općenito je podvrsta prava građenja (superficijarnog prava) u pravnom poretku koji poznaje ustanovu prava vlasništva na posebni dio zgrade - na kat ili dio kata jedne zgrade (etažno vlasništvo), kao npr. u talijanskom pravu (čl. 1127. *Codice civile*).

---

<sup>57</sup> Šire o austrijskom pravu građenja u mojoj monografiji *Pravo građenja* str. 50. i dalje i u mom članku: *Pravo građenja de lege ferenda "Zakonitost"* br 2-3, 1993., te u članku: *Hipotekarno zalaganje nekretnine i prava građenja*, objavljen u Zborniku radova "Zaštita vjerovnika" izd. Informator i Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 1994.

Pravna pravila iz austrijskog Zakona o pravu građenja od 26. travnja 1912. godine, kao ni ona iz OGZ-a, ne poznaju pravo nadogradnje, već je ono izričito isključeno (paragraf 1. st. 3. Zakona o pravu građenja), jer u to vrijeme u austrijskom pravu nije postojala ustanova prava vlasništva na posebni dio zgrade (etažno vlasništvo). Ustanova prava nadogradnje, koje može konstituirati i sam ovlaštenik prava građenja, uvedena je u austrijski pravni poredak tek novelom Zakona o pravu građenja od 25. travnja 1990. godine (BGBl, 258).

Samo ako bi bilo nesumnjivo da su ispunjene zakonske pretpostavke za primjenu pravila o pravu građenja iz austrijskog Zakona o pravu građenja, moglo bi se raspravljati da li ta pravila, u kombinaciji s našom ustanovom prava vlasništva na posebni dio zgrade, dopuštaju konstituiranje prava nadogradnje kao stvarnog prava na tuđoj zgradi. Kako, međutim, nije izvjesno jesu li ispunjene zakonske pretpostavke za primjenu tih pravila, jer nema dokaza, bar u objavljenoj sudskoj praksi, da se to pravo upisivalo u zemljišne knjige, a pogotovo ne pravo nadogradnje, do stupanja na snagu Zakona o primjeni pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. godine (tj. do 31. 12. 1991. godine), moramo istražiti prirodu, sadržaj i učinke ugovora o pravu nadogradnje, koji se već dugo zaključuju, kako se vidi iz objavljene sudske prakse. Prije odgovora na ta pitanja nužno je nešto reći o ustanovi prava vlasništva na posebni dio zgrade u našem pravu; o pretpostavkama za stjecanje toga prava; o ugovoru o stjecanju prava vlasništva na budući posebni dio zgrade (koji treba izgraditi); o pojmu nadogradnje i prava nadogradnje; o urbanističko - građevinskim pretpostavkama za nadogradnju; o objektu prava nadogradnje; o osobi koja je ovlaštena konstituirati pravo nadogradnje i o prirodi prava nadogradnje.

### ***1. Općenito o ustanovi prava vlasništva na posebni dio zgrade***

Ustanova etažnog vlasništva - prava vlasništva na posebni dio zgrade omogućava horizontalnu fizičku diobu zgrade po katovima te diobu svakog pojedinog kata ako su za ovo ispunjene zakonske pretpostavke.

Horizontalne cjeline zgrade (katovi i prizemlje) mogu se vertikalno dijeliti na onoliko samostalnih dijelova koliko ima građevinskih cjelina. Moguća je i obrnuta pretpostavka: da više katova čini jednu građevinsku cjelinu. Građevinska cjelina namijenjena je za zadovoljavanje stambenih ili poslovnih potreba, pri čemu se poslovne potrebe ne ograničavaju samo na obavljanje gospodarskih djelatnosti već se odnose i na sve druge djelatnosti, privatne i javne.

Po našem pravu objekt etažnog vlasništva mogu biti stanovi i poslovne prostorije (čl. 1. st. 3. Zakona o vlasništvu na posebnim dijelovima zgrade "Narodne novine" br. 52/73. i 46/90., nadalje: ZVDZ).

Prema zakonskoj definiciji stanom se smatra "skup prostorija namijenjenih za trajno stanovanje s prijeko potrebnim sporednim prostorijama koje, po pravilu, čine jednu građevinsku cjelinu i imaju posebni glavni ulaz" (čl. 6. st.1 t. 1 Zakona o stambenim odnosima "Narodne novine" br. 51/85., 42/86., 37/88., 22/92. i 40/92., nadalje: ZSO).

Stan je, dakle, po pravilu građevinska cjelina. Odstupanja od ovog pravila moguća su u pogledu sporednih prostorija koje pripadaju stanu, a nalaze se

najčešće u podrumu ili na tavanu, koji su prostorno odvojeni od stana; sporedni dijelovi mogu postojati i izvan zgrade (vrlo čest slučaj u ruralnoj arhitekturi).

Posebni dio zgrade ne može biti terasa koja građevinski pripada određenom stanu,<sup>58</sup> pa ni "garaža koja je izgrađena u sklopu porodične stambene zgrade",<sup>59</sup> iako "garaža u načelu predstavlja poslovnu prostoriju te se tretira odvojeno od stana"<sup>60</sup> kao posebni dio zgrade ili kao samostalna zgrada. U slučaju sumnje da li određeni skup prostorija predstavlja stan kao posebni dio zgrade, odlučuje stambeni organ (čl. 6. st. 2. ZSO). Sud može o tome odlučivati samo kao o prethodnom pitanju s pravnim učinkom u parnici u kojoj se to pitanje rješava (čl. 12. st.2. Zakona o parničnom postupku - ZPP).<sup>61</sup> Ovo stajalište usvojeno je i u sudskoj praksi.<sup>62</sup> Da li drugi dijelovi zgrade, osim stanova, imaju samostalnu egzistenciju, odlučuje sud (čl. 1. i 187. ZPP-a), ukoliko posebni zakon ne određuje nadležnost drugog organa.

Poslovnom prostorijom smatra se jedna ili više prostorija namijenjenih za obavljanje poslovne djelatnosti jednog korisnika, koje, u pravilu, čine građevinsku cjelinu i imaju zaseban ulaz.<sup>63</sup>

Dopuštena je dioba stana samo u slučaju mogućnosti izdvajanja samostalnih građevinskih cjelina i ako postoje druge pretpostavke predviđene Zakonom o vlasništvu na dijelovima zgrade.<sup>64</sup> Bitna pretpostavka za takvu diobu jest odobrenje mjerodavnog organa (čl.38.).<sup>65</sup> Ako između suvlasnika nema sporazuma, diobu sprovodi sud u izvanparničnom postupku po zahtjevu jednog ili više suvlasnika.<sup>66</sup>

Zajednički dijelovi zgrade određeni su zakonom (čl. 5. ZVDZ), a to su i tavani, podrumi, tj. zajedničke prostorije u zgradi u kojoj postoji više samostalnih dijelova, više vlasnika; one se mogu pretvarati u posebne dijelove zgrade pod pretpostavkama koje su propisane Zakonom o prenamjeni zajedničkih prostorija u stanove ("Narodne novine" br. 37/88.) ili drugim posebnim zakonskim propisom.

---

<sup>58</sup> Rješidba Okružnog suda Šibenik, Gž 652/76 od 24.10.1978, citirana pod brojem 5 u prilogu "Male stranice" lista Informator br. 4032 koji su priredili Mladen Žuvela i mr. Tatjana Josipović - Etažno vlasništvo, br.5.

<sup>59</sup> Rješidba VSV, U. 270/74 od 28. 11. 1974. Žuvela - Josipović, br. 6.

<sup>60</sup> Rješidba VSV, Rev. 2754/82 od 13. 10. 1983, Žuvela - Josipović, br. 7.

<sup>61</sup> Zakon o parničnom postupku "SL. l. SFRJ" br. 7/77., 36/77., 6/80., 36/80., 69/82., 54/84., 74/87., 57/89., 20/90., 27/90. i 35/91., inkorporiran u pravni poređak R. Hrvatske Zakonom o preuzimanju Zakona o parničnom postupku ("Narodne novine" br. 53/91.). Vidi Odluku o neprimjenjivanju odredaba ZPP-a ("Narodne novine" br. 26/91.).

<sup>62</sup> Rješidba VSH, Gzz 81/77. od 12. 04. 1978. koja je objavljena u članku Ivice Crnića: Vlasništvo na dijelu zgrade - etažno vlasništvo "Zakonitost" br. 9 - 10/90., str. 1011.

<sup>63</sup> Čl. 7. Zakona o poslovnim zgradama i prostorijama - prečišćeni tekst ("Sl. l. SFRJ" br. 43/65. i 5/67.) te "Narodne novine" br. 52/71.

<sup>64</sup> Rješidba VSH, Gzz 10/74. od 25. 12. 1974, Prilog sudske prakse časopisa "Naša zakonitost" 7/71.

<sup>65</sup> Rješidba VSV, Gž 914/62 od 2. 02. 1963, Zbirka sudskih odluka, sveska 1. (1963., br. 40), nadalje: ZSO.

<sup>66</sup> Rješidba VSH, Gzz 10/74. od 25. 12. 1974. godine u Prilogu sudske prakse, časopisa "Naša zakonitost" 7/71.



## 2. *Pretpostavke za stjecanje prava vlasništva na posebni dio zgrade*

Vlasnik zgrade je ovlašten da otuđi jedan ili više stanova, odnosno poslovnih prostorija u istoj zgradi, jer "u prometu mogu biti i pojedini posebni dijelovi zgrade" (Zakon o prometu zemljišta i zgrade, prečišćeni tekst "Sl. SFRJ" br. 43/65., 57/65., 17/67. i 11/74. te "Narodne novine" br. 52/73.). U pogledu osnova i načina prijenosa prava vlasništva na posebne dijelove zgrade ovaj zakon upućuje na opće odredbe (čl. 7. st. 2.), a to su danas odredbe iz čl. 33 ZOVO<sup>67</sup> koje glase:

"Na temelju pravnog posla pravo vlasništva na nekretninu stječe se upisom u javnu knjigu ili na drugi odgovarajući način određen zakonom".<sup>68</sup>

## 3. *Ugovor o stjecanju prava vlasništva na budućem posebnom dijelu zgrade*

Ugovorom o prijenosu prava vlasništva stvaraju se pravo i obveza o prijenosu prava vlasništva, pa se pravo vlasništva prenosi ispunjenjem ugovora. Općenito predmet ugovora o prodaji (prijenosu prava vlasništva) može biti i tuđa stvar (članak 460. Zakona o obveznim odnosima "Narodne novine" 53/91.), pa, dakle, i tuđa nekretnina.<sup>69</sup> Takav ugovor prešutno obvezuje prodavatelja da pribavi pravo vlasništva na prodanu stvar da bi ga mogao prenijeti na kupca. Također, predmet prodaje može biti i buduća stvar kojoj se nadaju ugovaratelji (*res sperata*). Prema tome, valjan je i ugovor o prodaji budućeg posebnog dijela zgrade, svoga ili tuđeg, koji još nije pravno odvojen pa ni izgrađen. Vrlo je proširena praksa prodaje stanova i poslovnih prostorija u zgradama koje se grade ili koje će se započeti graditi tek nakon zaključenja ugovora o kupovini budućih dijelova zgrade (način pribavljanja investicijskog kapitala). Ova praksa se popularno naziva "izgradnja stanova neposredno za tržište".<sup>70</sup> U ovim slučajevima prodavatelj se obvezuje, izričito ili prešutno, da će izgraditi zgradu ili posebne dijelove zgrade prema projektu o građenju, koje su posredno ili neposredno sastavni dio ugovora o stjecanju prava vlasništva. Ako je pravno valjan ugovor o prodaji posebnog dijela u budućoj zgradi, po analogiji valjan je i ugovor koji daje pravo ugovaratelju da na tuđoj zgradi nadogradi svoj posebni dio zgrade. To je ugovor o stjecanju prava nadogradnje ili kraće: ugovor o nadogradnji.

## 4. *Pojam nadogradnje i prava nadogradnje*

Pod nadogradnjom sa stajališta građanskog prava podrazumijeva se nadogradnja na postojećoj zgradi jednog ili više katova, odnosno jednog ili više

<sup>67</sup> Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima ("Sl. SFRJ" br. 6/80. i 36/90.), integriran u pravni poredak Republike Hrvatske sa izmjenama i dopunama koje su učinjene Zakonom o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima ("Narodne novine" br. 53/91.).

<sup>68</sup> Vidi, I.3, četvrti i peti pasus (supra).

<sup>69</sup> P. Simonetti: Prodaja tuđe nekretnine "Informator" br. 4027 od 10. 10. 1992.

<sup>70</sup> Vrleta Krulj: Svojina na delovima zgrada (etažna svojina) i izgradnja stambenih zgrada - stanova neposredno za tržište "Institut za uporedno pravo" Beograd 1969.

stanova, jedne ili više poslovnih prostorija, tj. takvih građevinskih cjelina koje po zakonu mogu biti posebni dijelovi zgrade.

Nadogradnja u ovom tekstu nije oznaka za dograđivanje koje dovodi do proširenja zgrade ili samostalnih dijelova zgrade, već se pod ovim podrazumijeva samo izgradnja posebnog dijela zgrade podizanjem zgrade za jedan ili više katova. Zato preuređenje potkrovlja u poseban dio zgrade, ako se pri tome ne podiže visina zgrade za jedan kat, ne označavamo nazivom - nadogradnja. Izgradnju bočnog samostalnog dijela zgrade označavamo nazivom - dogradnja.

Pravo nadogradnje ovlašćuje, dakle, njegova nositelja da na tuđoj zgradi nadogradi jedan ili više stanova, odnosno jednu ili više poslovnih prostorija. Ovo je pravo posebno uređeno u talijanskom Građanskom zakoniku.<sup>71</sup> Naša sudska praksa ga priznaje, iako ga zakon ne uređuje,<sup>72</sup> jer bi bez prava nadogradnje nadograđeni dijelovi bili priraštaj zgrade<sup>73</sup> po načelu *accessorium cedit principale*, kao što je zgrada priraštaj zemljišta po načelu *superficies solo cedit*.

### 5. Urbanističke i tehničke (građevinske) pretpostavke za nadogradnju

Općenito urbanističke pretpostavke za nadogradnju određuju propisi o prostornom uređenju,<sup>74</sup> a tehničke (građevinske) pretpostavke propisi o građenju.<sup>75</sup>

Određujući uvjete o uređenju prostora, Zakon o prostornom uređenju, propisuje da uvjet za izgradnju građevine sadrži detaljan plan uređenja (čl. 27.), a oblikovanje građevine - lokacijska dozvola (čl. 36. st 1. t. 5.).

Zakon o građenju, pak, određuje da za nadogradnju moraju biti ispunjene tehničke pretpostavke (čl. 2. st. 7.) koje su iscrpno opisane u poglavlju II. (Tehnička svojstva bitna za građevinu), a tiču se stabilnosti građevine (čl. 4); njene mehaničke otpornosti i solidnosti (čl. 5.); sigurnosti u slučaju požara (čl. 6.); zaštite od ugrožavanja zdravlja ljudi i okoliša (čl. 7.); zaštite korisnika od povreda (čl. 8.); zaštite od buke i vibracija (čl. 9.); ušteda energije i toplinske zaštite (čl. 10.); itd.

Za nadogradnju (kao i za ostale vidove rekonstrukcije zgrade iz čl. 2. st. 7.) traži se građevna dozvola (čl. 27.).

---

<sup>71</sup> Pravo nadogradnje (*diritto di sopraelevazione*) u talijanskom pravu je podvrsta *superficiaryarnog prava* (*diritto di superficie*). O tome vidjeti:

Francesco Messineo, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Volume secondo, Nona ed "Giuffrè" Milano, 1965. II paragraf 97, 4 bis, a) i g); Lino Salis, *La superficie "UTET"* Torino, 1958. str. 9, 10 i 20; Giovanni Pugliese, *Della superficie in Commentario del Codice civile*, Libro terzo, Quarta ed "Zanichelli" Bologna - Soc. ed. del' Foro italiano, Roma, 1976, str. 576. i dalje; čl 1117. Građanskog zakonika (Codice civile).

<sup>72</sup> Rješidbe Vrhovnog suda Hrvatske, Rev. 2418/81. od 20. 04. 1982, ZSO VII - 2, 94 i Rev. 207/82. ZSO VII -2, 95.

<sup>73</sup> VSV Rev. 299/81. od 4. 09. 1981. "Pravni život" br. 4, 1982., str. 519.

<sup>74</sup> Zakon o prostornom uređenju ("Narodne novine" br. 30/94.).

<sup>75</sup> Zakon o građenju ("Narodne novine" br. 77/92. i 82/92.), Zakon o postupanju s objektima građenim protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje ("Narodne novine" br. 33/92.) i prateći propisi.

Nadležni organ neće dati lokacijsku dozvolu ako je zgrada već izgrađena do visine predviđene tehničkim uvjetima o građenju ili ako nadogradnja ne odgovara arhitektonskom izgledu zgrade ili urbanističkom sklopu ulice, trga ili šireg ambijenta. Također će nadležni organ uskratiti pristanak za nadogradnju (građevna dozvola) ako postojeća zgrada sa stajališta propisa o građenju nije podobna za nadogradnju.

## 6. Objekt prava nadogradnje

### 6.1. Općenito

Objekt prava nadogradnje može biti kako zgrada na koju postoji pravo vlasništva (suvlasništva) tako i zgrada u etažnom vlasništvu.

Ako je zgrada u etažnom vlasništvu, objekt prava nadogradnje su zapravo zajednički dijelovi zgrade, posebno nosivi zidovi i krovšte, bez obzira što najviši kat, eventualno, pripada samo jednom etažnom vlasniku.

### 6.2. Objekt prava nadogradnje ako je zgrada pravno odvojena od zemljišta

Postavlja se pitanje da li je i zemljište objekt prava nadogradnje ako je pravno odvojeno od zgrade. U talijanskoj pravnoj literaturi su podijeljena mišljenja o tome što je po njihovu pravu objekt prava nadogradnje. Talijanski autori većinom polaze od činjenice da, za razliku od superficijarnog prava koje tereti samo zemljište, pravo nadogradnje tereti zgradu, a preko zgrade i zemljište, jer je rezultat koji se hoće postići njegovom realizacijom nadogradnja, kao prirodni sastavni dio zgrade, ali od nje pravno odvojen. *Balbi* stavlja u prvi plan ovu prirodnu činjenicu, tj. da se nadogradnja posredno naslanja na zemljište, pa izvodi zaključak da je zemljište posredno objekt prava nadogradnje i onda kad je zgrada odvojena od zemljišta superficijarnim pravom.<sup>76</sup> Nasuprot tome, *Salis*, koji posmatra to pitanje sasvim juristički, ističe da je objekt prava nadogradnje samo zgrada ako je ona pravno odvojena od zemljišta kao autonomni objekt prava vlasništva, te da je objekt prava nadogradnje samo najviši kat ako je pravno odvojen od zgrade, kao samostalni objekt prava vlasništva. Građenjem, kako se figurativno izražava *Salis*, podiže se navise objekt prava vlasništva u odnosu na koji djeluje priraštaj.<sup>77</sup> Dakle, ako je zgrada pravno odvojena od zemljišta, tada je nadogradnja priraštaj zgrade, a pod pretpostavkom da je zgrada horizontalno podijeljena po katovima, tada je nadogradnja priraštaj najvišeg kata.

Pravo nadogradnje nema ni jednu drugu bitnu funkciju nego neutralizirati priraštaj, tj. omogućiti stjecanje prava vlasništva na nadograđenom dijelu. Upravo, kao što i nadograđivanje jednog kata ili stana u etažnom vlasništvu ima za posljedicu da vlasnik toga kata ili stana stekne pravo vlasništva na inkorporiranoj stvari, bez obzira tko ju je ugradio ako se nije odrekao prava priraštaja, tako i vlasnik najvišeg kata stječe pravo vlasništva na nadogradnju

<sup>76</sup> Giovanni Balbi, *Il diritto di superficie "Giappichelli"* Torino, 1947, str.97.

<sup>77</sup> Salis, o.c, str. 20. i dalje.

ukoliko se nije odrekao prava priraštaja konstituiranjem prava nadogradnje. (Po talijanskom pravu, krovište je isključivo vlasništvo vlasnika najvišeg kata - članak 1127. Građanskog zakonika).

Mada smatra da je djelomično točna i teza koju zastupa *Balbi*, i ona koju brani *Salis*, *Pugliese* odbacuje i jednu i drugu. Po njegovu shvaćanju *Balbijeva* teza da je zemljište objekt prava nadogradnje neprihvatljiva je, jer je činjenica da to pravo konstituira vlasnik najvišeg kata, a ne vlasnik zemljišta. Ne može se odobriti ni *Salisova* teza da je objekt prava nadogradnje samo najviši kat jer je nesumnjivo da pravo nadogradnje implicira posredno korištenje zemljišta i da nositelj toga prava ima stvarnopravni zahtjev protiv vlasnika zemljišta, iako ovaj nije konstituirao pravo nadogradnje. Međutim, treba imati na umu i to, što gubi iz vida *Salis*, da vlasnik zgrade koji nije vlasnik zemljišta može konstituirati pravo nadogradnje samo ako njegovo superficijarno pravo nije iscrpljeno, tj. samo ako po tom pravu može i sam nadograditi jedan ili više katova. Svakako, ovo vrijedi i za slučaj ako pravo nadogradnje konstituira vlasnik najvišeg kata, koji ne mora biti titular prvobitnog superficijarnog prava, odnosno superficijarne koncesije na zemljištu, jer je i on stekao pravo vlasništva na osnovi prava nadogradnje.

Na temelju navedenog *Pugliese* izvodi zaključak da se može osnovati superficijarno pravo na superficijarnom pravu, koje će se moći efektuirati tek kada se izgradi zgrada do one visine do koje smije graditi superficijar, a to znači da se superficijarno pravo na superficijarnom pravu može vršiti samo kao pravo nadogradnje.<sup>78</sup>

*Pugliese* se ne slaže ni sa shvaćanjem da je pravo nadogradnje koje vlasniku najvišeg kata priznaje Građanski zakon (čl. 1127) jednostavna emanacija prava vlasništva. "Prije svega", kaže on "nadogradnja, kao i kat ispod nje, se naslanjaju na nosive zidove zgrade na kojima imaju pravo suvlasništva svi etažni vlasnici (čl. 1117)".

Ako zidovi nisu zajednički (*condominio pro indiviso*), a to je po talijanskom pravu moguće jer je pravo suvlasništva na zajedničkim dijelovima zgrade dispozitivno, tada se nadogradnja naslanja na nosive zidove koji pripadaju *pro parte* svakom etažnom vlasniku ili pak samo jednome ili nekolicini, ali ne svima, zavisno od akta volje subjekata koji su konstituirali ili stekli etažno vlasništvo; jer tu vlada princip autonomije volje.

Vlasnik najvišeg kata koji hoće realizirati svoje pravo nadogradnje mora platiti drugim etažnim vlasnicima naknadu razmjerno njihovim suvlasničkim dijelovima na zemljištu, što znači da nije izjednačen s vlasnikom zemljišta, kako misli *Salis*. Naprotiv, iz činjenice da je on dužan platiti odgovarajuću naknadu ostalim etažnim vlasnicima da bi mogao izvesti nadogradnju, proizlazi da je pravo nadogradnje vlasnika najvišeg kata jedan tip superficijarnog prava i da je vrijednost njegovog prava razmjerna vrijednosti njegovog etažnog dijela na zgradi.<sup>79</sup> Prema tome, moglo bi se reći da vlasnik najvišeg kata ima zakonsko superficijarno pravo koje može realizirati ako plati razmjernu naknadu ostalim etažnim vlasnicima, tj. vlasnicima konstruktivnih dijelova zgrade.

<sup>78</sup> *Pugliese*, o.c. str. 577 - 580.

<sup>79</sup> *Isti*, str. 577. i dalje.

Kako se vidi, u talijanskoj pravnoj literaturi se pokušava utvrditi objekt prava nadogradnje sa stajališta superficijarnog prava. Superficijarni vlasnik može konstituirati pravo nadogradnje, logički, samo ako sam nije iscrpio superficijarno pravo (ako je npr. izgradio zgradu na kat, a ima superficijarno pravo za dva kata). Danas, razumije se, urbanistički propisi i urbanistički planovi uređuju način korištenja urbanog prostora, pa prema tome, i visinu (broj katova) zgrade. Superficijarno pravo ne smije biti u raskoraku s urbanističkom regulativom. Ne može vlasnik zemljišta dati trećemu pravo da gradi zgradu na dva kata, na primjer, ako urbanistička regulativa određuje da se na tom lokalitetu smiju graditi zgrade na kat, jer ni vlasnik nema to pravo. Superficijar koji ima ovlast graditi zgradu na kat, ili na više katova, može sam izgraditi prizemlje, a u korist trećega zasnovati pravo nadogradnje za jedan ili više katova dok se ne iscrpi superficijarno pravo. Objekt prava nadogradnje je zgrada, a ne superficijarno pravo, jer pravo nadogradnje spada u grupu prava uporabe ili korištenja tuđe stvari, prisvajanja njenih uporabnih vrijednosti, a ne prometne, kao, npr., založno pravo, pa se ne može konstituirati na samom pravu.

Ugovor o zasnivanju prava nadogradnje stvara prava i obveze, ali se to pravo ne može zasnovati prije nego što nastane njegov objekt - zgrada do one visine od koje se prema konstitutivnom aktu nastavlja nadogradnja.

### **6.3. Objekt prava nadogradnje u hrvatskom pravu**

Ma koliko da je bogata i svestrana argumentacija koju su izložili talijanski pravници, posebno *Pugliese*, za svoje teze o tome što je objekt prava nadogradnje sa stajališta talijanskog prava, ona ne daje siguran putokaz za utvrđivanje objekta prava nadogradnje u našem pravu. *Pugliese* je s pravom ukazao da vlasnik zgrade podignute na tuđem zemljištu na temelju superficijarne koncesije ne može zasnovati pravo nadogradnje u korist trećega ako je sam iscrpio superficijarno pravo, jer u tom slučaju ni sam nema pravo nadogradnje. Ovaj jednostavni zaključak koji se izvodi iz pravila da nitko ne može na drugoga prenijeti više prava nego što ga sam ima, svakako vrijedi i za naše pravo.

Po našem pravu objekti prava nadogradnje su i zgrada i građevinska čestica, i to bez obzira da li čine pravno jedinstvo ili su pravno razdvojene ustanovom etažnog vlasništva. Objekt prava nadogradnje ne može biti samo zgrada, pogotovo ne samo najviši kat, već istovremeno zemljište i zgrada, odnosno zajednički dijelovi zgrade na koje će se nasloniti nadogradnja, jer svaki vlasnik posebnog dijela zgrade, od prizemlja do najvišeg kata, istovremeno je skupni (zajednički) vlasnik zajedničkih dijelova zgrade i suvlasnik građevinske čestice, pa je to i onaj vlasnik koji stječe pravo vlasništva na nadogradnju. Pravo služnosti koje pravno razdvaja zemljište i zgradu također pripada svim vlasnicima posebnih dijelova zgrade.

## **7. Davatelj prava nadogradnje**

Davatelj prava nadogradnje je osoba koja je ovlaštena konstituirati to pravo u korist trećega. Ta ovlast svakako pripada vlasniku zgrade. Vlasnik koji je ovlašten otuđiti kat ili dio kata (stan ili poslovnu prostoriju) postojeće zgrade i na taj način konstituirati individualno vlasništvo na dio zgrade, odnosno

zajedničko vlasništvo na zajedničke dijelove zgrade i pravo suvlasništva na građevinsku česticu ovlašten je i da, ukoliko se to ne protivi urbanističkoj regulativi i propisima o građenju, zasnuje pravo nadogradnje koje ovlašćuje trećega da na njegovoj zgradi za sebe nadogradi poseban dio zgrade.

Ovlaštenje da konstituira pravo nadogradnje, ako su za ovo ispunjene zakonske pretpostavke, pripada također i suvlasnicima zgrade, odnosno vlasnicima posebnih dijelova zgrade (čl. 15. st.4. ZOVO-a).

Budući da konstituiranje prava nadogradnje prelazi okvir redovnog upravljanja, za taj akt je neophodna suglasnost svih suvlasnika (čl. 15. st. 4. ZOVO-a).<sup>80</sup> Ako nije drukčije ugovoreno, vlasnicima (suvlasnicima) nadograđene zgrade pripada pravo na odgovarajuću naknadu.<sup>81</sup>

Pravo nadogradnje na zgradi u etažnom vlasništvu mogu zasnovati samo vlasnici zajedničkih dijelova zgrade na koje se nadogradnja treba nasloniti. Kako je pravo vlasništva na zajedničke dijelove zgrade nedjeljivo, jasno je da se pravo nadogradnje može konstituirati također samo suglasnom voljom svih vlasnika zajedničkih dijelova zgrade koji su objekt tog prava.

Pravo nadogradnje po zakonu ne pripada, pojedinačno, ni suvlasniku zgrade, ni vlasniku posebnog dijela zgrade, pa ni vlasniku najvišeg kata. Oni, također, kao i svaka treća osoba, mogu steći pravo nadogradnje samo uz punu suglasnost svih ostalih suvlasnika zgrade, odnosno vlasnika zajedničkih dijelova zgrade u etažnom vlasništvu na koje se treba nasloniti nadogradnja ili odlukom suda.<sup>82</sup>

## 8. Priroda prava nadogradnje

Pravo nadogradnje traje najduže do izgradnje posebnog dijela zgrade radi čije izgradnje je konstituirano u korist treće osobe. Kada se dovrši nadogradnja, iscrpljuje se pravo nadogradnje, a njegov imatelj stječe pravo vlasništva na posebni dio zgrade, pravo suvlasništva na građevinsku parcelu i skupno vlasništvo na zajedničke dijelove zgrade.

Pravo nadogradnje "oživljava" nakon rušenja nadograđenog dijela zgrade ako je tako bilo određeno u konstitutivnom aktu. Zato se to pravo po svome sadržaju može usporediti s pravom građenja (*diritto di costruire*) kao posebnom ovlasti superficijarnog prava. Ali kako naše pravo ne poznaje pravo građenja (superficijarno pravo) kao stvarno pravo na zemljištu na koje postoji pravo vlasništva, pravo nadogradnje se ne može tretirati kao podvrsta prava građenja, kao što se tretira pravo nadogradnje u talijanskom pravu.

<sup>80</sup> Vrhovni sud Hrvatske br. U - 3473/70. od 3. lipnja 1971, ZSO XVI - 2, 254 i Gž 3842/71. od 28. veljače 1973., PSP 3/36. Po ovoj rješidbi kao i po rješidbi Okružnog suda Šibenik Gž 451/76. od 13. studenog 1978., PSP 14/79. kada etažni vlasnici ne postignu suglasnost o konstituiranju toga prava, onaj koji je zainteresiran može podnijeti prijedlog općinskom sudu da o tome odluči u izvanparničkom postupku

<sup>81</sup> VSH Gž 1793/62. od 24. 01. 1963.

<sup>82</sup> Rješidba VSH, Gž 3842/71. od 28. 02. 1973, ZSO XVIII, 1/21.

Kako pravo nadogradnje u Republici Hrvatskoj nije uređeno kao posebno pravo na tuđoj stvari, a budući da stvarna prava može kreirati samo zakonodavac, interpretatorima (sudskoj praksi i pravnoj nauci) ne preostaje ništa drugo nego da problem pravne prirode prava nadogradnje pokušaju riješiti metodom analogije. Analogija, pak, upućuje na pravni institut prava služnosti, stvarnog prava na tuđoj stvari, koje ovlašćuje titulara da u određenim granicama prisvaja uporabnu vrijednost tuđe stvari. Pravo nadogradnje omogućuje njegovom titularu prisvajati uporabnu vrijednost tuđe zgrade, da na nju naslanja svoj građevinski objekt, ali ta karakteristika nije dovoljna da bismo ga mogli podvesti pod ustanovu prava služnosti, stvarne ili osobne. Stvarna služnost je, po zakonskoj definiciji, pravo vlasnika jedne nekretnine (povlasno dobro) da zahtijeva od vlasnika poslužnog dobra da se uzdržava od vršenja određenih radnji koje bi inače imao pravo vršiti na svojoj nekretnini (čl. 49. st. 1. ZOVO-a). Kod prava nadogradnje, međutim, nema povlasnog dobra, naprotiv, kad ono nastane (kada se izgradi nadogradnja), iscrpljuje se njegov sadržaj, a titular toga prava stječe zajedničko pravo vlasništva na zajedničkim dijelovima zgrade, odnosno pravo suvlasništva na građevinsku česticu. Pravo nadogradnje, samo kao podvrsta prava građenja ako je tako određeno konstitutivnim aktom i upisano u zemljišnoj knjizi, oživljava kada se sruši nadogradnja, tj. kada propadne povlasno dobro. To znači da pravo nadogradnje egzistira bez povlasnog dobra i da se, po prirodi stvari, može efektuirati samo kad nema povlasnog dobra. Kada se nadogradnja ponovo izgradi, ono nestaje ili je njegovo trajanje virtualno (ako se u slučaju rušenja nadogradnje opet može nadograditi taj dio zgrade).

Osobne služnosti jesu: pravo plodouživanja, pravo uporabe i pravo stanovanja (*habitatio*), na koje se primjenjuju pravna pravila OGZ-a tj. paragrafi 478. i 504.-522. (čl. 60. ZOVO-a).

Pravo plodouživanja i pravo uporabe ovlašćuju titulara da koristi i upotrebljava tuđu stvar i da prisvaja plodove (stječe pravo vlasništva na plodovima u času odvajanja), ali da pri tome ne mijenja njenu namjenu. Pravo nadogradnje naprotiv, ovlašćuje titulara da promijeni namjenu i identitet zgrade. Pravo stanovanja po prirodi stvari se ne može usporediti s pravom nadogradnje, odnosno obrnuto. Ono ne daje ovlast titularu da nadogradi zgradu, jer se oblikuje kao pravo uporabe ili pravo plodouživanja zgrade, odnosno dijela zgrade radi stanovanja (par. 521. OGZ-a).

Budući da se pravo nadogradnje ne može podvesti pod služnosti, a s drugim stvarnim pravima na tuđoj stvari u našem pravu se uopće ne može uspoređivati, nameće se zaključak da je ono po svojoj pravnoj prirodi obvezno pravo, ako nije podvrsta prava građenja. Pravo nadogradnje nastaje zaključenjem ugovora, odnosno protekom roka ili ispunjenjem odložnog uvjeta ako je tako ugovoreno.

## 9. Ugovor o nadogradnji

Ugovor o nadogradnji predstavlja kombinaciju dva ugovora: ugovora o uporabi tuđe stvari, koji ovlašćuje vjerovnika da upotrebljava tuđu zgradu, a posredno i građevinsku česticu, za podizanje nadogradnje i ugovora o zasnivanju prava zajedničkog vlasništva na zajedničkim dijelovima zgrade, odnosno prava suvlasništva na građevinsku česticu. Ova prava stječu se s izgradnjom osnovnih

struktura nadogradnje kao posebnog dijela zgrade na temelju ugovora o nadogradnji. Prije izgradnje nadogradnje postoji samo obvezno pravna osnova za stjecanje navedenih prava pod odložnim uvjetom. Kada graditelj ne bi stjecao spomenuta prava, nadogradnja bi po pravu priraštaja (*iure accessionis*) pripadala vlasniku zgrade, odnosno vlasnicima zajedničkih dijelova zgrade.

Budući da je ugovor o nadogradnji kombinacija ugovora o uporabi (zakupu) tuđe nekretnine i ugovora o zasnivanju zajedničkog vlasništva ili suvlasništva na nekretnini, mora se zaključiti u onoj formi koja se traži za ugovor o zakupu nekretnine (poslovne ili stambene zgrade, odnosno posebnog dijela zgrade) i ugovor o prodaji prava na nekretnini. Za ove ugovore u našem pravu je predviđena pismena forma kao konstitutivni element.<sup>83</sup> Ali ugovor za čije se sklapanje zahtijeva pismena forma smatra se pravovaljanim, iako nije zaključen u toj formi, ako su ugovorne strane izvršile u cijelosti, ili u pretežnom dijelu, obveze koje iz njega nastaju, osim ako iz cilja zbog kojega je forma propisana očito ne proizlazi što drugo (čl. 73. Zakona o obveznim odnosima). Držimo da je za ugovor koji razmatramo propisana pismena forma pretežito u interesu ugovornih strana, radi njihove sigurnosti, da će ugovorne obveze biti ispunjene onako kako su ugovorene. Zato ako su ugovaratelji ispunili svoje obveze u cijelosti ili u pretežnom dijelu iz neformalnog ugovora, ugovorna forma postaje suvišna. Drugim riječima, u tom slučaju se ostvaruje svrha radi koje je forma propisana.

#### IV.

#### ***Komparacija prava građenja i držanja vlastite zgrade na tuđem zemljištu i prava nadogradnje***

1. Valjan je ugovor koji ovlašćuje vjerovnika da na tuđem zemljištu izgradi vlastitu zgradu, odnosno da na tuđoj zgradi nadogradi vlastiti posebni dio zgrade

2. Ugovor o građenju i držanju vlastite zgrade na tuđem zemljištu kao i ugovor o nadogradnji zaključuju se u formi koja je propisana za zakup nekretnina i za ugovor o prijenosu (stjecanju) prava na nekretninama.

3. Budući da je sastavnica i jednog i drugog ugovora - ugovor o zakupu nekretnine, u slučaju otuđenja zemljišta, odnosno zgrade, ako je pravno odvojena od zemljišta, stjecalac stupa na mjesto zakupodavca (čl. 591. Zakona o obveznim odnosima) te nakon toga prava i obveze iz ugovora o zakupu nastaju između njega i zakupca.

Ugovori o zakupu nekretnina stječu publicitet upisom zakupa u zemljišnu knjigu (paragraf 9. ZZK).

4. Kao što se na osnovi pravnog posla, upisom u zemljišnu knjigu, mogu pravno razdvojiti zemljište i zgrada kao i posebni dio zgrade od zgrade kao cjeline, tako se može na temelju pravnog posla, građenjem, bez upisa u zemljišnu knjigu steći vlastita zgrada na tuđem zemljištu, odnosno vlastiti posebni dio zgrade nadogradnjom tuđe zgrade na temelju ugovora o nadogradnji. Uknjižba tako stečenog prava vlasništva (izvanknjižno) ima samo značaj publiciteta.

<sup>83</sup> Članak 11. Zakona o građevinskom zemljištu čl. 22. Zakona o poslovnim zgradama i prostorijama ("Sl. l. SFRJ", br. 43/65. i 57/65., NN br. 52/71.).



## Summary

### **LEGAL GROUNDS FOR BUILDING ON OTHER PERSON'S LAND - de lege lata -**

#### **I**

#### **The Right to Build and Keep One's Own House on Land Belonging to Someone Else**

An analysis of regulations and theoretical standpoints has shown that it is possible, on the basis of a contract, to break the legal unity of the land and the building by registering into a land register. A further conclusion is drawn that the contract on building one's own house on land belonging to someone else is valid. A contract of this kind does not give the right to build or some other right in rem; however, at the moment of building a structure the right of real servitude is established, which legally separates the building and the land into two completely independent real properties: the land owner retains his or her right, and the builder (the other contractual party) acquires the right of ownership to the building.

Therefore, *ad aedificandum* concession contains two rights; the right to build a (one's own) building on land belonging to someone else, and the right to acquire real servitude which separates the building from the land. A comparison shows how the Italian lawyers, by not separating the two rights, have come across insurmountable difficulties in establishing the legal nature of this concession.

#### **II**

#### **Application of Rules and Regulations on the Right to Build**

The building land of the municipalities, towns, republics and the federation, which, according to the rules and regulations on the right to build, were the only ones entitled to establish a right to build after 1945, was in the regime of social (state) ownership. For that reason, all until 22nd December 1990 the application of the rules on the right to build, as contained in the Austrian Law of 26th April 1912, and which law applied at one part of the territory of the Republic of Croatia, was for practical purposes eliminated. Moreover, there is no evidence that those rules and regulations applied until 31st December 1991, which is the legal precondition for their application after that date. For all the above reasons, the author advocates that there be passed a law whereby the application of those rules would be made legal, and which would operate until the new enactment dealing with the right to build. This would have the effect of preventing alienation of small pieces of unbuilt land in the social ownership and helping the interested persons to acquire building units for small consideration, and hypothecate the right to build thus acquired with the view to gaining building loans.

In the author's opinion, the rules and regulations on the right to build cannot be deemed as having been applied until 31st December 1991 if the right to build was not registered in the land registers. Accordingly, all contracts creating the right to build are null and void, but may convert into contracts on

building an own building on an other person's land (I above) under the general legal conditions (Sec. 106 Obligations Act).

### III

#### The Right to Elevate

Under Croat law, as it is today, before the introduction of the right to build, the right to build a separate part of a building on an other person's building (the right to elevate) is by its nature a non-real rights which is acquired by means of a contract. A contract on the right to elevate is a combination of a contract on the usage of an other person's immoveable property and a contract on establishment of joint ownership on the joint parts of the building, on acquisition of ownership on the building unit and the ownership on the separate part of the building. These rights are acquired by the building of the separate part of the building.

In those legal systems which do regulate the institutions of ownership on the separate part of the building and the right to build there exists the right to elevate as a sub-group of the right to build which entitles the beneficiary to build his/her own part of the building.

### IV

The Croat law, as it is today, before the introduction of the right to build, does allow for a contract on building an own building on an other person's land, as well as a separate part of a building on an other person's building. These contracts are combinations of contracts of lease of an immoveable property and contracts on acquisition of real rights on immoveable property by way of building an essential structure of a building and/or a separate part of the building (elevation) extra-register, and are made in written form as prescribed by law for the contract of lease of immoveable property and the contract on acquisition of real rights on immoveable property. In the case of alienation of the land before the house is built and/or before the elevation, the new owner of the land will take the role of the lessor.

*Key words:* real servitude which legally separates the land and the building, right to build, the right to elevate.

#### Zusammenfassung

#### RECHTSGRUNDLAGEN FÜR DAS BAUEN AUF FREMDEN IMMOBILIEN - de lege lata -

### I

#### Das Recht ein eigenes Haus auf fremden Grundstück zu erbauen und zu behalten

Eine Analyse der Vorschriften und theoretischen Auffassungen hat gezeigt, daß es möglich ist, aufgrund eines Vertrages die Einheit von Grundstück und

Gebäude durch eine Grundbucheintragung zu trennen. Eine weitere Schlußfolgerung ist, daß der Vertrag über den Bau eines Eigenheims auf fremder Immobilie rechtskräftig ist. Ein Vertrag solcher Art gib nicht das Recht zu bauen oder irgendein anderes Recht in rem; dennoch entsteht im Augenblick des Bauens einer Struktur Nutzrecht, das das Gebäude und das Grundstück in zwei komplexe und unabhängige Eigentümer trennt: der Grundstückeigentümer behält sein Recht und der Bauherr (die andere Vertragspartei) erhält das Eigentumsrecht für das Gebäude.

Deshalb erhält die Konzession *ad aedific* zwei Rechte: das Recht, ein Gebäude auf fremdem Grundstück zu bauen und das Recht auf Nutzung, das das Gebäude vom Grundstück trennt. Ein Vergleich zeigt, daß die italienischen Rechtswissenschaftler - weil sie diese beiden Rechte nicht voneinander getrennt haben - in unüberbrückbare Schwierigkeiten bei der Einführung der Rechtsnatur dieser Konzession gekommen sind.

## II

### Die Anwendung der Rechtsregulativen zum Baurecht

Da der Baugrund der Gemeinden und Städte, der Republik und Bundesländer - die gemäß der Rechtsregulativen über das Baurecht als einzige nach 1945 das Recht zu bauen hatte - bis zum 22. Dezember 1990 Gesellschafts (Staats)eigentum war, war die Anwendung des Baurechts nach dem österreichischen Gesetz vom 26. April 1912, das auf dem Territorium der heutigen Republik Kroatien bis zum 6. April 1942 galt, ausgeschlossen, und es gibt auch keinen Beweis dafür, daß dieses Gesetz bis zum 31. Dezember 1991 angewandt wurde, was die gesetzliche Voraussetzung für dessen Anwendung nach diesem Datum ist. Deshalb setzt sich der Autor dafür ein, daß eine Gesetzesverordnung über die Anwendung dieser Regulativen bis zur gesetzlichen Ordnung neuer Baugesetze verabschiedet wird, denn damit würde die Veräußerung der sowieso kleinen Fläche unbebauten städtischen Baulandes im Staatseigentum verhindert werden, und es würde interessierten Personen ermöglicht, gegen geringes Entgelt Bauparzellen zu erwerben und das so erlangte Baurecht als Hypothek für einen Baukredit einzusetzen.

Nach Meinung des Autors können die Regulativen zum Baurecht nicht als angewandt betrachtet werden, wenn dieses Recht bis zum 31.12.1991 nicht in die Grundbücher eingetragen wurde, und in diesem Falle sind die Verträge über das Baurecht nichtig, können aber in Verträge über das Bauen von Eigenheimen auf fremdem Grundstück (Punkt I) unter den allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen (Art. 106 des Gesetzes über Obligationen) konvertiert werden.

## III

### Das Recht zum Anbauen

Im heutigen kroatischen Gesetz ist vor der Einführung des Baurechts, des Rechts der Errichtung ein besonderen Gebäudeteiles an einem fremden Gebäude (das Recht zum Anbauen) seiner Natur nach ein Schuldrecht, das durch einen Vertrag erworben wird. Der Vertrag über das Recht zum Anbauen ist eine Kombination eines Vertrags über die Benutzung fremder Immobilien

und über die Gründung gemeinsamen Eigentums auf den gemeinsamen Gebäudeteilen, die Erlangung des Miteigentums an der Bauparzelle und des Eigentums am besonderen Gebäudeteil. Dieses Recht wird durch die Errichtung des Anbaus (gesonderten Teil des Gebäudes) erworben.

In Rechtssystemen, die das verfassungsmäßige Recht auf Eigentum eines gesonderten Gebäudeteils und das Baurecht regeln, besteht auch das Recht zum Anbau als Unterart des Baurechts, das den Titularen bemächtigt, an einem fremden Gebäude einen eigenen Teil anzubauen.

#### IV

Das kroatische Recht läßt heute vor der Einführung des Baurechts eine Vertragsschließung über den Ausbau eines eigenen Gebäudes auf fremden Grundstück sowie eines besonderen Gebäudeteils am fremden Gebäude zu. Diese Verträge sind kombinierte Verträge über die Miete einer Immobilie sowie Verträge über den Erwerb von Sachenrechten auf eine Immobilie durch den Bau einer selbständigen Gebäudestruktur oder eines besonderen Gebäudeteils (Anbau) - unverbucht, doch in einer schriftlichen Form abgeschlossen, die das Gesetz über den Mietvertrag einer Immobilie und den Vertrag über den Erwerb von Sachenrecht auf eine Immobilie vorschreibt. Im Falle der Veräußerung des Grundstücks vor dem Bau eines Gebäudes bzw. der Veräußerung vor dem Anbau tritt der neue Eigentümer dieser Immobilie an Stelle des Vermieters.

*Stichworte: Nutzrecht, das Grundstück und Gebäude rechtlich  
voneinander trennt, Baurecht und Anbaurecht.*



## GRAĐANSKOPRAVNI REŽIM GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U PRIJELAZNOM RAZDOBLJU - neka pitanja -

Mladen Žuvela, sudac  
Ustavni sud Republike Hrvatske

UDK: 347.2:349  
UR: 17. ožujka 1996.  
Stručni članak

*Prikazavši jedan heterogeni stvarnopravni režim nastao djelomičnom denacionalizacijom i reprivatizacijom građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, autor se zalaže da se uspostavi jedinstveni stvarnopravni režim na građevinskom zemljištu i da se uvede suvremeno pravo građenja koje predviđa Prijedlog Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (u saborskoj proceduri).*

*S obzirom da denacionalizacija i reprivatizacija građevinskog zemljišta dovodi do usitnjavanja katastarskih čestica, autor preporučuje donošenje propisa o urbanoj komasaciji radi provođenja prostornog uređenja.*

*Autor se zalaže i za donošenje propisa o pogodnosti u gradnji stanova u korist socijalno ugroženih slojeva stanovništva, čemu može pripomoći novo pravo građenja.*

**Ključne riječi:** *gradsko zemljište, društveno vlasništvo, denacionalizacija i reprivatizacija, pravo građenja.*

### 1. Uvodne napomene

Građanskopravni režim nekretnina u prijelaznom razdoblju<sup>1</sup> obilježava dualizam pravnog sustava jer pored građanskog zadržava, do usklađivanja propisa s Ustavom, i sustav društvenog vlasništva.<sup>2</sup>

Ustav Republike Hrvatske doduše ne poznaje društveno vlasništvo, ni u prijelaznim odredbama (!), ali se u mnogim propisima još uvijek susreću i odredbe o društvenom vlasništvu, kao primjerice, u Zakonu o vlasništvu na

<sup>1</sup> Ovdje sintagmu prijelazno razdoblje rabimo kao oznaku za vrijeme koje je Ustavnim zakonom za provedbu Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 34/92. pročišćeni tekst, 91/92., 62/93., 50/94., 105/95.) ostavljeno za usklađivanje zakona i drugih propisa s Ustavom Republike Hrvatske. Taj rok je nekoliko puta produžavan i ističe 31. 12. 1996.

<sup>2</sup> M. Žuvela, Građanskopravni režim nekretnine u prijelaznom razdoblju, u Godišnjaku I, Hrvatskog društva za građanskopravne znanosti i praksu, Zagreb-Opatija, 1994. str. 2.

dijelovima zgrada, Zakonu o stambenim odnosima, Zakonu o poslovnim zgradama i prostorijama, Zakonu o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, Zakonu o građevinskom zemljištu itd.

To je valjda i razlog što i nadalje naglašeno govorimo o posebnim (građansko) pravnim režimima na poljoprivrednom ili građevinskom zemljištu te na šumama i šumskom zemljištu, iako Ustav jedva da govori (i) o nekom posebnom (vlasničko) pravnom režimu nekretnina, odnosno zemljišta, kao takvog.

Ustav, naime, poznaje samo jednu vrstu prava vlasništva<sup>3</sup>, a tako ustavne odredbe tumači i Nacrt prijedloga Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.<sup>4</sup>

Dakle, ni Ustav ni Nacrt ne sadrže neke posebne odredbe koje bi karakterizirale (samo) građanskopravni režim, odnosno vlasničkopravni ili, potpunije rečeno, stvarnopravni<sup>5</sup> režim građevinskog zemljišta.

Ustav sadrži odredbu<sup>6</sup> prema kojoj more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku, imaju njezinu osobitu zaštitu. Zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku mogu upotrebljavati i iskorištavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici, te naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.

Dakako, opće odredbe o vlasništvu<sup>7</sup> odnose se na odgovarajući način i na građevinsko zemljište. Te odredbe proklamiraju da se jamči pravo vlasništva i nasljeđivanja, da je vlasništvo nepovredivo, ali i da obvezuje, da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru, trpjeti izvlaštenje (uz naknadu tržišne vrijednosti), a i druga zakonom ustanovljena ograničenja, ali samo iznimno, i to radi zaštite interesa i sigurnosti Republike, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Rečeno je već da ni Nacrt ne sadrži neke posebne odredbe koje bi se odnosile samo na građevinsko zemljište. Nacrt definira nekretninu<sup>8</sup> kao česticu zemljine površine, zajedno sa svime što je sa zemljištem trajno spojeno na ili ispod njegove površine, ako zakonom nije drugačije određeno, ali ne ide dalje, ne pravi razliku između čestica s obzirom na njihovu prirodnu kakvoću, način iskorištavanja i sl.

Nacrt prijedloga Zakona o zemljišnim knjigama<sup>9</sup> također posebno ne govori o građevinskom zemljištu, a zemljište definira kao dio zemljišne površine, koji je u katastru zemljišta<sup>10</sup> označen posebnim brojem i nazivom katastarske općine u kojoj leži (katastarska čestica).

<sup>3</sup> Članak 3. i 48. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", br. 56/90., nastavno: Ustav)

<sup>4</sup> Članak 1. Nacrta iz studenog 1995. (dalje: Nacrt)

<sup>5</sup> N. Gavella-Gliha, Uvod u stvarno pravo, Zagreb, 1991., str. 7.

<sup>6</sup> Članak 52.

<sup>7</sup> Članak 3. i 48-50. Ustava

<sup>8</sup> Članak 2.

<sup>9</sup> Nacrt iz studenoga 1995. (članak 2.)

<sup>10</sup> Vidjeti o katastru zemljišta u radu cit. u bilješci 2. str. 3.

Ni Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima<sup>11</sup> ne ide dalje utvrđujući predmet prava vlasništva od diobe stvari na pokretne i nepokretne (članak 2.).

Zanimljivije su odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu, koji je usklađen s Ustavom.<sup>12</sup> Tim je zakonom svekoliko poljoprivredno zemljište proglašeno dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu (članak 1., stavak 1.), time da ga strane osobe ne mogu (više) stjecati (članak 1. stavak 3. i članak 62.).

Poljoprivrednim zemljištem u smislu ZPZ smatraju se oranice, vrtovi, voćnjaci, vinogradi, livade, pašnjaci, ribnjaci, trstici i močvare koje nisu posebno vrijedni biotipi, kao i drugo zemljište koje se koristi ili ne koristi, a može se privesti poljoprivrednoj proizvodnji. Poljoprivrednim zemljištem smatra se i neizgrađeno građevinsko zemljište, osim uređenog građevinskog zemljišta užih dijelova starih gradskih jezgri koje će utvrditi županijska skupština, odnosno gradska skupština.<sup>13</sup>

## 2. *Pojmovno određenje građevinskog zemljišta*

ZPZ suprotstavlja “neizgrađeno građevinsko zemljište” “uređenom građevinskom zemljištu užih dijelova starih gradskih jezgri koje će” (tek!) “utvrditi županijska odnosno gradska skupština”.<sup>14</sup>

Zakon o šumama<sup>15</sup> ne sadrži odredbu sličnu cit. odredbi ZPZ (čl. 2. st. 2.) u odnosu na građevinsko zemljište, a proglašava svekolike šume i šumska zemljišta dobrima od interesa za Republiku i imaju njezinu osobitu zaštitu (čl. 1. st. 1.), sukladno odredbi čl. 52. Ustava.

Čini se da je od zemljišta ostalo (još) samo građevinsko koje nije (i) posebnim zakonom utvrđeno kao dobro od interesa za Republiku i zakonom utvrđeni elementi njegove osobite zaštite, sukladno već citiranoj odredbi čl. 52. Ustava. Možda bi se ova ustavna odredba mogla, i trebala, na odgovarajući način primijeniti pri nekoj eventualnoj budućoj zakonskoj regulaciji građevinskog zemljišta!

Usput se napominje da je svekoliko poljoprivredno zemljište te šume i šumsko zemljište ranije u društvenom vlasništvu sada postalo vlasništvo Republike Hrvatske.<sup>16</sup>

<sup>11</sup> “Narodne novine”, broj 53/91.

<sup>12</sup> Pročišćeni tekst u “Narodnim novinama”, broj 54/94., 48/95 (dalje: ZPZ).

<sup>13</sup> Članak 2. ZPZ

<sup>14</sup> Teško je zamisliti da se na jednom mjestu može složiti toliko nejasnoća koliko ih se razbire iz stavka 2. članka 2. O nekima pišemo niže pod 7. (Razgraničenje poljoprivrednog od...)

<sup>15</sup> Pročišćeni tekst u “Narodnim novinama”, broj 52/90., 5/91., (ispr.), 9/91., 61/91. (v. čl. 7. Zakona o izmjenama zakona kojima su osnovana javna poduzeća), 14/93. (Uredba), 26/93. (v. čl. 78. Zakona o novčanim kaznama) i 76/93.

<sup>16</sup> Članak 3. stavak 1. ZPZ i članak 16. stavak 1. Zakona o šumama. Značajna je razlika u tome što Zakon o šumama propisuje (članak 16. stavak 2.) da Sabor Republike Hrvatske, radi obavljanja djelatnosti i gospodarenja šumama u državnom vlasništvu, osniva javno poduzeće (Hrvatske šume), a za obavljanje djelatnosti (gospodarenja) poljoprivrednim zemljištem u vlasništvu države ne propisuje (ZPZ) ništa ili barem ne dovoljno (v. članak 58. ZPZ)!



Zakon o građevinskom zemljištu<sup>17</sup> nije usklađivan s Ustavom, a propisuje da se građevinskim zemljištem smatra (čl. 3.)

- zemljište koje se nalazi u gradovima i naseljima gradskog karaktera,
- drugo zemljište koje je izgrađeno, odnosno
- drugo zemljište koje je prostornim planom određeno za izgradnju građevinskih objekata ili za javne površine.

Gradovima i naseljima gradskog karaktera smatraju se gradovi i naselja koji su takvim određeni propisima donesenim prije stupanja na snagu ovog zakona.<sup>18</sup>

ZGZ pojmovno ne određuje što treba smatrati izgrađenim zemljištem, ali se do tog pojma može doći (*argumentum a contrario*) iz pokušaja da se definira pojam neizgrađenog građevinskog zemljišta (čl. 25. st. 3. i 4. ZGZ). To je, sažeto, zemljište na kojem nije izgrađen nikakav objekt ili postoji samo privremeni, ili sporedni objekt, odnosno ruševine i, po nekima, zemljište na kojem su izgrađeni objekti bez odobrenja za građenje.<sup>19</sup>

Izgrađenim se smatra (i) zemljište na kojem se nalazi objekt na kome su izvedeni znatniji radovi. Pod znatnijim radovima podrazumijeva se stavljanje zgrade pod krov ili izvršenje većeg dijela radova s obzirom na veličinu i vrijednost objekta koji se imao izgraditi (čl. 52. st. 2. ZGZ).

Građevinskim se zemljištem smatra - osim zemljišta unutar granica gradova i naselja gradskog karaktera i izgrađenog zemljišta - još i zemljište prostornim planom određeno za izgradnju građevinskih objekata ili za javne površine.

Naselja se, načelno, mogu izgrađivati samo na građevinskom području koje se utvrđuje prostornim planom uređenja općine, odnosno grada, u svrhu razgraničenja izgrađenih dijelova tih naselja i površina predviđenih za njihov razvoj od površina namijenjenih razvoju poljoprivrede i šumarstva i drugih odgovarajućih djelatnosti. Što se može planirati (izgrađivati) izvan granica građevinskog područja propisuje Zakon o prostornom uređenju<sup>20</sup>, a provodi se na temelju smjernica i kriterija prostornog plana općine, odnosno grada.<sup>21</sup>

### 3. *Vlasničkoopravni režim građevinskog zemljišta*

Stupanjem na snagu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta<sup>22</sup> nacionalizirana su i postala društveno vlasništvo svekolika građevinska zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera.

<sup>17</sup> Pročišćeni tekst u "Narodnim novinama", broj 48/88., 16/90., 53/90. (nastavno: ZGZ)

<sup>18</sup> Riječ je o Zakonu o izmjenama i dopunama ZGZ ("Narodne novine", broj 41/88.) koje su stupile na snagu 25. 10. 1988. godine, ali i o Zakonu o izmjenama i dopunama ZGZ ("Narodne novine", broj 53/90.) koji je stupio na snagu 22. 12. 1990. godine.; Vidi поближе kod J. Crnića, Komentar ZGZ, Zagreb, 1989., str. 35 (komentar čl. 4.)

<sup>19</sup> P. Simonetti, Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Zagreb, 1985., str. 56; P. Simonetti, Građenje na tuđem zemljištu, Sarajevo, 1982., str. 56. i sl; P. Simonetti, Pravo građenja, Sarajevo 1986., str. 124. i sl.

<sup>20</sup> "Narodne novine", broj 30/94.

<sup>21</sup> Članak 13. Zakona o prostornom uređenju među prostorne planove ubraja i planove županije, područja posebnih obilježja, generalne i detaljne i druge planove prostornog uređenja.

<sup>22</sup> "Sl. list FNRJ", br. 52/58. od 31. 12. 1958. Stupio na snagu 26. 12. 1958. (čl. 80.)

Ustavi iz 1974. godine određuju da ne može postojati pravo vlasništva na zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugim područjima predviđenim za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju.<sup>23</sup>

Posljedica podružtvovljavanja zemljišta jest prestanak vlasništva i svih drugih stvarnih prava na podružtvovljenom zemljištu, osim prava stvarnih služnosti.<sup>24</sup>

Tendencije i praksa potpunog podružtvovljavanja građevinskog zemljišta zaustavljene su 1990. godine. Tada je i ZGZ od zakona kojim se prvenstveno uređuje prijenos građevinskog zemljišta iz privatnog u društveno vlasništvo (čl. 1.) sveden na zakon kojim se uređuje način korištenja i raspolaganja građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu za koje posebnim zakonom nije propisana zabrana raspolaganja i prijenosa i određuje prestanak društvenog vlasništva na tom zemljištu u slučajevima određenim tim zakonom.<sup>25</sup>

ZGZ propisuje da građevinskim zemljištem u vlasništvu građana i građanskopravnih osoba raspoložu vlasnici tog zemljišta (čl. 10.), a onim u društvenom vlasništvu

- da upravlja općina na čijem se području to zemljište nalazi (čl. 9), ako tim zemljištem ne upravlja

- druga društvenopolitička zajednica
- mjesna zajednica ili
- druga društvenopravna osoba.

Prema odredbi članka 87. st. 1. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi<sup>26</sup> novoustrojene općine, gradovi i županije preuzimaju nekretnine, pokretnine, financijska sredstva te prava i obveze dosadašnjih općina, čiji su sljednik.

Pod izrazom druga društvenopolitička zajednica valja razumjeti Republiku Hrvatsku jer su u doba promjene (društveno)političkog sistema u Republici Hrvatskoj egzistirale samo dvije vrste društvenopolitičkih zajednica (općina i Republika).

Mjesne zajednice su ukinute navedenim Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi (čl. 89.), a Zakonom o izmjenama Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi<sup>27</sup> propisano je (čl. 13.) da danom stupanja na snagu ovog Zakona imovina dosadašnjih mjesnih zajednica, koja se sastoji od nekretnina i pokretnina, postaje vlasništvo novoutemeljenih gradova i općina.

Pod izrazom druge društvenopravne osobe valja razumjeti različite oblike organizacija udruženog rada privrednih i neprivrednih djelatnosti, uključivši i poslovne zajednice, radne zajednice, banke, organizacije osiguranja i druge financijske organizacije, poljoprivredne, stambene i druge zadruge, komore i druga udruženja, samoupravne interesne zajednice, društvenopolitičke organizacije i druge društvene organizacije (crveni križ, vatrogasne organizacije, športske organizacije i organizacije tehničke kulture itd.). Društvene su pravne

<sup>23</sup> Čl. 112. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 9/74.)

<sup>24</sup> P. Simonetti, Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Zagreb, 1985. str.V.

<sup>25</sup> Riječ je o Zakonu o izmjenama i dopunama ZGZ, koji je objavljen u "Narodnim novinama", broj 53/90., a stupio je na snagu 22.12. 1990.

<sup>26</sup> "Narodne novine", broj 90/92., 94/93. i 117/93.), stupio na snagu 30. 12. 1992.

<sup>27</sup> "Narodne novine", broj 117/93., stupio je na snagu 31. 12. 1993.

osobe (bile) one društvene tvorevine koje su svoje ciljeve ostvarivale angažiranjem sredstava u društvenom vlasništvu.<sup>28</sup>

Uvodno smo istaknuli da Ustav ne poznaje društveno vlasništvo. Razumljivo je stoga da je paralelno s donošenjem Ustava otpočeo i proces pretvorbe, (re)privatizacije društvenog vlasništva.

Kada je riječ o stvarnopravnom režimu građevinskog zemljišta u privatnom vlasništvu, onda valja reći da se na posjedovanje, korištenje i raspolaganje tim zemljištem odnose odgovarajući opći i posebni propisi o stjecanju, zaštiti i prestanku prava vlasništva nekretnina, sadržani u ZOVO, ZVDZ, ZPZZ i drugim zakonima.

#### **4. Pretvorba, odnosno (re)privatizacija građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu**

1. Najprije je prestalo po sili zakona društveno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni, a koje je u društveno vlasništvo bilo preneseno odlukama skupština općina nakon 22. veljače 1974. godine, a pri tome su priznati valjani pravni poslovi i pravomoćni akti zaključeni ili doneseni do stupanja na snagu ove izmjene ZGZ. Tako smo dobili dvije vrste građevinskog zemljišta, jedno u vlasništvu fizičkih ili građanskopravnih osoba te građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu na koje se nije odnosila ova "denacionalizacija".<sup>29</sup>

2. Druga "denacionalizacija", ali samo izgrađenog građevinskog zemljišta, provedena je prigodom preuzimanja ZOVO u pravni sustav Republike Hrvatske. Tada je, po sili zakona, vlasnik zgrade izgrađene u skladu sa zakonom postao vlasnik zemljišta ispod zgrade i onog što služi za redovitu uporabu zgrade dok zgrada postoji.<sup>30</sup> Odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 30. 11. 1994. broj: U-I-46/94. ("Narodne novine", broj 92/94. od 14. 12. 1994.) ukinut je osporeni dio odredbe čl. 12. ZOVO "dok zgrada postoji".<sup>31</sup>

3. Smatra se da je građevinsko zemljište koje se nalazilo u društvenom vlasništvu (i na kojem su pravo korištenja imale dosadašnje općine) dobilo svog titulara vlasništva stupanjem na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi (čl. 67. i 87.).

Stav je da je tim zakonom (posredno) provedena pretvorba neizgrađenoga građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu te da je stupanjem na snagu ovoga zakona zemljište postalo vlasništvo novonastalih pravnih subjekata (općine, županije, grada). Ovo zemljište postalo je vlasništvo novonastalih pravnih subjekata neovisno o tome da li su oni doista međusobno i proveli podjelu imovine propisanu člankom 87. ovog zakona.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Vedriš-Klarić, *Osnove imovinskog prava*, Zagreb, 1983., str. 46.

<sup>29</sup> Članak 4a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", broj 53/90.)

<sup>30</sup> Članak 9. stavak 1. Zakona o preuzimanju ZOVO ("Narodne novine", broj 53/91.), odnosno članak 12. ZOVO

<sup>31</sup> A. Žuvelić, *Neustavna odredba o ograničenju prava vlasništva*, Informator, 4265, 21. 01. 1995.

<sup>32</sup> V. i drukčija razmišljanja kod M. Žuvela, *Zbirka osnovnih propisa iz područja vlasničkopravnih odnosa*, Zagreb, 1995., str. 191.

4. Država je također stekla pravo vlasništva određenog dijela (ne)izgrađenog građevinskog zemljišta temeljem posebnih propisa npr. Uredbe o preuzimanju sredstava JNA i SSNO na teritoriju Republike Hrvatske itd.

5. Pretvorba, odnosno reprivatizacija građevinskog zemljišta provedena je i nizom propisa kojim su različiti oblici društvenopravnih subjekata (osoba) postali subjekti (osobe) građanskog prava: od ustanova, škola, bolnica, kazališta do zadruga, športskih i drugih organizacija.<sup>33</sup>

6. Nadalje, ako se uzme u obzir da je u postupku pretvorbe društvenih poduzeća u društveni kapital poduzeća unošeno i (ne)izgrađeno građevinsko zemljište, koje je time postalo vlasništvo novonastalih pravnih subjekata (dioničkih društava ili društava s ograničenom odgovornošću), postavlja se pitanje postoji li još uvijek neizgrađeno građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu?

### **5. Ima li još građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu**

1. Pozitivan odgovor na ovo pitanje mogao bi se dati samo u pogledu onog neizgrađenog građevinskog zemljišta koje je još uvijek na korištenju prijašnjih vlasnika (npr. građevinsko zemljište koje je u društveno vlasništvo prenjeto temeljem Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta i ranije), a i koje je nakon prelaska u društveno vlasništvo, odnosno u općenarodnu imovinu ili državno vlasništvo ostavljeno na korištenje, u posjedu dotadašnjeg vlasnika.

2. Možda je riječ i o zemljištu u društvenom vlasništvu na kojem je RH izvorno imala pravo korištenja, a (još) nema propisa kojim bi se to pravo korištenja prevorilo u pravo vlasništva.<sup>34</sup>

3. Osim ovih slučajeva građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu nalazimo kod onih društvenopravnih subjekata kod kojih (još) iz raznoraznih razloga nije provedena pretvorba, odnosno (re)privatizacija, ili je postupak u tijeku, kao što su poduzeća na novooslobođenim područjima Republike Hrvatske, ili vodoprivredna poduzeća, ili lučka poduzeća, ili poduzeća u komunalnom gospodarstvu, ili poduzeća i/ili organizacije u športu, različite društvene organizacije i imovina bivših društvenopolitičkih organizacija (Savez komunista Hrvatske, Socijalistički savez radnog naroda Hrvatske, Savez udruženja boraca narodnooslobodilačkog rata Hrvatske, Savez socijalističke omladine Hrvatske) i bivšeg Saveza sindikata Hrvatske.

4. Izvan "pretvorbe" ostalo je, djelomično, i ono građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu za koje je propisana zabrana raspolaganja radi zaštite prava bivših vlasnika.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> V. u knjizi u bilješki 32, str. 180. i sl.

<sup>34</sup> V. u knjizi u bilješki 32, str. 185.

<sup>35</sup> V. u knjizi u bilješki 32, str. 189. te različite propise, kao npr. Zakon o komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj 36/95.), Zakon o vodama ("Narodne novine", broj 108/95.). V. i Prijedlog Zakona o udrugama, Ministarstvo uprave, travanj 1995. i Prijedlog Zakona o odšteti za oduzetu imovinu, Ministarstvo pravosuđa, studeni 1995.

5. zanimljiva je odredba članka 46. Konačnog prijedloga zakona o privatizaciji<sup>36</sup>, koja predviđa da se stvari i prava (dakle i pravo korištenja ili pravo vlasništva neke nekretnine) koja nisu ušla u vrijednost društvenog kapitala pravne osobe temeljem Zakona o pretvorbi, u pravilu, prenose Fondu za privatizaciju.

6. "Konačnu pretvorbu", odnosno prestanak društvenog vlasništva (i) nad građevinskim zemljištem "skicira" Prijedlog Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.<sup>37</sup>

Predlaže se tako da se stupanjem na snagu zakona

- pravo korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu pretvori u pravo vlasništva dotadašnjeg nositelja tog prava (čl. 361.),
- pravo korištenja izgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu pretvori u pravo vlasništva općine, odnosno Grada Zagreba, s time da vlasnik posebnog dijela zgrade (etažni vlasnik) to zemljište može koristiti (!?) dok zgrada postoji (čl. 371.).

Kakvo je to korištenje, koji mu je sadržaj i kako se može uklopiti u novi (stari!) sustav stvarnih prava i u načela o jednovrsnosti prava vlasništva i o jedinstvenosti nekretnine (zemljišta i zgrade) i zemljišnoknjižnog tijela, Prijedlog se ne izjašnjava. Očekivati je da će daljnja rasprava stvari ipak dovesti na svoje mjesto!

### **6. Da li je na snazi ZGZ?**

U Republici Hrvatskoj još uvijek je na snazi ZGZ. Citirani Zakon izriječno se odnosi (samo) na građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu, a izričitim propisom nije stavljen izvan snage.

Stoga se postavlja pitanje dosega njegove primjene, odnosno potrebe njegova daljnjeg ostajanja na snazi, osobito ako se usvoji stav da je doista stupanjem na snagu Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu koje su koristile općine postalo vlasništvo novonastalih jedinica lokalne samouprave i uprave.

Ako je to doista tako, onda se na ova zemljišta ne može primijeniti niti jedan od instituta iz ZGZ. Ova neusklađenost propisa sada u praksi stvara velike probleme budući da se, npr. ne može provesti formiranje parcele u smislu članka 45. ZGZ, jer se radi o davanju na korištenje građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu.

Daljnje pitanje jest pitanje primjenjivosti odredbi ZGZ, koje se odnose na ostvarivanje prava korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu koje je nakon oduzimanja ostavljeno u posjedu prijašnjeg vlasnika te, osobito s tim u svezi, daljnje primjenjivosti instituta prvenstvenog prava korištenja.

Zatim, ako građevinsko zemljište sada (uglavnom) ima svog vlasnika, mogu li se uopće primjenjivati odredbe ovog zakona o davanju na korištenje putem natječaja ili neposredne pogodbe, osobito stoga što je ovim zakonom propisano da se građevinsko zemljište koje se nalazi na atraktivnom području daje na korištenje samo putem natječaja.

<sup>36</sup> Prijedlog zakona br. 501, Vlade Republike Hrvatske, prosinac 1995.

<sup>37</sup> Prijedlog Vlade Republike Hrvatske, siječanj 1996. (prijelazne i završne odredbe).

Pitanje je što ako je već (prije) nekoj fizičkoj ili pravnoj osobi općina dodijelila zemljište na korištenje (ili čak u vlasništvo u smislu članka 26. ZGZ), a korisnik (vlasnik zemljišta) nije u roku izgradio određeni objekt. Postoji li u tom slučaju pravo korištenja (vlasništvo)? Može li se još uvijek u takvim slučajevima primjenjivati članak 53. ZGZ (oduzimanje) i da li je taj članak Zakona o građevinskom zemljištu uopće još primjenjiv s ustavnopravnog aspekta, ako je nekome zemljište bilo dato u vlasništvo?

To su samo neka od pitanja koja su se pojavila pred upravnim tijelima u odnosu na primjenu Zakona o građevinskom zemljištu. Provjere u praksi pokazuju da nadležna tijela takve i slične zahtjeve uglavnom ne rješavaju!? Neki se ipak ne obaziru na promjene.<sup>38</sup>

Čak i ove površne naznake pokazuju da je daljnje postojanje Zakona o građevinskom zemljištu u praksi osobito tegobno za upravna tijela koja bi ga trebala primjenjivati, jer otvara niz pitanja na koja oni u ovom trenutku nisu u stanju odgovoriti.

## **7. Razgraničenje između poljoprivrednoga, šumskoga i građevinskoga zemljišta**

U praksi često postoji dvojba oko primjene st. 2. čl. 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Naime, prema ovoj zakonskoj odredbi poljoprivrednim zemljištem u smislu ovog zakona smatra se i neizgrađeno građevinsko zemljište, osim uređenog građevinskog zemljišta užih dijelova starih gradskih jezgri, koje će utvrditi županijska, odnosno gradska skupština.

Gramatičko tumačenje te zakonske odredbe dovodi do zaključka da je i svekoliko neizgrađeno građevinsko zemljište unutar granica građevinskog područja poljoprivredno zemljište. Iz ovakovog tumačenja proizlazilo bi da je i na neizgrađenom građevinskom zemljištu unutar građevinskog područja nositelj vlasničkih ovlasti postala Republika Hrvatska s obzirom na odredbu članka 3. stavak 1. ZPZ, prema kojoj je svekoliko poljoprivredno zemljište u društvenom vlasništvu postalo vlasništvo Republike Hrvatske. Međutim, podrazumijeva se da navedenu zakonsku odredbu treba tumačiti na način da se neizgrađeno građevinsko zemljište smatra poljoprivrednim samo u gospodarskom smislu. To znači da se neizgrađeno građevinsko zemljište unutar granica građevinskog područja samo iskorištava kao poljoprivredno zemljište do privođenja namjeni utvrđenoj prostornim planom. Nositelji vlasničkih ovlasti, pa tako i ovlasti za raspolaganje na takvom zemljištu i nadalje su subjekti koji su to bili do dana stupanja na snagu Zakona o poljoprivrednom zemljištu (fizičke osobe, pravne osobe, pa i Republika Hrvatska).

Takvu tumačenju odredbe st. 2. čl. 2. Zakona o poljoprivrednom zemljištu (o čemu postoji suglasje između Ministarstva poljoprivrede i šumarstva, Ministarstva pravosuđa i Javnog pravobraniteljstva Republike Hrvatske) govori u prilog i odredba st. 2. čl. 22. ovog zakona (ZPZ), u kojoj se navodi da se poljoprivredno zemljište iz st. 2. čl. 2. privodi namjeni utvrđenoj uvjetima uređenja prostora (sada lokacijske dozvole prema Zakonu o prostornom uređenju) izdavanjem građevinske dozvole, odnosno drugim odobrenjem za građenje.

<sup>38</sup> V. natječaj o davanju na korištenje građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu poglavarstva Općine Dugo Selo (Večernji list, 1. 10. 1994. str. 48).

Stoga nema dvojbe o tome tko je ovlašten i po kojim propisima raspolagati takvim zemljištem.

Postavlja se i pitanje u kom trenutku poljoprivredno zemljište pravno postaje građevinsko zemljište. To stoga što način korištenja zemljišta ne daje pravni status zemljištu kao poljoprivrednom.

Poljoprivredno zemljište postaje građevinsko zemljište donošenjem, odnosno stupanjem na snagu određenog prostornog plana koji je u nove granice građevinskog područja unio i postojeće poljoprivredno zemljište.

U stvarnopravnom smislu ovo je bilo odlučno u režimu društvenog vlasništva i u vrijeme kada poljoprivredno zemljište u društvenom vlasništvu postaje vlasništvo Republike Hrvatske, jer (više) nikakvi prostorni planovi ne mogu mijenjati stvarnopravni (vlasničkopravni) status nekog zemljišta.

### **8. Zabrane raspolaganja radi zaštite prava bivših vlasnika**

Jamčeci pravo vlasništva i propisujući da su najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, pored ostaloga, jednakost, socijalna pravda, nepovredivost vlasništva, vladavina prava (čl. 3. i 48. st. 1. Ustava), zakonodavac se morao suočiti i s nepravdama počinjenim mnogim bivšim vlasnicima kojima je u prethodnim režimima "otimana" imovina, s i bez pravne osnove.<sup>39</sup> Da bi se do donošenja najavljenih propisa o denacionalizaciji spriječilo korištenje i raspolaganje koje bi otežalo eventualni povrat te imovine, odnosno isplate naknade vlasniku, donijet je 6. prosinca 1990. godine poseban zakon. Zakon se odnosi na bilo koju vrstu nekretnina (poljoprivredno, građevinsko, šumsko zemljište, šume, zgrade).<sup>40</sup>

Zakon o vatrogastvu<sup>41</sup> poštuje zabranu propisanu Zakonom o zabrani. Promet nekretnina vatrogasnih organizacija obuhvaćenih zakonom zabranjen je do donošenja zakonskih propisa o vraćanju nekretnina ili plaćanju naknade bivšim vlasnicima.

Slično bi se mogla protumačiti i odredba članka 28. Zakona o zadrugama<sup>42</sup>, iako nema izričite odredbe o zabrani.

U mnogim zakonima donijetim nakon Zakona o zabrani, kojima se vrši pretvorba bivšeg društvenog vlasništva, ništa se ne govori o zabranama raspolaganja imovinom obuhvaćenom Zakonom o zabranama. Tako se zabrane ne spominju, primjerice, u Zakonu o ustanovama, Zakonu o Hrvatskoj radioteleviziji, Zakonu o Hrvatskoj akademiji znanosti i umjetnosti, Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi, Zakonu o gradu Zagrebu, Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo. Zabrane se spominju, npr., u već spominjanom Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća, Zakonu o poljoprivrednom zemljištu, Zakonu o šumama.

<sup>39</sup> V. brojne propise iz tog razdoblja u knjizi J. Crnić, *Kako vratiti oduzeto*, Zagreb, 1991.

<sup>40</sup> Zakon o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike, odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba ("Narodne novine", broj 53/90., 61/91., 25/93. i 70/93. - dalje u tekstu: Zakon o zabrani)

<sup>41</sup> "Narodne novine", broj 58/93.

<sup>42</sup> "Narodne novine", broj 36/95.

Kada je neizgrađeno građevinsko zemljište postalo vlasništvo jedinica lokalne samouprave i uprave (v. gore pod 3), postavilo se je pitanje da li je u tom slučaju i nadalje obuhvaćeno zabranom prijenosa prava raspolaganja i korištenja iz članka 1. Zakona o zabrani. Naime, ima mišljenja da je time provedena pretvorba vlasništva tih nekretnina, pa da se u smislu stavka 3. članka 1. Zakona o zabrani (koji propisuje da zabrana traje do donošenja odgovarajućih zakona o pretvorbi društvenog vlasništva i o ustanovljavanju vlasništva fizičkih i pravnih osoba na tim nekretninama) na ove nekretnine više ne odnosi zabrana prijenosa prava raspolaganja.

Polazeći od odredbe članka 6. tog zakona, kojim je propisano da zabrana traje do donošenja propisa o denacionalizaciji, moguće je zauzeti (i) drukčije stajalište - da bez obzira na pretvorbu odnosno ustanovljenje titulara vlasništva na ovim nekretninama (kao i na nekim drugim nekretninama npr. u postupku pretvorbe po Zakonu o pretvorbi društvenih poduzeća), zabrana propisana Zakonom o zabrani i nadalje traje sve do donošenja propisa o denacionalizaciji. Ovakvo je stajalište u svakom slučaju pravednije i prihvatljivije za prijašnje vlasnike nekretnina oduzetih na temelju propisa iz članka 1. Zakona o zabrani, a radi zaštite prava kojih je, do donošenja propisa o denacionalizaciji, i donesen ovaj Zakon.

Kad se prihvati navedeno stajalište, raspolaganje neizgrađenim građevinskim zemljištem (kao i drugim nekretninama) u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i uprave obuhvaćenim zabranom, moguće je samo primjenom instituta izuzimanja od zabrane raspolaganja u smislu članka 5. Zakona o zabrani. Ovom zakonskom odredbom propisano je da Vlada Republike Hrvatske može na prijedlog zainteresirane osobe odlučiti da se određena nekretnina izuzme od zabrane utvrđene ovim zakonom ako ta osoba dade osiguranje za punu isplatu naknade za oduzetu nekretninu prema traženim cijenama u vrijeme plaćanja naknade.

U praksi se zauzima mišljenje da Vlada Republike Hrvatske može tu odluku donijeti ako se izuzimanje od zabrane traži radi izgradnje objekata ili izvođenja radova koji su od interesa za Republiku Hrvatsku, odnosno jedinicu lokalne samouprave i uprave.

Prema našim spoznajama jedinice lokalne samouprave i uprave poštuju odredbe o zabrani raspolaganja, a takvo je i mišljenje Pravobraniteljstva. Potvrdu ispravnosti ovakvog motrišta nalazimo i u odredbi članka 1. ZGZ, u koji je 22. 12. 1990.<sup>43</sup> unijeta odredba (dopuna) prema kojoj se ovim zakonom (ZGZ) uređuje način korištenja i raspolaganja građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu, **ali samo onim za koje posebnim zakonom nije propisana zabrana raspolaganja i prijenosa**, a u istom broju "Narodnih novina" upravo je objavljen, taj posebni, Zakon o zabrani raspolaganja.<sup>44</sup>

O primjeni propisa o zabranama raspolaganja nekretninama donijetih radi zaštite prava bivših vlasnika susreću se različita mišljenja.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> V. Zakon cit. u bilješci 25.

<sup>44</sup> V. Zakon u bilješci 40.

<sup>45</sup> Vidjeti S. Bagić, Pravo vlasništva na nekretninama nakon pretvorbe društvenih poduzeća, Godišnjak 2, Društvo za građanskopravne znanosti i praksu Hrvatske, Zagreb, 1995., str. 255., A. Račan, Primjena Zakona o zabrani raspolaganja, Informator, 4261, 7. 01. 1995., M. Žuvela, Vlasničkopravni odnosi u Republici Hrvatskoj, Zagreb, 1996., Dio III., Prilog XIV/4. (Građanskopravni režim nekretnina u prijelaznoim razdoblju).



## 9. Zaključne napomene

1. Načelno govoreći nema nekih posebnih (stvarnih) prava koja bi se odnosila samo na građevinsko zemljište.

2. I sam pojam građevinskog zemljišta onakav kakav se je rabio u dosadašnjoj regulativi relikv je prošlih vremena, u kojima je dominirala težnja da se svekoliko zemljište izgrađeno ili namijenjeno izgradnji etatizira, isključujući iz režima stvarnopravnih (privatnih) odnosa i uvede u sustav tzv. društvenog vlasništva (javnih odnosa).

3. Proces deetatizacije, razdruštvovljenja teče, ali sporo, a moglo bi se reći i stihijski. To je i razlog da se razmjerno dugo zadržava dvojnost pravnog uređenja, jer uz građansko zadržava i sustav društvenog vlasništva, iako Ustav, donijet još u prosincu 1990. godine, ne poznaje društveno vlasništvo. Treba stoga ubrzati i dovršiti pretvorbu društvenog vlasništva, pa tako i građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu.

4. Paraleleno bi morala teći dva procesa. Proces podvođenja pravnog režima svih stvari, a prvenstveno onih koje su u režimu društvenog vlasništva, pod opći građanskopravni, stvarnopravni režim i istovremeno proces uspostavljanja takvog stvarnopravnog uređenja, koji će vratiti hrvatski pravni sustav u srednjoeuropski, odnosno kontinentalnoeuropski pravni krug.

5. Nema valjanog opravdanja za daljnim ostajanjem u pravnom sustavu Zakona o građevinskom zemljištu.

U prigodi stavljanja izvan snage ZGZ valja razmotriti i potrebu donošenja takvih prijelaznih odredbi, makar i samo za (upravne) postupke u tijeku, da bi se izbjegle (pravne) praznine u propisima i nedoumice u primjeni.

6. Istovremeno treba razmotriti i potrebu ustrojavanja pravila (propisa) za korištenje i raspolaganje građevinskim, odnosno gradskim zemljištem u vlasništvu države i tijela lokalne samouprave.

7. Čini se da nema potrebe za nekim posebnim stvarnopravnim uređenjem koje bi se odnosilo (samo) na građevinsko zemljište, ali treba proučiti potrebu za donošenjem propisa o urbanoj komasaciji i o pogodnostima pri gradnji stanova namijenjenih socijalno ugroženijim slojevima pučanstva, te čim prije urediti institut prava građenja.

Potreba donošenja propisa o urbanoj komasaciji nazire se već iz činjenice velikog broja katastarskih čestica i još većeg broja (su)vlasnika na (gradskom) zemljištu, i nesređenog stanja katastarskih operata, geodetskih izmjera i zemljišnih knjiga. Ipak, i bez čekanja novih propisa potreban je sustavan rad na obnovi izmjere i katastra zemljišta, a osobito ispravku zemljišnih knjiga.

Potreba donošenja propisa o pogodnostima pri gradnji stanova za socijalno ugroženije slojeve pučanstva proizlazi (i) iz činjenice da je Republika Hrvatska (i) socijalna država (čl. 1. st. 1. Ustava), te iz Ustavnog postulata da vlasništvo obvezuje i da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru (čl. 48. st. 2. Ustava).

Pravo građenja kao stvarno pravo koje ovlašćuje svog nositelja da na određenom zemljištu ima vlastitu zgradu, bez obzira čije je zemljište, može pripomoći bržem ostvarenju ustavnih odrednica o poduzetničkoj i tržišnoj slobodi kao temelju gospodarskog ustroja Republike (čl. 49. st. 1. Ustava).

8. Istovremeno treba voditi računa da ti (posebni) propisi ne narušavaju opći stvarnopravni režim.

Stoga bi trebalo nastaviti temeljit rad na Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima kako bi njegove (načelne) odredbe utjecale i na kakvoću posebnih građanskopravnih režima koji se uspostavljaju. Ovo i zato da bi se institut prava građenja čim prije cjelovito vratio u naš pravni sustav.

### Summary

## THE CIVIL-LAW REGIME OF BUILDING LAND IN THE PERIOD OF TRANSITION

Having described the heterogenous real-right regime created by the partial denationalization and reprivatization of the socially-owned building land, the author advocates for the establishment of a homogenous real-right regime of building land and the introduction of the right to build, as provided for by the Draft Ownership and Other Real Rights Act (in Parliament procedure).

Given that denationalization and reprivatization leads to fragmentation of cadastral units, the author urges for the passage of laws on urban land consolidation for the purpose of urban development.

The author also advocates for such enactments which would have the effect of granting the socially most endangered groups of people certain benefits with regard to building apartments, where the new right to build may be of assistance.

*Key words: municipal land, social ownership, denationalization and reprivatization, right to build.*

### Zusammenfassung

## DIE ZIVILRECHTLICHE ORDNUNG DES BAUGRUNDES IN DER ÜBERGANGSPERIODE

Nachdem er eine heterogene sachenrechtliche Ordnung, die teilweise durch die Denationalisierung und Reprivatisierung des Baugrunds als gesellschaftliches Eigentum entstanden ist, aufgezeigt hat, setzt sich der Autor dafür ein, eine einheitliche sachenrechtliche Ordnung für den Baugrund herzustellen und modernes Baurecht einzuführen, das der Vorschlag zum Gesetz über das Eigentum und andere Sachenrechte vorsieht (in der Prozedur des Sabors).

In Betracht dessen, daß die Denationalisierung und Reprivatisierung des Baugrunds zu einer Verkleinerung der Katasterparzellen führt, schlägt der Autor vor, eine Vorschrift über die urbane Kommassation zur Durchführung der Raumordnung zu verabschieden.

Der Autor schlägt die Verabschiedung einer Vorschrift über die Begünstigung des sozialen Wohnungsbaus vor, wobei auch das neue Baurecht helfen kann.

*Stichworte: Baugrund, gesellschaftliches Eigentum, Denationalisierung und Reprivatisierung, Baurecht.*



## PRAVO GRAĐENJA PREMA NACRTU PRIJEDLOGA ZAKONA O VLASNIŠTVU I DRUGIM STVARNIM PRAVIMA

Dr. sc. Vlado Belaj, docent  
Pravni fakultet Sveučilišta u Osijeku

UDK: 349.44/347.2  
UR: 10. travnja 1996.  
Pregledni članak

*Nacrt Prijedloga Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima objavljen je u listopadu 1992. godine, no kasnije je mijenjan tako da se ovaj rad temelji na tekstu od 21. studenog 1995. godine. Pravo građenja uređeno je po uzoru na austrijski Baurechtgesetz iz 1912. i 1977. godine, no sadrži i određene posebnosti.*

*Prema Nacrtu pravo građenja je ograničeno stvarno pravo koje ovlašćuje svog nositelja da na površini određenog zemljišta ili ispod nje ima vlastitu zgradu, bez obzira čije je zemljište. Pravo građenja tradicionalno se ubraja u stvarna prava na tuđoj stvari, no prema Nacrtu moguće je imati pravo građenja i na vlastitom zemljištu. Pravo građenja smatra se nekretninom, što samo po sebi predstavlja određenu fikciju. Na taj je način očuvana bit stvarnopravnog sustava, odnosno načelo superficies solo cedit.*

*Nositelj prava građenja dužan je vlasniku zemljišta plaćati mjesečnu naknadu za zemljište u iznosu prosječne zakupnine za takvo zemljište, osim ako nije što posebno određeno.*

*Pravo građenja osniva se upisom u zemljišnu knjigu, a prestaje prema pravilima o prestanku služnosti.*

**Ključne riječi:** *pravo građenja, načelo superficies solo cedit, vlasnik zemljišta, nositelj prava građenja.*

### 1. Uvod

Nacrt Prijedloga Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima objavljen je još u listopadu 1992. godine, no kasnije je mijenjan tako da se ovaj rad temelji na tekstu od 21. studenog 1995. godine. Pravo građenja predstavlja novost u našem stvarnopravnom uređenju tako da svako istraživanje ove pravne ustanove može biti samo dobrodošlo. To se svakako odnosi i na analizu odredaba Nacrta, bez obzira što je riječ vjerojatno samo o prvotnoj verziji propisa koji će regulirati stvarnopravne odnose u Republici Hrvatskoj. Pravo građenja uređeno je u Nacrtu u člancima 280. do 296.

Odredbe o pravu građenja u Nacrtu izrađene su po uzoru na austrijski *Baurechtgesetz* iz 1912. i 1977., no kako sami autori Nacrta kažu: "pravila o pravu građenja u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima su i različita od onih iz *Baurechtgesetzes*, kako ne bi sadržaj tog prava bio bitno uži ni širi od sadržaja što ga danas ima pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu."<sup>1</sup> Nadalje se nužnost pretvaranja postojećih prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu u pravo građenja obrazlaže potrebom uspostave stvarnopravnog poretka u kome neće biti različitih oblika vlasništva, odnosno potrebom da se ne umanjuju već stečena prava. I doista, Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine poznaje samo jedan oblik prava vlasništva, za razliku od prijašnjeg dvojnog režima vlasništva.<sup>2</sup> To je stvorilo potrebu za postupnim dokidanjem društvenog vlasništva i svih pravnih ustanova izvedenih iz njega. Upravo je pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu jedan od derivata društvenog vlasništva. Riječ je o pojmu izvedenom iz društvenog vlasništva, pa i odgovor na pitanje o pravnoj prirodi ovog prava treba potražiti u pojmovnom određivanju društvenog vlasništva i kazati da je pravo korištenja u onolikoj mjeri građansko pravo u kolikoj mjeri je to i samo društveno vlasništvo. Ne ulazeći u raspravu da li je pravo korištenja građevinskog zemljišta već ranije moglo biti smatrano pravom građenja, a samim time i jednim oblikom stvarnog prava, jer za to nema ni potrebe pošto se radi o pojmu koji će nestati samim donošenjem Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, potrebno je ipak navesti neke karakteristike ovog prava.<sup>3</sup> To činimo stoga da ukážemo na određene sličnosti prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu u odnosu na pravo građenja.

Pravo korištenja građevinskog zemljišta nedjeljivo je pravo kako u smislu fizičke diobe tako i glede idealne diobe.<sup>4</sup>

Sljedeća karakteristika prava korištenja građevinskog zemljišta jest neprenosivost sama za sebe, odnosno bez prijenosa vlasničkih prava na zgradi izgrađenoj na tom zemljištu. Stoga su i svi pravni poslovi koji imaju svrhu zasnivanja posebnih prava i obveza na građevinskom zemljištu, neovisnih o pravima i obvezama na zgradi izgrađenoj na tom zemljištu, ništavi. Pravo korištenja građevinskog zemljišta ne može se oduzeti nositelju toga prava sve dok na dotičnom zemljištu postoji zgrada na kojoj on u cijelosti ili djelomično ima vlasnička prava.<sup>5</sup>

Nositelj prava korištenja zadržava to pravo čak "i u slučaju kada poruši postojeću zgradu da bi na tom zemljištu izgradio u skladu s provedbenim planom novu zgradu".<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Nacrt prijedloga Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima-obrazloženje, str. 174.

<sup>2</sup> Vidjeti V. Belaj: "Pravo vlasništva u Ustavu Republike Hrvatske", *Zakonitost*, br. 6/1991., str. 639-645.

<sup>3</sup> Č. Rajačić: *Stvarno pravo (skripta)*, Zagreb, 1956., str. 378. i P. Simonetti: *Pravo građenja*, Sarajevo-Beograd, 1986., str. 114.

<sup>4</sup> "Nedjeljivost prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu", *Presuda Okružnog suda u Zagrebu* od 17. rujna 1970., Gž-4297/70-2, *Odvjetnik*, br. 7-8/1971., str. 301.

<sup>5</sup> To proistječe iz čl. 40. st. 1. Zakona o građevinskom zemljištu, *Narodne novine*, br. 48/88.

<sup>6</sup> Čl. 40. st. 2 Zakona o građevinskom zemljištu.

Sljedeća je karakteristika prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu da ovo pravo nije strogo vezano uz svoga nositelja, što znači da nije osobne prirode te je moguć pravni promet ovoga prava, doduše zajedno s prijenosom vlasničkih prava na objektu podignutom na tom zemljištu.

Navedena obilježja prava korištenja građevinskog zemljišta imaju određene sličnosti i s obilježjima prava građenja, što će kasnije biti prikazano.

Nacrt je u prijelaznim i završnim odredbama (članak 361.) uredio i pitanje pretvaranja prava korištenja neizgrađenoga građevinskoga zemljišta u pravo vlasništva dotadašnjeg nositelja toga prava ili njegova pravnog sljednika. Pravo korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu koje nije prestalo do donošenja ovog zakona, pretvara se njegovim stupanjem na snagu u pravo vlasništva dotadašnjeg nositelja toga prava ili njegovog pravnog sljednika. Odredba stavka 1. ovog članka primjenjuje se na odgovarajući način i na prvenstveno pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu. Za upise prava iz stavka 1. i 2. ovog zakona u zemljišnim knjigama koji su izvršeni do dana stupanja na snagu ovog zakona, uzet će se da su upisi prava vlasništva. Razlozi uvođenja ustanove prava građenja u naše stvarnopravno uređenje nisu, međutim, samo u potrebi da se pravo korištenja građevinskog zemljišta zamijeni pravom građenja već i radi intenziviranja stambene izgradnje omogućavanjem širem sloju pučanstva, dakle i onima koji nisu u mogućnosti kupiti građevinsko zemljište, da stjecanjem prava građenja izgrade objekt u svojem vlasništvu, ali na tuđem zemljištu.

Stjecanje prava građenja nesrazmjerno je jeftinije od kupnje građevinskog zemljišta, a pošto se pravo građenja smatra nekretninom, omogućeno je i podizanje hipotekarnih kredita s osnivanjem hipoteke na pravu građenja.

## 2. Pojam prava građenja

Najprije se postavlja pitanje mjesta prava građenja u sustavu stvarnih prava. Obično se pravo građenja svrstava u stvarna prava na tuđoj stvari.<sup>7</sup> "Njemačko i austrijsko pravo građenja već su po zakonskoj definiciji stvarna prava na tuđem zemljištu (paragraf 11. Uredbe i paragraf 6. Zakona), a kako tu značajku očituje i samo biće prava građenja, u njemačkoj se i austrijskoj pravnoj znanosti ne raspravlja o stvarnopravnoj naravi prava građenja."<sup>8</sup> Međutim, prema Nacrtu "pravo građenja je ograničeno stvarno pravo na nečijem zemljištu koje ovlašćuje svog nositelja da na površini tog zemljišta, ili ispod nje, ima vlastitu zgradu, a svagdašnji vlasnik tog zemljišta je to dužan trpjeti".<sup>9</sup> U ovoj se definiciji ne spominje da je pravo građenja stvarno pravo na tuđoj stvari, što samo po sebi i ne bi trebalo posebno zamjećivati jer ni kod drugih stvarnih prava koja spadaju u stvarna prava na tuđoj stvari Nacrt ne naglašava tu činjenicu u samoj definiciji. Međutim, odredba iz članka 285. stavka 2. Nacrta predviđa da i sam vlasnik zemljišta može biti nositelj prava građenja na svojem zemljištu.

<sup>7</sup> "Pravo građenja je stvarno pravo na tuđoj stvari sadržaj kojega je ovlaštenje izgraditi i imati u vlasništvu građevinu na tuđem zemljištu" (M. Vedriš - P. Klarić: *Gradansko pravo*, Zagreb, 1995., str. 261.

<sup>8</sup> P. Simonetti: "Pravo građenja de lege ferenda", *Zakonitost*, br. 2-3/1993., str. 182.

<sup>9</sup> Članak 180, st.1. Nacrta.

Prema tome, po Nacrtu moguće je imati pravo građenja i na vlastitom zemljištu. O čemu je riječ, pokušat će se kasnije obrazložiti, no izgleda da se mislilo na slučaj osnivanja prava građenja koje će se kasnije otuđiti drugoj osobi, a svakako prije završetka izgradnje, jer bi u protivnom bio izgubljen sam smisao uvođenja prava građenja.

Nadalje se u definiciji prava građenja, koja je navedena u Nacrtu, pravo građenja određuje kao ograničeno stvarno pravo. Svako stvarno pravo može biti ograničeno, pa i pravo vlasništva, tako da bi isticanje ovog obilježja prava građenja moglo biti prihvaćeno samo ako se smatra da je ono više ograničeno od ostalih stvarnih prava na tuđoj stvari.

U definiciji se također navodi da pravo građenja ovlašćuje svog nositelja da na površini određenog zemljišta ili ispod nje ima vlastitu zgradu. To bi teoretski moglo značiti da na istom zemljištu mogu biti uspostavljena dva prava građenja, jedno na površini zemljišta, odnosno iznad površine, a drugo ispod površine zemljišta.

### 3. Karakteristike i sadržaj prava građenja

“Pravo građenja je u pravnom pogledu izjednačeno s nekretninom. Zgrada koja je izgrađena, ili koja bude izgrađena, na zemljištu koje je opterećeno pravom građenja, pripadnost je tog prava, kao da je ono zemljište”.<sup>10</sup> Dakle, pravo građenja smatra se nekretninom, odnosno “umjetnim” ili “pravnim” zemljištem. To samo po sebi predstavlja određenu fikciju, no ovdje se postavlja i pitanje narušavanja načela *superficies solo cedit*.

Opći građanski zakonik dosljedno je prihvatio načelo *superficies solo cedit* za sijanje i sađenje na tuđem zemljištu (paragraf 420.). Nasuprot tome, kod građenja na tuđem zemljištu postoji odstupanje od načela *superficies solo cedit*. To je u slučaju kada je vlasnik zemljišta znao za izgradnju, ali je nije odmah zabranio te na taj način vlasnikom zemljišta i izgrađenog objekta postaje graditelj, a vlasnik zemljišta ima pravo tražiti za zemljište samo prometnu cijenu što proistječe iz paragrafa 418. U svim ostalim slučajevima građenja na tuđem zemljištu dosljedno se poštuje načelo *superficies solo cedit*. Tako ovo načelo vrijedi pri građenju na vlastitom zemljištu s tuđim materijalom, kod građenja tuđim materijalom na tuđem zemljištu, te pri građenju vlastitim materijalom na tuđem zemljištu bez znanja i protiv volje vlasnika zemljišta, što proistječe iz paragrafa 417., 418. i 419. Općeg građanskog zakonika. U ovim slučajevima vlasnik izgrađenog objekta i zemljišta ista je osoba. Temeljno pravilo Općeg građanskog zakonika jest da je trajna zgrada sastavni dio zemljišta, što proistječe iz paragrafa 297. tako da bi do pravnog razdvajanja zemljišta i zgrade moglo doći samo pri pravu građenja.

Dakle, pri pravu građenja došlo bi do narušavanja pravila da zgrada i zemljište čine neraskidivu cjelinu, odnosno narušilo bi se načelo *superficies solo cedit*. Kako je ovo načelo važno za cijeli sustav stvarnoga prava, potrebno je u slučaju njegova narušavanja pronaći način da to bude što je moguće manje

<sup>10</sup> Članak 280. st. 1. i 2. Nacrta.

vidljivo. Upravo u tome smislu treba tumačiti odredbu članka 280. stavak 2. Nacrta, prema kojoj je pravo građenja u pravnom pogledu izjednačeno s nekretninom. Pravo građenja se smatra nekretninom, odnosno zgrada, uvjetno rečeno, nije izgrađena na tuđem zemljištu već na pravu građenja, odnosno "umjetnom zemljištu". Ovakva pravna konstrukcija omogućuje poštovanje načela da zgrada i zemljište čine jedinstvo, čime se onda ne narušava načelo *superficies solo cedit*. Ovdje je, doduše, održavanje načela *superficies solo cedit* ostvareno stvaranjem određene fikcije - pretvaranjem prava građenja u zamišljenu nekretninu (zemljište), no bit stvarnopravnog sustava je očuvana. Zgrada nije dio "prirodnog" zemljišta nego njegov teret.

"Tko je nositelj prava građenja taj je i vlasnik zgrade koja je pripadnost tog njegovog prava, a glede zemljišta koje je opterećeno pravom građenja ima ovlaštenja i dužnosti plodoužitelja; svaka tome suprotna odredba je ništava".<sup>11</sup> Ovom je odredbom još jasnije naglašeno poštovanje načela *superficies solo cedit* jer je propisano da jedino vlasnik zgrade može biti nositelj prava građenja. Nositelj prava građenja ima ovlasti i dužnosti plodoužitelja (plodouživanje je uređeno u čl. 203. do 211. Nacrta). Tako, primjerice, plodoužitelj ima pravo na potpunu porabu stvari i na sve njezine plodove i koristi bez obzira na svoje potrebe. On ima pravo na čist prihod od čiste vrijednosti stvari, ali sve to samo u granicama očuvanja sućanstva (supstance), što uključuje i očuvanje temeljne namjene poslužne stvari.

"Nositelj prava građenja je dužan vlasniku zemljišta plaćati mjesečnu naknadu za zemljište u iznosu od prosječne zakupnine za takvo zemljište, ako nije što drugo određeno".<sup>12</sup> Kod prava građenja podrazumijeva se plaćanje određene naknade za zemljište, jer u protivnom vlasnik zemljišta ne bi imao interes za osnivanje ovakvog prava na svojem zemljištu. Dobro je što Nacrt predviđa mjerila za naplatu naknade (mjesečno plaćanje u iznosu prosječne zakupnine za takvo zemljište) istodobno ih ne određujući suviše kruto jer je moguće da nositelj prava građenja i vlasnik zemljišta ugovore naknadu na način koji su sporazumno utvrdili, dakle drugačije od navedenog pravila. Vlasnik zemljišta i nositelj prava građenja trebali bi, zapravo, sve detalje vezane uz izvršavanje prava građenja urediti posebnim ugovorom o pravu građenja. Pri tome bi trebali poštovati samo one odredbe zakona koje su prisilne pravne prirode kao što su, na primjer, odredbe o osnivanju prava građenja, ili odredbe o otuđivosti i nasljedivosti prava građenja te nemogućnosti posebnog otuđivanja zgrade bez otuđivanja i prava građenja. Bilo bi korisno da je Nacrt spomenuo ugovor o pravu građenja te mogući sadržaj toga ugovora jer ima čitav niz pitanja koja nisu uređena Nacrtom, a postoji potreba da se urede. Tako bi ugovor o građenju, primjerice, mogao urediti sljedeća pitanja: zemljište na kojem se osniva pravo građenja (veličina, položaj, način korištenja okolnog zemljišta koje služi redovitoj uporabi zgrade itd.), pitanja vezana uz zgradu koja se podiže (veličina, vrsta, namjena itd.), početak i završetak izgradnje, trajanje prava građenja, visinu i način plaćanja naknade vlasniku zemljišta, eventualna ograničenja u raspolaganju zgradom i pravom građenja (pravo prvokupa vlasnika zemljišta, pravo nazadkupnje i slično), prestanak prava građenja kao i mnoga druga pitanja.

<sup>11</sup> Članak 281. st. 1. Nacrta.

<sup>12</sup> Članak 281. st. 2. Nacrta.



Inače, sam sadržaj prava građenja određen je u pravnom poslu (ugovoru) kojim se pravo građenja osniva. Bilo kakva "preinaka sadržaja prava građenja dopuštena je samo u sporazumu s vlasnikom opterećene stvari, a ako bi se time ometao dotadašnji način izvršavanja ostalih prava na opterećenoj nekretnini - tada i u sporazumu s ovlaštenicima tih prava" (čl. 282. st. 1. Nacrta).

#### 4. Stjecanje prava građenja

"Pravo građenja osniva se na temelju pravnog posla vlasnika nekretnine, koja se opterećuje i odlukom suda. Pravo građenja je osnovano kada su ispunjene sve pretpostavke određene zakonom" (čl. 286. st. 1. i 2. Nacrta). Osnivanje prava građenja na temelju pravnog posla obavlja se derivativnim načinom, pri čemu se kao titulus stjecanja javlja valjani pravni posao sklopljen u pisanom obliku, koji nužno sadrži odredbe o osnivanju prava građenja na određenoj nekretnini, a kao modus osnivanja javlja se upis u zemljišne knjige.<sup>13</sup> Odredbu o osnivanju prava građenja upisom u zemljišne knjige treba shvatiti kao *ius cogens* te ne bi trebalo priznavati slučajeve izvanknjižnog osnivanja prava građenja, osim kod osnivanja odlukom suda. Budući da se pravo građenja smatra nekretninom, za njega se mora formirati posebno zemljišnoknjižno tijelo. Na zemljištu na kojem se osniva pravo građenja, a koje predstavlja drugo, posebno zemljišnoknjižno tijelo, upisat će se pravo građenja kao teret toga zemljišta. Vlasnik zemljišta mora pismeno očitovati volju da se njegovo zemljište optereti pravom građenja, a osim toga, ako bi pravo građenja štetilo već upisanim ograničenim stvarnim pravima na zemljištu koje bi se opteretilo pravom građenja, može ga se upisati samo s pristankom ovlaštenika tih prava.<sup>14</sup> Ova odredba Nacrta odnosi se na stvarna prava koja su kao teret već upisana na zemljištu na kojem se želi osnovati pravo građenja. Tako, primjerice, ako je na zemljištu upisano pravo služnosti, stvarni tereti ili založno pravo, potrebno je odobrenje ovlaštenika tih prava da se osnuje pravo građenja, jer bi ono moglo ugroziti njihova prava. Nacrt, međutim, ne spominje kakav odnos postoji između ograničenih stvarnih prava koja postoje na zemljištu opterećenom pravom građenja u odnosu na samo pravo građenja.

Osim što je moguće da se pravo građenja, ako se za to dobije suglasnost, osnuje na zemljištu koje je već opterećeno određenim ograničenim stvarnim pravima, postavlja se i pitanje mogu li se na zemljištu opterećenom pravom građenja osnivati i drugi tereti. Čini se da tome, barem načelno, ništa ne stoji na putu, no Nacrt je ipak trebao odrediti prioritete u odnosu na stvarna prava kojima je zemljište opterećeno glede njihova suodnosa prema pravu građenja. Trebalo je propisati da pravo građenja ne može biti suženo niti prestati u slučaju opterećivanja zemljišta na kojem ono postoji nekim drugim stvarnim pravom koje, također, predstavlja teret tog zemljišta. Na taj bi način pravo građenja imalo prioritet u odnosu na druga stvarna prava na tuđem zemljištu, čime bi se postigla veća pravna sigurnost i stabilnost.

<sup>13</sup> "Pravo građenja osniva se sa dvostrukim upisom toga prava u zemljišnu knjigu, i to njegovim upisom kao posebnog zemljišnoknjižnog tijela u za to novoosnovanom zemljišnoknjižnom ulošku" (čl. 288. st. 1. Nacrta).

<sup>14</sup> To proistječe iz odredbe čl. 288. st. 2. Nacrta.

“Nositelj prava građenja je osoba u čiju je korist to pravo osnovano ili je na nju prešlo. Vlasnik zemljišta može biti nositelj prava građenja na svojem zemljištu” (čl. 284. st. 1. i 2. Nacrta). Smisao odredbe prema kojoj i vlasnik zemljišta može biti nositelj prava građenja na svojem zemljištu vidi se jedino u namjeri vlasnika zemljišta da kasnije otuđi pravo građenja nekoj trećoj osobi. Vlasnik to može učiniti i prije izgradnje zgrade ili nakon izgradnje zgrade, no određivanje samog vlasnika zemljišta kao nositelja prava građenja ima svoj *ratio* jedino u određenom interesu vlasnika da osnuje pravo građenja što se ostvaruje otuđivanjem prava građenja i zgrade koju je, eventualno, izgradio, trećoj osobi, te kasnije u ubiranju periodične naknade.

“Pravo građenja je otuđivo i nasljeđivo kao i druge nekretnine, ako nije što drugo određeno. Zgrada koja je izgrađena, dio je prava građenja, pa se prenosi, nasljeđuje i opterećuje zajedno s pravom građenja” (čl. 285. st. 1. i 3. Nacrta). Ovdje se naglašava prometnost prava građenja. Samostalan promet prava građenja moguć je jedino u slučaju kada izgradnja još nije započela, a u slučaju kada je izgradnja zgrade započela, odnosno već završila, nije moguće otuđivanje prava građenja bez otuđivanja i same zgrade. Osim što se zgrada izgrađena na pravu građenja ne može samostalno stavljati u pravni promet, također se ni pravo građenja ne može odvojiti od nekretnine koju opterećuje, pa tko na bilo kojem pravnom temelju stekne vlasništvo opterećene nekretnine, stekao je nekretninu opterećenu pravom građenja.<sup>15</sup>

### 5. Zaštita i prestanak prava građenja

Kada je riječ o zaštiti prava građenja, treba razlikovati dva oblika zaštite. Prvi se tiče zaštite samog prava građenja, a drugi zaštite prava vlasništva zgrade izgrađene na pravu građenja. “Pravo građenja dok nije izgrađena zgrada, a i nakon toga, uživa zaštitu po pravilima o zaštiti služnosti, koja se primjenjuju na odgovarajući način. Pravo vlasništva zgrade izgrađene na pravu građenja uživa zaštitu po pravilima o zaštiti prava vlasništva, koja se primjenjuju na odgovarajući način.”<sup>16</sup>

“Pravo građenja prestaje propašću stvari, odreknućem ovlaštenika, istekom roka i ispunjenjem raskidnog uvjeta, zaštitom tuđeg povjerenja, prestankom korisnika, rasterećenjem te ukinućem.”<sup>17</sup>

Pravo građenja prestaje propašću stvari, no samo pravo građenja kao, uvjetno rečeno, gospodujuća stvar ne može fizički propasti jer je riječ o zamišljenoj nekretnini, odnosno zamišljenom zemljištu, no može se dogoditi da propadne zemljište na kojem postoji pravo građenja, te bi samim time došlo do prestanka prava građenja. Zemljište može propasti, na primjer, zbog tektonskih poremećaja ili zbog trajnog poplavlivanja. Ako bi kojim slučajem došlo do povrata stvari u prijašnje stanje, oživjelo bi i pravo građenja, što je uređeno u članku 273. st. 1. Nacrta koji regulira propast stvari kod stvarnih tereta, a primjenjuje se na odgovarajući način i na prestanak prava građenja usljed propasti stvari.

<sup>15</sup> To proistječe iz odredbi članka 283. Nacrta.

<sup>16</sup> Čl. 291. st. 1. i 2. Nacrta.

<sup>17</sup> Čl. 292. st. 1. Nacrta.

Razumljivo je da pravo građenja može prestati odreknućem ovlaštenika, odnosno nositelja prava građenja, na što se na odgovarajući način primjenjuju pravila o prestanku stvarnih tereta odreknućem ovlaštenika. Međutim, ako postoji više nositelja prava građenja, tada bi pravo građenja prestalo tek ako bi se svi odrekli prava građenja.

Pravo građenja prestaje i istekom roka na kojeg je osnovano. U Nacrtu, međutim, nije predviđen rok trajanja prava građenja tako da on može biti određen eventualno ugovorom o pravu građenja. Ako rok ne bi bio predviđen ni ugovorom, može se smatrati da je pravo građenja osnovano na neodređeno vrijeme. Mnogi inozemni zakoni koji uređuju pravo građenja propisuju maksimalno ili minimalno vrijeme trajanja prava građenja. Rješenje koje je ponudio Nacrt, dakle ne ograničavajući vrijeme trajanja prava građenja, čini se primjerenijim jer se njime ne ograničava sloboda ugovaranja stranaka pri pravu građenja.

Pravo građenja prestaje i ispunjenjem raskidnog (rezolutivnog) uvjeta koji mora biti predviđen u pravnom poslu kojim se osniva pravo građenja.

Pravo građenja prestaje zaštitom tuđeg povjerenja, a to će biti slučaj kada pravo građenja nije upisano u zemljišnoj knjizi, a opterećenu nekretninu stekne u vlasništvo osoba koja nije znala da ono postoji. Između ostaloga, i na temelju ovog primjera vidljivo je koliko je značenje upisa pojedinih stvarnih prava u zemljišne knjige.

Prestankom korisnika prestat će i pravo građenja. To znači da će pravo građenja prestati prestankom osobnosti pravne osobe, ali u pravilu ne i smrću fizičke osobe kao nositelja prava građenja jer se pravo građenja može naslijediti. Moguće je, međutim, da se pravim poslom kojim se osniva pravo građenja predvidi da će ovo pravo prestati smrću nositelja, što tada isključuje mogućnost nasljeđivanja.

Pravo građenja prestaje i rasterećenjem te ukinućem prema pretpostavkama koje je glede toga odredio posebni zakon.

Ako je pravo građenja upisano u zemljišnim knjigama, tada će iz naprijed navedenih razloga prestat tek kada bude brisano kao teret na zemljištu opterećenom tim pravom i kao posebno zemljišnoknjižno tijelo.<sup>18</sup>

“Ne bude li na pravu građenja izgrađena zgrada u roku od dvadeset godina od osnivanja tog prava, vlasnik opterećene nekretnine može zahtijevati da ga se ukine; ako nije što posebno određeno, odluku o ukidanju će na zahtjev vlasnika opterećene nekretnine donijeti sud, bez obzira na pravni temelj na kojem je pravo građenja bilo osnovano.”<sup>19</sup>

“Pravo građenja na kojem je bila izgrađena zgrada, ali je srušena do te mjere da je se ne može rabiti za svrhu kojoj je bila namijenjena, prestat će ukinućem kao da i nije bila izgrađena, ako nije u roku od šest godina ponovno izgrađena barem u mjeri koliko je najnužnije da služi svojoj ranijoj glavnoj namjeni”<sup>20</sup>

<sup>18</sup> To proistječe iz odredbe članka 292. st. 2. Nacrta.

<sup>19</sup> Čl. 294. st. 1. Nacrta.

<sup>20</sup> Čl. 294. st. 2. Nacrta.

“S prestankom prava građenja postaje pripadnost zemljišta ono što je pravom građenja bilo od zemljišta pravno odvojeno. Na odnos vlasnika zemljišta i osobe kojoj je prestalo pravo građenja odgovarajuće će se primjenjivati pravila po kojima se prosuđuju odnosi nakon prestanka prava plodouživanja, ako nije što posebno određeno. Vlasnik je dužan osobi kojoj je prestalo pravo građenja dati onoliku naknadu za zgradu, koliko je njegova nekretnina u prometu vrijednija s tom zgradom nego bez nje”.<sup>21</sup> Iako je Nacrt, ne ograničavajući vrijeme trajanja prava građenja, omogućio da pravo građenja bude trajno pravo, u slučaju da dođe do prestanka prava građenja iz bilo kojeg razloga, ponovno će se uspostaviti pravna veza između zgrade i prirodnog zemljišta tj. vlasniku zemljišta pripast će i zgrada u vlasništvo. Vlasnik je dužan platiti nositelju prava građenja odgovarajuću naknadu po prometnoj cijeni (tržišna cijena).

“Tuda stvarna prava koja su bila teret prava građenja, prestaju s prestankom tog prava, ako nije što drugo određeno. Založno pravo koje je teretilo pravo građenja, nakon prestanka tog prava tereti potraživanje naknade od vlasnika. Služnosti, stvarni tereti i založna prava u korist i na teret prava građenja sa zgradom, ostaju kao služnosti i stvarni tereti u korist odnosno na teret zemljišta sa zgradom, a s dotadašnjim redom prvenstva”.<sup>22</sup>

## Summary

### RIGHT ON CONSTRUCTION ACCORDING TO THE DRAFT BILL OF THE LAW ON OWNERSHIP AND OTHER MATERIAL RIGHTS

The draft bill of the Law on Ownership and Other Material Rights was published already in October 1992. The provisions on the right on construction have been drafted according to Austrian Baurechtsgesetz from 1912 and 1977, but they also contain some particularities.

According to the bill, the right on construction is a limited material right that authorizes its holder to own a building on a certain ground or under it, regardless to whom the ground belongs. The right on construction is traditionally counted among material rights on things belonging to someone else, but, according to the Bill, it is also possible to have the right on construction on one's own ground. Right on construction is viewed as real estate, which, in itself, is a kind of fiction. That way, the essence of the system of material rights-that is, the principle *superficies solo cedit* - was preserved.

The holder of the right on construction is bound to monthly pay the compensation to the owner of the land in the amount of an average rent for such ground, unless special provisions were made.

The right on construction is established after the person is registered in the land registry and it ends according to the regulations about the suspension of the commission.

*Key words: right on construction, superficies solo cedit principle, owner of the land, holder of the right on construction.*

<sup>21</sup> Čl. 295. st. 1, 2. i 3. Nacrta.

<sup>22</sup> Čl. 296. st. 1, 2. i 3. Nacrta.

## Zusammenfassung

**BAURECHT IM ENTWURF DES VORSCHLAGS ZUM  
EIGENTUMSRECHT UND ANDEREN SACHENRECHTEN**

Der Entwurf des Vorschlags zum Eigentumsrecht und anderen Sachenrechten wurde im Oktober 1992 veröffentlicht jedoch später verändert, so daß sich diese Arbeit auf den Text vom 21. November 1995 gründet. Das Baurecht wurde nach dem Vorbild des österreichischen Baurechts von 1912 und 1977 verfaßt, enthält jedoch einige Besonderheiten.

Dem Entwurf nach ist das Baurecht eingeschränktes Sachenrecht, das seinen Träger bevollmächtigt, auf der Fläche eines bestimmten Grundstücks oder unter ihm ein eigenes Gebäude zu haben, ungeachtet dessen, wem das Grundstück gehört. Das Baurecht wird traditionell zum Sachenrecht auf fremde Sachen gezählt, doch nach dem Entwurf ist es auch möglich, auf dem eigenen Grundstück das Recht zu Bauen zu haben. Baurecht wird als Immobilie betrachtet, was an sich schon eine bestimmte Fiktion darstellt. Auf diese Weise wird das Wesen des sachenrechtlichen Systems bzw. das Prinzip superficies solo cedit erhalten.

Der Träger des Baurechts ist verpflichtet, dem Eigentümer des Grundstücks eine monatliche Summe für den Grund in der Höhe des durchschnittlichen Pachtzinses für ein solches Grundstück zu zahlen, außer es gibt eine besondere Regelung.

Das Baurecht beginnt mit der Einschreibung in das Grundbuch und endet durch die entsprechenden Anwendung der Regeln über die Beendigung des Nutzrechts.

*Stichworte:* das Prinzip superficies solo cedit, Eigentümer des Grundstücks, Träger des Baurechts.

## UPIS PRAVA NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU U ZEMLJIŠNE KNJIGE (de lege lata i de lege ferenda)

Dr. sc. Tatjana Josipović, viši asistent  
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

UDK: 332.2  
UR: 10. ožujka 1996.  
Izvorni znanstveni članak

*Zemljišnoknjižni upisi prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu vrlo su se često provodili suprotno zemljišnoknjižnim pravilima, a osobito načelo pravne jedinstvenosti, cjelovitosti zemljišnoknjižnog tijela. Zbog toga su u velikom broju slučajeva zemljišne knjige nepregledne, pa ne mogu ostvarivati svoje osnovne funkcije. Stoga se kao jedno od važnih pitanja u procesu uspostavljanja jedinstvenog vlasničkog pravnog uređenja javlja i pitanje usklađivanja postojećih zemljišnoknjižnih upisa prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu s tradicionalnim načelima zemljišnoknjižnog prava. Važno je i pitanje ponovnog uspostavljanja pravnog jedinstva zemljišnoknjižnog tijela, kao i poštivanje tog načela prilikom upisa pravnih odnosa nastalih pravnim odvajanjem zemljišta od zgrade ako se u hrvatski pravni sustav uvede pravo građenja.*

**Ključne riječi:** *pravo građenja, zemljišne knjige, prvenstveno pravo korištenja na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, pravo korištenja na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, načelo pravne jedinstvenosti zemljišnoknjižnog tijela, načelo superficies solo cedit.*

### 1. Uvod

Zemljišnoknjižna pravna pravila, kao osnovni pravni izvor zemljišnoknjižnog prava u Republici Hrvatskoj, ne razlikuju posebno pretpostavke za upis prava na pojedinim vrstama zemljišta. Iste se pretpostavke upisa moraju ostvariti neovisno o tome upisuju li se prava na zemljištu koje u naravi predstavlja poljoprivredno zemljište, zemljište namijenjeno za gradnju, izgrađeno zemljište, šumsko zemljište i dr. Sva se stvarna prava na zemljištu neovisno o njegovoj namjeni upisuju na isti način, a isti je i sadržaj upisa tih prava.

Zemljišnoknjižna pravila, naime, pretpostavke upisa stvarnih prava te način njihova upisivanja uređuju na načelu po kojem su sva zemljišta, neovisno o svojoj namjeni, podvrgnuta jedinstvenom i općem stvarnopravnom režimu, i po kojem ne postoje posebni propisi o posebnom pravnom režimu pojedine vrste zemljišta. U tom je smislu s motrišta zemljišnoknjižnih pravila potpuno

irelevantno o kojoj se vrsti zemljišta radi, odnosno upisuju li se stvarna prava na poljoprivrednom zemljištu, građevinskom zemljištu, šumskom zemljištu i sl.

U našem je pravnom sustavu, međutim, u doba njegove uključenosti u socijalistički pravni krug došlo do značajne segmentacije stvarnopravnog uređenja. S jedne strane, umjesto jednog općeg stvarnopravnog uređenja uspostavljena su dva vrlo različita opća pravna uređenja pripadanja stvari - društvenovlasničko i vlasničkopravno.<sup>1</sup> S druge strane, uz ta dva, glede svoje naravi međusobno značajno različita, stvarnopravna uređenja uspostavljena su i brojna posebna stvarnopravna uređenja za određene vrste objekata, a osobito za određene vrste nekretnina (građevinsko zemljište, šumsko zemljište, poljoprivredno zemljište, poslovne zgrade i prostorije, stambene zgrade, posebne dijelove zgrade i dr.). Sve je to dovelo do toga da se kod zemljišnoknjižnih upisa prava na nekretninama u društvenom vlasništvu, odnosno na nekretninama za koje su uspostavljeni posebni pravni režimi nisu uvijek dosljedno mogla primijeniti zemljišnoknjižna pravna pravila. U prvom redu, konstituirana su nova prava na nekretninama (etažno vlasništvo, pravo upravljanja, raspolaganja i korištenja na nekretninama u društvenom vlasništvu, pravo korištenja i prvenstveno pravo korištenja na građevinskom zemljištu i dr.) koja su po svojoj naravi bila stvarnopravna, ali su izlazila iz okvira zatvorenog broja stvarnih prava određenih općim privatnopravnim stvarnopravnim uređenjem na kojem se temelji funkcioniranje zemljišnih knjiga. Za upis tih prava često se nisu mogla u potpunosti primjenjivati zemljišnoknjižna pravila, bilo zbog toga što u njima nisu bile uređene sve pretpostavke glede upisa tih prava bilo zbog toga što je ta prava trebalo upisati na način koji je bio suprotan načinu po kojem se po zemljišnoknjižnim pravilima upisuju prava na nekretninama. Nadalje, pravni odnosi na pojedinim vrstama zemljišta počeli su se često uređivati uz napuštenje načela *superfices solo cedit*, po kojem zemljište i sve ono što je na njemu ili ispod njegove površine izgrađeno i s njima trajno spojeno predstavlja jedinstvenu nekretninu. Zemljišnoknjižni upisi takvih pravnih odnosa nisu se uvijek provodili uz poštivanje svih zemljišnoknjižnih pravnih pravila, a posebno pravila po kojem se zemljišnoknjižno tijelo upisano u jednom zemljišnoknjižnom upisu smatra pravnom cjelinom, jedinstvom na čijim se fizičkim dijelovima ne mogu u isti zemljišnoknjižni uložak upisivati različita prava i tereti u korist različitih osoba. Sve je to dovelo do toga da su zemljišne knjige postale vrlo nepotpune, neažurne, netočne i nepregledne. Zbog toga sada, kada se intenzivira pravni promet nekretnina i razvija tržišno gospodarstvo, zemljišne knjige u velikom broju slučajeva ne mogu ostvarivati svoje osnovne funkcije - publicitetnu funkciju i funkciju zaštite povjerenja.

Svi navedeni problemi u primjeni zemljišnoknjižnih pravila osobito su dolazili do izražaja prilikom upisa prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu. Upisi tih prava često su se provodili na način koji nije u potpunosti bio usklađen sa zemljišnoknjižnim pravnim pravilima. Stoga je danas, kada je uspostavljeno jedinstveno opće vlasničkopravno stvarnopravno uređenje,

---

<sup>1</sup> V. Gavella, N.: *Stvarno pravo u doba uključenosti u socijalistički pravni krug u knjizi: Gavella, N., Alinčić, M., Klarić, P., Sajko, K., Tumbri, T., Stipković, Z., Josipović, T., Gliha, I.: Hrvatsko građanskopravno uređenje i kontinentalnoeuropski pravni krug, Zagreb, 1994., str. 88.*

jedno od vrlo važnih pitanja kako postojeće zemljišnoknjižne upise prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu uskladiti s načelom jednovrsnosti prava vlasništva, te s pravnim učincima načela *superficies solo cedit*, čije se ponovno uvođenje čini neobično važnim za efikasno i sigurno odvijanje pravnog prometa nekretnina. Kao posebno važno čini se i pitanje kako u okviru općeg stvarnopravnog uređenja urediti pravne odnose na zemljištu u slučajevima kada se želi pravno odvojiti zemljište od onoga što je izgrađeno na ili ispod njegove površine, te kako time nastale pravne odnose upisivati u zemljišne knjige, a da se pritom ne naruši načelo pravne cjelovitosti zemljišnoknjižnog tijela i uopće preglednost zemljišnih knjiga.

## **2. Upis prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu**

Problematika načina upisivanja prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu postala je aktualna već s provedbom prvih postupaka podržavljenja, odnosno podruštvoavljenja građevinskog zemljišta u kojima je došlo do pravnog odvajanja zgrade i zemljišta na kojem je ona izgrađena. To je zahtijevalo provedbu različitih upisa u zemljišnu knjigu. S jedne strane, trebalo je upisati da je zemljište u društvenom vlasništvu. S druge strane, trebalo je provesti upis prava koja su postojala na zgradi izgrađenoj na zemljištu u društvenom vlasništvu te upis određenih prava na zemljištu u korist onoga koji je imao određena prava na zgradi.

Među prvim odredbama koje su se odnosile na ovakve zemljišnoknjižne upise izdvajaju se odredbe Uputstva o načinu upisivanja u zemljišne knjige prava vlasništva na zgradama izgrađenim na zemljištu općenarodne imovine.<sup>2</sup> Po tome se Uputstvu upis prava na zgradama izgrađenim na zemljištu općenarodne imovine provodio na način da se u zemljišnoknjižnom ulošku, u kojem je bilo upisano zemljište iz fonda općenarodne imovine, u vlastovnici (listu B) upisavalo da je zemljište iz fonda općenarodne imovine, a u teretovnici (listu C) se u korist investitora kome je to zemljište bilo dodijeljeno u svrhu podizanja stambene zgrade i njegovih pravnih sljednika upisivalo pravo besplatnog korištenja zemljištem na neodređeno vrijeme (čl. I.st., 1.).<sup>3 4</sup> Kada se zgrada dovršila, na temelju zapisnika komisije za prijem građevinskih radova, otvarao se na prijedlog investitora poseban zemljišnoknjižni uložak za podignutu zgradu (čl. II. st. 1.). U posjedovnicu novog zemljišnoknjižnog uloška upisivala se zgrada, s kratkim opisom i pozivom na broj zemljišnoknjižnog uloška u kome je bilo upisano zemljište iz fonda općenarodne imovine dodijeljeno radi izgradnje (čl. II.st. 2.). U vlastovnicu novoootvorenog zemljišnoknjižnog uloška upisivalo se pravo

<sup>2</sup> Sl. 1. FNRJ 44/1951.

<sup>3</sup> Taj se opis provodio uknjižbom, i to na temelju odluke nadležnog kotarskog odnosno gradskog narodnog odbora o dodjeljivanju investitoru zemljišta iz fonda općenarodne imovine u svrhu podizanja zgrade, a na prijedlog nadzornog odbora ili investitora (čl. 1. st. 1.)

<sup>4</sup> Ako se dodijeljeno zemljište nije poklapalo s postojećim katastarskim česticama odnosno tijelima, za dodijeljeno se zemljište osnivala posebna katastarska čestica odnosno tijelo, a po potrebi i novi zemljišnoknjižni uložak (čl. 1. st. 3.)



vlasništva na zgradi u korist investitora (čl. II. st. 3.).<sup>5</sup> Istodobno se u posjedovnicu zemljišnoknjižnog uloška, u kojem je bilo upisano zemljište iz fonda općenarodne imovine, upisivalo da je na njemu izgrađena zgrada te broj zemljišnoknjižnog uloška u kojem je zgrada bila upisana (čl. II. st. 4.). Sva stvarna prava na podignutoj zgradi kao i promjene vlasnika zgrade upisivale su se u zemljišnoknjižni uložak u kojem je bila upisana odnosna zgrada (čl. III.). Radi osiguranja kredita koga je banka dala investitoru za izgradnju zgrade, banka je mogla zahtijevati zabilježbu prvenstvenog reda radi osiguranja reda prvenstva za hipoteku koja će teretiti zgradu kada se ona izgradi i upiše u posebni zemljišnoknjižni uložak (čl. VII. st. 1.). Zabilježba prvenstvenog reda upisivala se u teretovnicu uloška u kojem je bilo upisano zemljište (čl. VII. st. 2.), a po službenoj se dužnosti upisivala u teretovnicu zemljišnoknjižnog uloška za podignutu zgradu čim se taj uložak otvorio (čl. VII. st. 3.). Ovim je Uputstvom upis vlasništva na zgradama izgrađenim na zemljištu iz fonda općenarodne imovine, unatoč tome što je došlo do pravnog odvajanja zemljišta od zgrade, bio uređen na način kojim se poštivalo jedno od osnovnih zemljišnoknjižnih načela - načelo pravne cjelovitosti, jedinstvenosti zemljišnoknjižnog tijela. Prava na zemljištu iz fonda općenarodne imovine, koje se smatralo jedinstvenim zemljišnoknjižnim tijelom, upisivala su se u zemljišnoknjižni uložak u kojem je bilo upisano zemljište. Zgrada se upisivala u posjedovnicu novog zemljišnoknjižnog uloška kao da je samostalna nekretnina, kao posebno zemljišnoknjižno tijelo. Stoga su se prava koja su se upisivala u zemljišnoknjižni uložak u kojem je ona bila upisana odnosila samo na zgradu koja je predstavljala jedinstveno zemljišnoknjižno tijelo.

Uputstvo o zemljišnoknjižnim upisima nacionaliziranih najamnih zgrada i građevinskog zemljišta<sup>6</sup> na potpuno je, međutim, drugačiji način uređivalo upise kojima su se u zemljišne knjige provodile promjene nastale nacionalizacijom. U slučajevima kada je bilo nacionalizirano samo građevinsko zemljište, ali ne i zgrada koja je bila izgrađena na tom zemljištu, u posjedovnici zemljišnoknjižnog uloška u kojem je bilo upisano zemljište sa zgradom po službenoj se dužnosti utvrđivalo da se postojeće zemljišnoknjižno tijelo (zemljište sa zgradom) dijeli na dva zemljišnoknjižna tijela: zemljište bez zgrade kao zemljišnoknjižno tijelo I. (AI.) i zgrada bez zemljišta kao zemljišnoknjižno tijelo II. (AII.). Ako je na jednoj čestici bilo izgrađeno više zgrada, svaka zgrada bez zemljišta upisivala se u istom zemljišnoknjižnom ulošku kao posebno zemljišnoknjižno tijelo II., III. itd. (čl. 11. st. 1.). Po provedenoj diobi u korist zemljišta, tj. zemljišnoknjižnog tijela I., po službenoj se dužnosti upisivalo (uknjižbom) u vlastovnici društveno vlasništvo. Glede zgrade bez zemljišta, tj. zemljišnoknjižnog tijela II., zabilježilo se da se raniji vlasnički odnosi odnose smo na zgradu, odnosno upisivalo se pravo vlasništva na zgradi u korist osobe koja je u rješenju o nacionalizaciji bila označena kao njezin vlasnik (čl. 11. st. 2.). Istodobno se u korist vlasnika zgrade i njegovih pravnih sljednika u teretovnici upisivalo pravo besplatnog korištenja zemljišta koje pokriva zgradu i zemljišta koje služi za redovnu upotrebu zgrade

<sup>5</sup> U teretni list se istodobno upisivalo pravo prvenstvene kupnje zgrade u korist radnika i službenika poduzeća, gospodarskog udruženja, ustanove u kojoj je investitor bio zaposlen u vrijeme dobivanja građevinske dozvole (čl. II. st. 3.)

<sup>6</sup> Sl. I. FNRJ br. 49/1959.

- dok zgrada postoji (čl. 12.). Sva prava na zgradi, kao i promjene vlasnika zgrade, upisivala su se u dotadašnjem ulošku uz naznaku da se ti upisi odnose samo na zk. tijelo II. III. itd., tj. samo na određenu zgradu (čl. 13). Glede nacionaliziranoga neizgrađenoga građevinskog zemljišta se u teretovnici zemljišnoknjižnog uloška u kojem je bilo upisano zemljište upisivalo pravo na besplatno korištenje tog zemljišta u korist ranijeg vlasnika, odnosno osobe na koju je raniji vlasnik trajno prenio to pravo (14. st. 1.). To je pravo postojalo sve dok nadležni organ nije donio rješenje o predaji zemljišta u posjed općini ili drugoj osobi, kada se brisalo na temelju rješenja o predaji u posjed općini ili drugoj osobi (čl. 14. st.2, 3.). Za upis zgrade u privatnom vlasništvu koju je na nacionaliziranom neizgrađenom građevinskom zemljištu izgradila osoba kojoj je zemljište dano na korištenje, Uputstvo je upućivalo na analognu primjenu Uputstva o načinu upisivanja u zemljišnim knjigama prava vlasništva na zgradama izgrađenim na zemljištu općenarodne imovine (čl. 15). Navedene odredbe Uputstva o zemljišnoknjižnim upisima nacionaliziranih najamnih zgrada i građevinskog zemljišta uređivale su upis prava na nacionaliziranom građevinskom zemljištu suprotno načelu pravne jedinstvenosti, cjelovitosti zemljišnoknjižnog tijela. Primjena tih odredbi dovela je do razbijanja pravne cjelovitosti zemljišnoknjižnog tijela. Prije jedinstveno zemljišnoknjižno tijelo - zemljište sa zgradom, u istom su zemljišnoknjižnom ulošku bili odvojeni u dva ili više zasebnih zemljišnoknjižnih tijela i za svaki od njih u istom su zemljišnoknjižnom ulošku bili uspostavljeni različiti vlasnički režimi i uopće različiti pravni odnosi. Tako su se, zapravo, za pojedine fizičke dijelove jedne nekretnine (zemljište i zgrade) u istom zemljišnoknjižnom ulošku počela upisivati posebna prava i posebni pravni odnosi, premda je to bilo u suprotnosti sa zemljišnoknjižnim pravilima.<sup>7</sup> To se znatno odrazilo na preglednost zemljišnih knjiga, razbilo je njihovu unutarnju konzistentnost nužnu za njihovo efikasno funkcioniranje, a time se i smanjio njihov značaj za publiciranje stvarnih prava i zaštitu povjerenja.

Ovakav se način upisivanja prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu zadržao i za upis prava na zemljištima koja su kasnije proglašena građevinskim zemljištima i kao takva podruštvovaljena, te zgrada izgrađenih na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu.<sup>8</sup> Propisi koji su uređivali posebni režim građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu<sup>9</sup> nisu sadržavali posebne odredbe o upisu prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu u zemljišnu knjigu. Upisi prava na građevinskom zemljištu u

<sup>7</sup> Isto se dogodilo i s upisima na nacionaliziranim zgradama i dijelovima zgrada. Upisi na posebnim dijelovima zgrada koji su bili izuzeti od nacionalizacije provodili su se u istom zemljišnoknjižnom ulošku u kojem je bila upisana zgrada. U vlastovnici se glede posebnog dijela zgrade zabilježbom utvrđivalo da je taj dio izuzet od nacionalizacije i tko je njegov vlasnik. Sve kasnije promjene vlasnika tog posebnog dijela zgrade također su se provodile zabilježbom umjesto uknjižbom ili predbilježbom (čl. 5, 6.) Takav se način upisivanja prava na posebnom dijelu zgrade opravdavao privremenošću takvih upisa dok se ne osnuju posebne zemljišne knjige "E" za upis etažnog vlasništva.

<sup>8</sup> Usp. npr. čl. 112. Ustava SRH, NN br. 8/74. (prestao važiti 22. 12. 1990.)

<sup>9</sup> Usp. Zakon o građevinskom zemljištu (ZGZ), NN 54/89., 42/86., 41/88., 48/88., 16/90., 53/90.

društvenom vlasništvu provodili su se po Zakonu o uknjižbi nekretnina u društvenom vlasništvu,<sup>10</sup> a posebnim propisom bilo je određeno jedino na osnovi kojih se isprava provode ti upisi. Tako je Zakon o građevinskom zemljištu (ZGZ) izričito određivao na osnovi kojih se isprava provodi upis prava korištenja, odnosno prava prvenstvenog korištenja u zemljišne knjige.<sup>11</sup> Sam način upisivanja tih prava nije bio izričito određen već su se ti upisi provodili analognom primjenom Uputstva o zemljišnoknjižnim upisima nacionaliziranih najamnih zgrada i građevinskog zemljišta. Glede neizgrađenoga građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu upisivalo se u vlastovnicu da je zemljište u društvenom vlasništvu, a u teretovnicu se upisivalo pravo korištenja, odnosno prvenstveno pravo korištenja. Do posljednjih izmjena ZOVO građenjem u skladu sa zakonom na zemljištu u društvenom vlasništvu graditelj je stjecao vlasništvo zgrade te pravo korištenja zemljišta pod zgradom i zemljišta koje služi za redovnu uporabu zgrade (čl. 12. nenovaliranog ZOVO). Time se i dalje zadržalo pravilo po kojem su zemljište i zgrada izgrađena na tom zemljištu pravno odvojeni, te podvrgnuti različitim pravnim režimima. Zbog toga se prilikom upisivanja zgrade u zemljišnoknjižnom ulošku u kojem je bilo upisano zemljište zgrada upisivala kao zemljišnoknjižno tijelo II. (zgrada bez zemljišta) dok je zemljište činilo zemljišnoknjižno tijelo I. (zemljište bez zgrade). U vlastovnici se kao vlasnik zgrade, tj. zemljišnoknjižnog tijela II. upisivala osoba u čiju je korist u teretovnici bilo upisano pravo korištenja, odnosno prvenstveno pravo korištenja.<sup>12</sup> Ovakav način upisivanja zgrada u zemljišnu knjigu, te napuštanje načela *superficeis solo cedit* pri uređenju pravnih odnosa na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu promijenili su karakter upisa zgrada u zemljišne knjige. S obzirom da je upis zgrade u zemljišnu knjigu za osobom povlačio i upis vlasništva u korist graditelja, takve upise zemljišnoknjižni sud nije mogao provoditi po službenoj dužnosti već na temelju prijavnog lista katastra, kako je to inače predviđeno zemljišnoknjižnim pravilima.<sup>13</sup> Zbog toga se upis zgrade mogao provoditi jedino na zahtjev graditelja, odnosno osobe u čiju je korist bilo upisano pravo korištenja, odnosno prvenstveno pravo korištenja, i to samo ako je prethodno zemljišnoknjižno stanje glede oblika i površine katastarskih čestica bilo usklađeno s faktičnim stanjem nastalim osnivanjem

<sup>10</sup> Sl. 1. SFRJ br. 12/1965., NN br. 52/1971.

<sup>11</sup> Pravo korištenja upisivalo se na temelju pravomoćnog rješenja o depozedaciji i temeljem ugovora o međusobnim pravima i obvezama koja su na temelju rješenja o davanju zemljišta na korištenje sklopili općina i osoba kojoj je zemljište bilo dano na korištenje. Uknjižba se provodila na temelju ugovora za koje je nadležno javno pravobraniteljstvo dalo mišljenje o njegovoj pravnoj valjanosti (čl. 51. st. 3. ZGZ). Uknjižba prvenstvenog prava korištenja provodila se na temelju rješenja kojim se utvrđivalo da prijašnji vlasnik građevinskog zemljišta ima prvenstveno pravo korištenja (čl. 32. 57. ZGZ).

<sup>12</sup> Dok se na zemljištu u društvenom vlasništvu nije moglo osnovati založno pravo radi osiguranja kredita danog graditelju, u listu C se u korist kreditora upisivala zabilježba prvenstvenog reda, a hipoteka se s osiguranim redom prvenstva upisivala kada je bila upisana zgrada, s time da se ona odnosila samo na zemljišnoknjižno tijelo II.

<sup>13</sup> Zemljišnoknjižna pravila samo određuju da se nakon upisa zgrade, koji je proveden bez saslušanja stranaka, po službenoj dužnosti o njemu moraju obavijestiti nositelji knjižnih prava upisani u tom ulošku. Usp. par. 27. Zakona o zemljišnoknjižnim diobama, otpisima i pripisima, par. 164. Pravilnika za vođenje zemljišnih knjiga.

građevinske parcele za izgradnju zgrade u skladu s propisima o prostornom planiranju i građenju.<sup>14</sup> S druge strane, za upis zgrada bile su predviđene i neke dodatne pretpostavke koje su znatno ograničavale mogućnosti za provedbu upisa zgrada u zemljišne knjige. Zakon o izgradnji objekata<sup>15</sup> određivao je da se bez uporabne dozvole ne može upisati zgrada u zemljišne knjige (čl. 94),<sup>16</sup> a izdavanju uporabne dozvole u velikom je broju slučajeva prethodio dugotrajan i skup upravni postupak. Zbog toga se u vrlo velikom broju slučajeva zgrade nisu ni upisivale u zemljišne knjige, zbog čega su zemljišne knjige neusklađene s faktičnim stanjem nekretnina. Prikazani način upisivanja prava na neizgrađenom i izgrađenom građevinskom zemljištu, a osobito zgrada izgrađenih na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, znatno je odstupao od zemljišnoknjižnih pravila, jer se nije poštivalo načelo pravne jedinstvenosti, cjelovitosti zemljišnoknjižnog tijela.

### ***3. Zemljišnoknjižni upisi promjena nastalih pretvorbom prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu i uspostavljanjem pravnog jedinstva zemljišta i zgrade***

Uspostavljanje jedinstvenog vlasničkopravnog sustava, tj. svođenje društvenovlasničkog režima građevinskog zemljišta na privatnovlasnički, zahtijeva i odgovarajuću provedbu tih promjena u zemljišnoj knjizi. Kako će se te promjene provesti u zemljišnoj knjizi, ovisi o tome kako je uređena pretvorba prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu.

U nekim je slučajevima glede građevinskog zemljišta takva pretvorba, tj. "privatizacija" već provedena, a negdje je već uspostavljeno i pravno jedinstvo zgrade i zemljišta. Jedinstveni vlasničkopravni režim, kao i pravno jedinstvo zemljišta i zgrade uspostavljeni su npr. čl. 12. noveliranog ZOVO. Članom 9. Zakona o preuzimanju ZOVO izmijenjen je, naime, čl. 12. tako da graditelj koji

---

<sup>14</sup> Problemi s provedbom u zemljišnim knjigama promjena nastalih parcelacijama prilikom formiranja građevinskih parcela također su jedan od razloga zbog kojih u zemljišnim knjigama u velikom broju slučajeva nisu upisani izgrađeni objekti. Osnivanje građevinske parcele u skladu s propisima o prostornom planiranju u pravilu traži preoblikovanje, promjenu površine i oblika katastarskih čestica kako su one upisane u zemljišnoj knjizi. Da bi se te promjene provele u zemljišnoj knjizi, tj. da bi se proveo postupak diobe, otpisivanja, pripisivanja ili osnivanja novog zemljišnoknjižnog uloška, po zemljišnoknjižnim pravilima moraju biti uređeni svi pravni odnosi između svih nositelja prava na katastarskim česticama koje su parcelirane ili od kojih je osnovana građevinska parcela. Uređenje tih odnosa može, međutim, biti vrlo složeno i dugotrajno. O problemu sukoba prostornog planiranja s pravom vlasništva na građevinskom zemljištu v. opširnije u Simonetti, P.: Reprivatizacija građevinskog zemljišta ili preobražaj prava korištenja, *Zakonitost*, br. 3/1992., str. 413.

<sup>15</sup> NN br. 54/86. - pročišćeni tekst, 18/87., 42/88., 29/89., 33/89., 34/91. (ukinut Zakonom o građenju, NN br. 77/92. i 82/92.)

<sup>16</sup> Zakon o građenju ne sadrži odredbu iz koje bi proizlazilo da se i dalje za upis zgrade u zemljišnu knjigu zahtijeva uporabna dozvola. Izmjenama tog Zakona (NN 33/95.) određeno je samo da se u slučaju kada uporabna dozvola nije priložena zahtjevu za upis u teretnom listu, po službenoj dužnosti mora provesti zabilježba da uporabna dozvola nije priložena (čl. 51.a. st. 2.)

je izgradio na zemljištu u društvenom vlasništvu zgradu u skladu sa zakonom postaje vlasnik zgrade i zemljišta pod zgradom kao i zemljišta koji služi za redovnu uporabu zgrade. Time je, zapravo, provedena svojevrsna privatizacija izgrađenog građevinskog zemljišta.<sup>17</sup> Ostvareni su i uvjeti za ponovno uspostavljanje jedinstva zemljišnoknjižnog tijela jer je vlasnik zgrade postao i vlasnik zemljišta. Upis tih promjena u zemljišnu knjigu provodi se na zahtjev ovlaštene osobe. Ako su zemljište i zgrada upisani kao odvojena zemljišnoknjižna tijela, vlasnik zgrade morao bi zahtijevati brisanje društvenog vlasništva na zemljištu i brisanje prava korištenja, odnosno prvenstvenog prava korištenja, spajanje zemljišnoknjižnih tijela I. i II., te upis prava vlasništva na zemljištu i zgradi kao jedinstvenom zemljišnoknjižnom tijelu. Provedbom zatraženih upisa uspostavila bi se pravna jedinstvenost i cjelovitost zemljišnoknjižnog tijela, pa bi se i ograničena stvarna prava koja su do tada bila upisana samo u korist zgrade kao posebnog zemljišnoknjižnog tijela II. (npr. hipoteke) odnosila na cijelo zemljišnoknjižno tijelo, tj. i na zemljište. Ako zgrada nije upisana u zemljišnoj knjizi već je samo upisano pravo korištenja, odnosno prvenstveno pravo korištenja u korist graditelja, u zahtjevu za upis zgrade također bi se moralo zahtijevati brisanje društvenog vlasništva na građevinskom zemljištu te prava korištenja, odnosno prvenstvenog prava korištenja, te upis vlasništva u korist graditelja, i to glede zemljišta i zgrade kao jedinstvenog zemljišnoknjižnog tijela.<sup>18 19</sup>

Privatnovlasnički režim uspostavljen je i glede građevinskog zemljišta koje nije privedeno namjeni, a koje je podruštvovljeno nakon 22. veljače 1974. godine. Temeljem čl. 4.a ZGZ na tom je zemljištu po sili zakona prestalo društveno vlasništvo, te je ono postalo vlasništvo prijašnjih vlasnika. Upis ovih promjena u zemljišnoj knjizi provodi se temeljem rješenja upravnog organa nadležnog za imovinskopravne poslove, kojim se utvrđuje pravo vlasništva na građevinskom zemljištu. Po čl. 4a. st. 3. takva pravomoćna rješenja dostavljaju se

<sup>17</sup> Novelirani čl. 12. ZOVO određivao je da graditelj postaje vlasnik zemljišta pod zgradom i zemljišta koje služi za redovnu uporabu zgrade dok zgrada postoji. Uvjetovanje vlasništva zemljišta postojanjem zgrade izazvalo je određene dvojbe glede određivanja naravi tog prava. Postavljalo se, naime, pitanje radi li se tu o vlasništvu uz uvjet ili rok, zapravo, o pravu građenja. To je izazvalo i određene dvojbe prilikom provedbe u zemljišne knjige promjena nastalih na temelju te odredbe, jer se i dalje upis zemljišta i zgrada provodio u posebnim zemljišnoknjižnim tijelima u istom zemljišnoknjižnom ulošku. Sve su navedene dvojbe otklonjene time što je Ustavni sud RH ukinuo u čl. 12. st. 1. ZOVO dio koji glasi "dok zgrada postoji". V. od. Ustavnog suda RH od 30. 11. 1994., NN br. 92/94.

<sup>18</sup> Ostalo je, međutim, i dalje otvoreno pitanje kako zemljišnoknjižni sud može utvrditi je li zgrada izgrađena u skladu sa zakonom, jer je po čl. 12. ZOVO to pretpostavka za stjecanje vlasništva zemljišta. To je pitanje posebno aktualno sada kada po pozitivnim propisima o građenju dozvolja za uporabu zgrade nije pretpostavka upisa u zemljišnu knjigu.

<sup>19</sup> Pravno jedinstvo zemljišta i dijela zgrade uspostavljeno je i u onim slučajevima kada je po noveliranom Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (NN 33/92.) uz stan kupljen i alikvotni dio zemljišta na kojem je izgrađena zgrada. Upis suvlasništva na zemljištu, međutim, nije moguće provesti dok svi suvlasnici zemljišta ne utvrde koliki su im suvlasnički dijelovi. S druge strane, problemi se javljaju i zbog toga što se tretiraju kao posebni dijelovi zgrade, a po zemljišnoknjižnim pravilima se u korist fizičkog dijela zgrade ne mogu provoditi posebni upisi u zemljišnoknjižnom ulošku u kojem je upisana zgrada.

zemljišnoknjižnim odjelima radi provedbe, iz čega bi proizlazilo da bi se takvi upisi provodili po službenoj dužnosti. To, međutim, ne isključuje mogućnost da se takvi upisi provedu i na zahtjev zainteresirane osobe, a na temelju rješenja kojim se utvrđuje pravo vlasništva na građevinskom zemljištu.

U onim slučajevima u kojima pozitivnim propisima još nije riješena pretvorba prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, uspostavljanje privatno-pravnog režima građevinskog zemljišta u zemljišnim knjigama može se provesti tek kada se posebnim propisom izričito uredi pretvorba tih prava. Ako se ta pretvorba provede tako da se već na osnovi samog zakona prava koja su postojala na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu pretvore u neko stvarno pravo, uređeno stvarnopravnim uređenjem utemeljenim na jednovrsnosti prava vlasništva, zemljišnoknjižni upisi time nastalih promjena imali bi samo deklaratorni karakter. Tim bi se upisima uskladilo zemljišnoknjižno sa zbiljskim pravim stanjem nekretnine, što bi omogućilo da zemljišne knjige postanu potpune i istinite te da ponovno počnu ostvarivati svoje osnovne funkcije - publicitetnu funkciju i zaštitu povjerenja. No, da bi se to moglo provesti, bilo bi važno da se u propisu koji bi uređivao pretvorbu prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu uredi i presumpcije (oborive) tko se smatra nositeljem određenog prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, odnosno tko se smatra nositeljem prava koje je nastalo pretvorbom. Isto tako bilo bi nužno odrediti i na osnovi kojih se isprava dokazuju prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, koja su se pretvorila u neko stvarno pravo u okviru općeg stvarnopravnog uređenja utemeljenog na jednovrsnosti prava vlasništva. To se čini posebno važnim upravo zbog toga što zemljišne knjige nisu usklađene sa zbiljskim stanjem nekretnina, pa veliki broj nositelja prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu nije niti upisan u zemljišne knjige. Stoga će u velikom broju slučajeva biti sporno tko je bio nositelj prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, a o tome ovisi i tko je postao nositelj prava u koja su se pretvorila prava koja su postojala na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu. Provedba zemljišnoknjižnih upisa nastalih pretvorbom prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu zahtijevala bi, nadalje, i izričito uređenje nekih pravila kojima bi se uredile one pretpostavke upisa za koje se ne mogu primijeniti zemljišnoknjižna pravila, odnosno kod kojih bi se ona samo analogno mogla primijeniti, kao što su npr. pravila o knjižnom predniku,<sup>20</sup> podobnosti isprava za upis, o ovjeri potpisa, klauzuli intabulandi<sup>21</sup> i

<sup>20</sup> Zemljišnoknjižna pravna pravila u par. 21.-24. Zakona o zemljišnim knjigama (ZZK) izričito uređuju da se upis može zahtijevati i provesti samo protiv osobe koja je u zemljišnoj knjizi već upisana kao nositelj prava ili bude kao takva uknjižena ili predbilježena. S druge strane, predviđene su i te iznimke od tog pravila po kojima se upis može provesti neposredno u korist zadnjeg stjecatelja ako se dokaže neprekinuti slijed izvanknjižnih prijenosa prava. Ta pravila, međutim, ne sadrže odredbe o dokazivanju neprekinutog slijeda izvanknjižnih prijenosa prava na nekretninama u društvenom vlasništvu.

<sup>21</sup> Zemljišnoknjižna pravila sadrže vrlo stroge odredbe o formi i sadržaju isprava na osnovi kojih se mogu zahtijevati upisi (par. 26, 27. i dr. ZZK), o ovjeri potpisa onoga čije se pravo ukida ili mijenja, klauzuli intabulandi i dr. U praksi, međutim, mogu nastati problemi zbog toga što isprave na osnovi kojih su se osnivala i prenosila prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu ne ispunjavaju sve pretpostavke za zemljišnoknjižni upis, a njihovo ostvarivanje nije moguće jer više ne postoje pravne osobe koje su ih izdale ili su se promijenile osobe ovlaštene za njihovo izdavanje. Čini se da najveći problemi mogu nastati s ostvarivanjem pretpostavki glede ovjere potpisa i klauzule intabulandi, što iziskuje da se izričito uredi način njihova ostvarivanja kada se radi o ispravama kojima su se osnivala ili prenosila prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu.

sl. S obzirom na načelo dispozitivnosti zemljišnoknjižnog postupka, postupak usklađivanja zbiljskog pravnog stanja nastalog pretvorbom sa zemljišnoknjižnim stanjem trebale bi, pak, pokretati osobe koje za to imaju pravni interes. To bi, doduše, moglo dovesti do toga da veliki broj nositelja prava na građevinskom zemljištu ne zahtijeva usklađivanje. No, čini se da privatnopravna narav zemljišnoknjižnog prava i dispozitivnost zemljišnoknjižnog postupka ne bi dopuštali propisivanje nekih sankcija u slučajevima nepokretanja postupka usklađivanja ili nekih drugih mjera koje bi prisiljavale nositelje prava da zahtijevaju upise. Jedini način stimulacije da se zahtijevaju upisi kojim bi se uskladilo zbiljsko stanje sa zemljišnoknjižnim trebala bi predstavljati pravila o zaštiti povjerenja poštenih trećih osoba. Mogućnost gubitka neupisanih ili netočno upisanih prava zbog nastupanja pravnih učinaka zaštite povjerenja u odnosu na poštene treće osobe čini se da bi mogla predstavljati dovoljno jak poticaj da se zahtijeva usklađenje upisa sa zbiljskim pravnim stanjem. No, s obzirom da su u vrlo velikom broju slučajeva, posebice kada se radi o građevinskom zemljištu, zemljišne knjige nepotpune i neistinite, pitanje je je li nužno da glede upisa prava na nekretninama u društvenom vlasništvu pravni učinci zaštite povjerenja nastupaju kao i u drugim slučajevima neslaganja zemljišnoknjižnog sa zbiljskim pravnim stanjem nekretnine ili bi bilo korisno nastupanje tih pravnih učinaka odgoditi za jedno prijelazno razdoblje u kojem bi se omogućilo nositeljima prava na nekretninama da zahtijevaju usklađenje upisa. Ako bi se zakonodavac opredijelio za ovo drugo rješenje, s velikom bi promišljenošću morao odrediti trajanje roka za koji se odgađa djelovanje pravnih učinaka zaštite povjerenja. S jedne strane, on bi morao biti dovoljno dugačak da svim zbiljskim nositeljima prava na nekretninama omogući da zahtijevaju upis svojih prava. S druge strane, pak, odgađanje zaštite povjerenja za predugo razdoblje odgodilo bi ostvarivanje funkcija zemljišnih knjiga, a time dovelo u opasnost i efikasnost i sigurnost ukupnog pravnog prometa nekretnina. Svi navedeni problemi dolazili bi manje do izražaja u slučajevima kada bi se usklađivanje zbiljskog pravnog stanja nastalog pretvorbom prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu provodilo u tijeku postupaka osnivanja novih zemljišnih knjiga, njihova obnavljanja, dopunjavanja ili kompjuterizacije. Tada bi zemljišnoknjižni sud po službenoj dužnosti mogao nastale promjene provoditi u novim zemljišnim knjigama. No, neovisno o tome provodi li se usklađenje zemljišnoknjižnog sa zbiljskim pravnim stanjem, nastalim pretvorbom prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, na zahtjev zainteresiranih osoba ili po službenoj dužnosti, kada je to s obzirom na načela zemljišnoknjižnog postupka moguće, posebna bi se pozornost trebala posvetiti i zaštiti onih nositelja prava na građevinskom zemljištu koji bi upisima nastalih promjena mogli biti oštećeni u svojim pravima. Osobama koje eventualno mogu biti oštećene provedbom upisa promjena nastalih pretvorbom trebalo bi priznati pravo na određenu zaštitu njihovih prava pozivanjem na opće odredbe o zaštiti nositelja stvarnih prava ili uređenjem posebnih odredbi o njihovoj zaštiti u okviru pravila koja uređuju pretvorbu prava na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu. Isto bi tako oštećenim nositeljima prava na nekretninama trebalo dati mogućnost da u ispravnom postupku ostvaruju zaštitu svojih prava ako se usklađenje provodi u postupku osnivanja, obnavljanja, dopunjavanja zemljišnih knjiga ili njihova preoblikovanja na elektroničku obradu podataka.

#### 4. Zemljišnoknjižni upis prava građenja

Uspostavljanje privatnovlasničkog režima na građevinskom zemljištu, u načelu, otklanja potrebu za uspostavljanjem posebnog pravnog režima za građevinsko zemljište, za kreiranje posebnih prava na građevinskom zemljištu, različitih od stvarnih prava određenih općim stvarnopravnim režimom u okviru zatvorenog broja stvarnih prava, a u velikom broju slučajeva isključuje i potrebu za pravnim odvajanjem zemljišta od zgrade. Uspostavljanjem jedinstvenog vlasničkopravnog režima ostvaruju se, naime, pretpostavke da se i na pravne odnose na građevinskom zemljištu primjenjuju opća pravila stvarnopravnog uređenja, te da se ti pravni odnosi u što je moguće većoj mjeri urede uz pridržavanje načela *superficies solo cedit*. Tada se ni za zemljišnoknjižne upise prava na građevinskom zemljištu ne bi morala kreirati posebna pravila već bi se za sve upise, neovisno o tome kakve je namjene zemljište, mogla primjenjivati ista pravila.

Posebnosti prilikom upisa u zemljišnu knjigu prava na tzv. građevinskom zemljištu, nakon uspostavljanja privatnovlasničkog režima i usvajanja načela *superficies solo cedit* kao osnovnog načela za uređenje pravnih odnosa na zemljištu i zgradi, mogu se javiti samo u onim slučajevima u kojima je došlo do pravnog odvajanja zemljišta od zgrade. Ako je odvajanje pravnog jedinstva zemljišta i zgrade posljedica osnivanja posebnog stvarnog prava - prava građenja, upisivanje tog prava u zemljišne knjige, odnosno pravnih odnosa nastalih osnivanjem prava građenja moralo bi se provoditi uz poštivanje svih zemljišnoknjižnih načela, a posebno načela pravne jedinstvenosti i cjelovitosti zemljišnoknjižnog tijela.

Upravo uz uzimanje u obzir tog načela provodi se upis prava građenja u modernim pravnim sustavima koji su usvojili zemljišnoknjižni sustav, kao što su npr. njemački, švicarski, austrijski pravni poredak. U tim je pravnim porecima upis prava građenja izričito uređen.<sup>22</sup> Upis se provodi tako da se u teretovnicu zemljišnoknjižnog uloška u kojem je upisano zemljište na kojem je osnovano pravo građenja, pravo građenja upisuje kao posebno ograničeno stvarno pravo.<sup>23</sup>  
<sup>24</sup> Istodobno se pravo građenja upisuje kao nekretnina u posjedovnicu novog i

<sup>22</sup> Usp. austrijski Baurechtgesetz (BauRG) od 26. 04. 1912. (RGBl 86), noveliran 30. 06. 1977. (BGBl 403) i 25. 04. 1990. (BGBl 258), njemački Erbbaurechtverordnung (ErbbauVO) od 15. 01. 1919., švicarski Zivilgesetzbuch (ZGB), art. 779, 779a-779f,

<sup>23</sup> Usp. Art. 779/1 švicarskog ZGB, par. 5/1 austrijskog BauRG.

<sup>24</sup> U nekim je pravnim porecima izričito uređeno i na osnovi kojih se isprava provodi upis prava građenja. Tako se, npr., u njemačkom pravnom poretku isprave na osnovi kojih se upisuje pravo građenja, s obzirom na svoj sadržaj i formu, izjednačuju s ispravama na osnovi kojih se upisuje vlasništvo u zemljišne knjige. U njemačkom Grundbuchordnungu (GBO) izričito je uređeno da se za upis prava građenja zahtijeva javna ili javnoovjerena isprava iz koje proizlazi da postoji tzv. Einigung (stvarnopravni posao) o osnivanju prava građenja (par. 20. GBO), dok se za upis ostalih prava na nekretninama to ne zahtijeva. V. Wolf, M.: Sachenrecht, 8. Aufl., München 1989, str. 164; Eickman, D., Pinger, W., Westermann Sachenrecht, Band II, 6. Aufl., Heidelberg, 1988, str. 101; Soergel, B. H. i dr.: Buergerliches Gesetzbuch, Band 6, 2. Aufl., Stuttgart-Berlin-Koeln, 1989, str. 111.



posebno za to osnovanog zemljišnoknjižnog uloška (*Baurechtinlage, Erbaugrundbuch*).<sup>25 26 27</sup> U njemu se posebno naznačuje i zemljište na kojem je osnovano pravo građenja, odnosno navode podaci o zemljišnoknjižnom ulošku u kojem je upisano zemljište.<sup>28 29</sup> U novoosnovanom zemljišnoknjižnom ulošku se u vlasničkom listu kao nositelj prava građenja upisuje osoba u čiju je korist ono osnovano.<sup>30</sup> Kad se izgradi zgrada, ona se upisuje u posjedovnicu uloška u kojem je kao nekretnina upisano pravo građenja kao da je izgrađena na pravu građenja i smatra se pripadkom prava građenja.<sup>31</sup> Kao vlasnik zgrade u vlastovnici se upisuje nositelj prava građenja.<sup>32</sup> Svi upisi koji se odnose na pravo građenja i nositelja prava građenja upisuju se u novoosnovanom zemljišnoknjižnom ulošku.<sup>33 34</sup>

<sup>25</sup> Usp. par 6/1 austrijskog BauRG, par. 11, 14. njemačkog ErbbauVO, Art. 779/3 švicarskog ZGB.

<sup>26</sup> V. Bittner, L.: *Grundbuchsrechtliche Probleme der Gabaeude auf fremdem Grund, Oesterrischisches Notariats Zeitung*, 11) 1989, str. 295; Koziol-Welser: *Grundruiß des buergerlichen Rechts*, Band II, 9. Aufl, Wien, 1991, str. 171; Piotet, P u *Schweizerisches Privatrecht*, Band V-Sachenrecht, I. Halbband, Basel-Stuttgart 1977, str. 598; Mueller, K.: *Sachenrecht*, 3. Aufl, Muenchen, 1993, str. 707.

<sup>27</sup> S obzirom na tradicijsko načelo usvojeno u svim navedenim pravnim porecima, upis u zemljišnu knjigu smatra se konstitutivnim za stjecanje prava građenja na temelju pravnog posla, s time da se pravo smatra stečenim upisom u teretovnicu zemljišnoknjižnog uloška u kojem je upisano zemljište na kojem je osnovano pravo građenja. Usp. par. 5/1 austrijskog BauRG, par. 11 njemačkog Erbbau VO i par. 873. njemačkog *Buergerlichesgesetzbuch (BGB)*. V. Bitner, L.: o.c., str. 196; Muller, K.: o.c., str. 708; Koziol-Welser: o.c., str. 171; Leesmeister, D.: *Materielles Liegenschaftsrecht im Grundbuchverfahren*, Bielefeld, 1993, str. 171.

<sup>28</sup> U zemljišnoknjižnom ulošku u kojem je upisano zemljište na kojem je osnovano pravo građenja naznačuje se i broj zemljišnoknjižnog uloška u koji je upisano pravo građenja. Usp. npr. par. 9./3 švicarskog *Verordnung des Bundesrates betreffend das Grundbuch (GBV)*.

<sup>29</sup> Glede upisa prava građenja u zemljišne knjige u potpunosti vrijede sve odredbe o zaštiti povjerenja kako u potpunost tako i u istinitost upisa. V. Bittner, L.: o.c., str. 295. S obzirom da se pravo građenja upisuje u dva odvojena zemljišnoknjižna uloška, važno je, međutim, odrediti koji je zemljišnoknjižni uložak mjerodavan za publiciranje određenih podataka o pravu građenja, njegovu nositelju, ograničenjima i dr. U literaturi se mogu naći mišljenja da je uložak u kojem je pravo građenja upisano kao teret mjerodavan za nastanak prava građenja koje nastaje upisom u taj uložak, za njegov rang, te trajanje, a da je zemljišnoknjižni uložak u kojem je pravo građenja upisano kao nekretnina mjerodavan za sadržaj prava građenja, prijenos prava građenja, jer je upis prijenosa u taj uložak konstitutivan, terete koji postoje na pravu građenja, te ograničenja raspolaganja glede prava građenja. V. Veesemeister, D.: o.c., str. 176; Mueller, K.: o.c., str. 708.

<sup>30</sup> U austrijskom je pravnom poretku određeno da se vodi i poseban pomoćni popis - abecedni popis nositelja prava građenja. Usp. par. 11. austrijskog *Verordnung über die Durchfuehrung des Gesetzes betreffens das Baurecht*.

<sup>31</sup> Usp. npr. par. 6/1 austrijskog BauRG.

<sup>32</sup> Usp. npr. par. 6/2 austrijskog BauRG. V. Koziol-Welser: o.c., str. 171.

<sup>33</sup> Usp. npr. par. 5/1 BauRG. V. Koziol-Welser: o.c., str. 171.

<sup>34</sup> Tako se npr. u teretovnicu zemljišnoknjižnog uloška u kojem je upisano pravo građenja upisuju tereti koji se odnose na pravo građenja, a koji se mogu osnovati na pravu građenja.

Kad pravo građenja prestane, posebni zemljišnoknjižni uložak osnovan za upis prava građenja zatvara se, zgrada se upisuje u posjedovnicu zemljišnoknjižnog uložka u kojem je upisano zemljište (uspostavlja se pravno jedinstvo zemljišta i zgrade),<sup>35</sup> u teretovnici se briše pravo građenja, a u nju prenose oni tereti koji nisu prestali s prestankom prava građenja.

Prikazanim se načinom upisivanja prava građenja u zemljišne knjige ne narušava konzistentnost zemljišnoknjižnih načela, posebno načela pravne jedinstvenosti zemljišnoknjižnog tijela. Čini se, stoga, da bi se po ugledu na ovakva rješenja u pravnim porecima sa zemljišnoknjižnim sustavom i u našem pravnom poretku moglo urediti upisivanje prava građenja u zemljišne knjige, ako se ono uvede u naš pravni sustav.

### 5. Zaključne napomene

Ako pravni režim građevinskog zemljišta nije posebno uređen kao posebni pravni režim različit od općeg stvarnopravnog režima, već se i na stvarna prava na građevinskom zemljištu primjenjuju pravila općeg stvarnopravnog režima, nema potrebe za uređivanjem posebnih pravila o upisu prava na građevinskom zemljištu u zemljišne knjige. Tada se, naime, i na zemljišnoknjižne upise prava na građevinskom zemljištu mogu primijeniti pravila zemljišnoknjižnog prava koja vrijede i za upise prava na svim drugim nekretninama. No, primjena općih zemljišnoknjižnih pravila o pretpostavkama upisa, postupku i načinu upisivanja prava na građevinskom zemljištu bila bi moguća jedino ako bi se pravni odnosi na nekretninama uređivali na načelu *superficies solo cedit*. Prema tom načelu sve što je izgrađeno iznad ili ispod površine zemljišta smatra se dijelom zemljišta, pa se zemljišnoknjižni upisi glede tog zemljišta odnose na sve ono što je na zemljištu izgrađeno, čak i onda kada izgrađeni objekt u zemljišnoj knjizi nije upisan. Sukladno tome osoba koja je upisana kao vlasnik zemljišta smatra se i vlasnikom objekta, već upisana hipoteka se proteže i na izgrađeni objekt,<sup>36</sup> svi upisani pravni odnosi i pravne činjenice protežu se i na objekt. To ujedno znači da se upisom izgrađenog objekta u zemljišnu knjigu ne mijenjaju knjižna prava niti njihovi nositelji već se upis izgrađenog objekta sastoji u ispravljanju kulture i namjene zemljišta na kojem je izgrađen objekt. Načelom *superficies solo cedit* tako se omogućuje i ostvarivanje načela pravne jedinstvenosti, cjelovitosti zemljišnoknjižnog tijela. Zbog toga ponovno usvajanje načela *superficies solo cedit* uz svodenje iznimaka od tog načela na najmanju moguću mjeru može značajno doprinijeti točnosti i potpunosti zemljišnoknjižnih upisa, preglednosti zemljišnih knjiga i, uopće, njihovoj efikasnosti. S druge strane, ponovno usvajanje načela *superficies solo cedit* kao osnovnog načela za uređenje pravnih odnosa na zemljištu ne isključuje mogućnost da se izričito uredi i pravno odvajanje zemljišta od zgrade. Za takve bi se slučajeve, po ugledu na moderna kontinentalnoeuropska, moglo uspostaviti posebno stvarno pravo - pravo građenja, a njegov upis u zemljišne knjige urediti na način kojim bi se poštivala sva načela zemljišnoknjižnog prava, a osobito načela pravne jedinstvenosti zemljišnoknjižnog tijela.

<sup>35</sup> Usp. Art. 779c švicarskog ZGB, par. 12/3 njemačkog ErbauVO, par. 9. austrijskog BauRG. V. Koziol-Welser: o.c., str. 172; Piotet, P.: o.c., 594; Mueller, K.: o.c., str. 728.

<sup>36</sup> V. Gavella, N., Založno pravo, Zagreb, 1992., str. 85.

## Summary

**REGISTRATION OF RIGHTS ON BUILDING LAND IN LAND  
REGISTERS  
(de lege lata and de lege ferenda)**

Under the regime of social ownership, the rights on building land were often registered contrary to the land-register rules, and specifically the principles of legal unity, homogeneity of the land-register unit. As the result of that, land registers are often unsystematic and thus cannot serve their fundamental purposes. For this reason, one of the important issues in the process of establishing a homogenous ownership regime is the need to bring the existing land-register entries on building land in line with the traditional principles of land-register law. A question of re-establishing legal unity of a land-register unit is of specific importance, and so is the question of observing legal unity upon registration of legal facts created by separation of the land from the building, provided that the right of building be introduced into the Croat legal system.

*Key words:* right of building, land registers, preferred right of use on building land in social ownership, right of use on building land in social ownership, principle of legal unity of land-register unit, superficies solo cedit principle.

## Zusammenfassung

**EINTRAGUNG DES RECHTS AUF BAUGRUNDSTÜCKE IN DAS  
GRUNDBUCH  
(de lege lata und de lege ferenda)**

Die Grundbucheintragungen des Baurechts auf Grundstücken im gesellschaftlichen Eigentum wurden sehr oft entgegen den Grundbuchregeln durchgeführt und vor allem entgegen dem Grundsatz der rechtlichen Einheitlichkeit und Ganzheit des Grundbuchs. Deshalb sind die Grundbücher in vielen Fällen unübersichtlich und können ihre grundlegenden Funktionen nicht erfüllen. Deshalb taucht die Frage der Anpassung der bestehenden Grundbucheintragungen des Rechts auf den Baugrund im gesellschaftlichen Eigentum an die traditionellen Prinzipien des Grundbuchrechts als eine wichtige Frage bei der Herstellung einer einheitlichen eigentumsrechtlichen Regelung auf.

Wichtig ist auch die Frage einer erneuten Herstellung der rechtlichen Einheit des Grundbuchs, auch die Achtung dieses Prinzips bei der Eintragung der Rechtsverhältnisse, wenn auch die rechtliche Trennung des Eigentums am Grundstück von dem Eigentum am Gebäude entstanden ist, wenn das Baurecht in das kroatische Rechtssystem eingeführt wird.

*Stichworte:* Baurecht, Grundbuch, Vorzugsrecht für die Benutzung des Grundstücks im gesellschaftlichen Eigentum, Nutzrecht des Grundstücks im gesellschaftlichen Eigentum, Grundsatz der Rechtseinheit des Grundbuchs, Prinzip superficies solo cedit.

## NOVI PRILOZI STVARANJU SUSTAVA GRADSKE RENTE

Dr. sc. Mladen Montana, redovni profesor  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci

UDK. 332.6:352(497.5)  
UR: 20. travnja 1996.  
Izvorni znanstveni članak

*Gradska renta je teorijski općenito definirana, ali nije dovoljno pojmovno i sadržajno objašnjena. Sadašnje metode i oblici primjene gradske rente u hrvatskoj praksi jednostrani su i nepotpuni, a takvo je i zakonodavstvo koje posredno ili neposredno regulira ovu problematiku. Međutim, gradska renta je u svojoj biti složena i međuzavisna i zato osmišljavanje njenog modela, načina primjene, smisla i uloge u razvojnoj politici grada mora biti rezultat interdisciplinarnog pristupa. Sukladno tome, u ovom radu posebna je važnost dana aspektima zoniranja, prostorne ekonomije, gradskih funkcija i prijedlogu modela sustava gradske rente.*

*Ključne riječi:* gradska renta, međuzavisnost, funkcije, prostorna ekonomija.

### *Uvod*

Od različitih tipova naselja i prostornih cjelina i njihove problematike, u ovom radu razmatra se pristup i način uspostavljanja sustava rente samo u jednom tipičnom naselju, a to je - grad. Poznato je da je to veće organizirano naselje ljudi na određenom prostoru (zemljištu), odnosno čovjek i prostor čine najbitnije sastavnice nastajanja svakog naselja, pa tako i grada. No, u tom nastajanju moraju doći do izražaja razni aspekti njegova razvoja, kao što su urbana arhitektura, urbana higijena i općenito zaštita čovjekove okoline, kulturno-povijesne baštine i ostalih resursa, zatim raznovrsne djelatnosti u okviru gospodarstva i izvan njega, prihvatljive po svojim svojstvima i obuhvatu. Grad je, dakle, složeni sustav koji mora višeznačno, osmišljeno, usmjeravano, međuzavisno, i racionalno funkcionirati. Njegovi su podsustavi posebne gradske funkcije, nužno vezane uz prostor, a alokacija tih funkcija u gradskoj strukturi daje pojedinim dijelovima grada (zonama, lokacijama) posebne namjene, a s time i posebne vrijednosti.

Sukladno tome usmjerava se i izgradnja različite namjene i obilježja (za stanovanje, za razne djelatnosti, prometne sustave, zelene i zaštićene površine za šport, rekreaciju, šetnju, zabavu, za prihvatljive kombinacije svih tih namjena, itd.). Iz toga logično proizlazi da se prostori razlikuju po svojim namjenama, po značenju i vrijednostima, iako su dijelovi istog gradskog tkiva.

Da bi se to spoznalo, potrebni su kvalitetni razvojni, prostorno-urbanistički i drugi odgovarajući planovi na osnovama tzv. održivog razvoja (*sustainable development*).

No, u svemu tome iznimno je važno da, pored navedenoga, u svakom gradu postoji snažan polivalentan instrumentarij i sustav (pravnog, ekonomskog, prostorno-urbanističkog, sociološkog, ekološkog sadržaja) uz čiju će se pomoć sve to definirati, ostvariti, vrednovati, zaštititi i obnavljati. U to svakako spada sustav gradske rente, ali osmišljen ne polit-ekonomski, nego na suvremen, višeznačan način.

### ***1. Opća razmatranja i pojmovno određenje***

U vezi s problematikom prostora općenito te uspostavljanja pojedinih oblika rente koje dotični prostor može ostvarivati, treba istaknuti nekoliko bitnih činjenica. One na svoj način izražavaju širinu i dubinu, odnosno složenost problema, a iz toga mogu proizaći i smjernice rješavanja.

U bivšem društveno-političkom sustavu u Hrvatskoj, a ni sada (djelomično opravdano zbog nenormalnih ratnih prilika), prostoru se kao prirodnom i ograničenom resursu nije pridavala odgovarajuća pažnja. Prostor još uvijek nije prihvaćen kao čimbenik privređivanja koji ima svoju ekonomsku, razvojnu i civilizacijsku logiku korištenja. S druge pak strane, predstavlja prirodnu datost ograničenu u svojim veličinama, kategorijama, kvaliteti, rasprostranjenosti i karakteristikama koje treba zaštititi i u svakom pogledu uspostaviti sustave racionalnog korištenja, a tim putem i njegovu realnu tržišnu vrijednost. Dosadašnji generalni i provedbeni prostorni i urbanistički planovi na svim razinama često nisu bili rezultat dobro proučenog ili realnog šireg razvojnog koncepta, niti su pratili nastale promjene. Nije uspostavljena ni disciplina u njihovoj sprovedbi, tako da se vrlo često primjenjivala, tzv., divlja izgradnja s višestrukim štetnim posljedicama.

Kao i prije, tako i danas prostor u društvenom (državnom) vlasništvu vrednuje se putem raznih oblika komunalne naknade, a ne kao cjelovita ekonomska kategorija. Kao takva, zatim ulazi kao stavka u investicijske iznose izgradnje objekata a kasnije u troškove tekućeg poslovanja. Međutim, primjena takvog sustava komunalnih naknada i iz toga dobivenih jediničnih cijena prostora nisu mogli odražavati niti vrednovati pravu bit ekonomike prostora, odnosno politike njegova racionalnog korištenja.

Zbog toga umjesto takvih nedorečenih i nepotpunih sustava komunalnih naknada i utvrđivanja vrijednosti građevinskog zemljišta, bez obzira na sadašnje vrijednosne zone i gradske "prstenove", potrebno je primjenjivati drukčiji instrumentarij vrednovanja, a to je putem sustava rente.

S tim u vezi, ne ulazeći u teorijska razmatranja smisla i nastajanja rente, ovdje se navode samo neke bitne konstatacije, i to:

- postoje, po svom karakteru, različite vrste rente, primjerice, zemljišna renta u poljoprivredi, renta u šumarstvu; rudarska renta, turistička renta, gradska renta,<sup>1</sup> zatim kao specifični rentni oblici mogu se smatrati još tehnološka,

---

<sup>1</sup> Gradsku rentu neki nazivaju još i gradilišna ili građevinska renta. To je, po mišljenju autora ovog rada, pogrešno jer je gradska renta širi i po sadržaju kompleksniji pojam od građevinske rente.

lokacijska (položajna), ekološka, spekulativna, monopolna, poduzetnička renta, renta moći i dr.;

- s gledišta drugih kriterija (prirodnih datosti i uvjeta, odnosno resursa i pogodnosti, zatim prethodnih i naknadnih ulaganja) razlikuju se apsolutna, te diferencijalna renta I. i II., a ponekad i kao monopolna renta;

- za utvrđivanje rente bitno je pravo vlasništva, zatim pravo korištenja, posjedovanja i raspolaganja. Općenito se može reći da je renta prihod (ekstradobit, naddobit), koji u osnovi proizlazi iz prava vlasništva, korištenja i upravljanja fizičkih i pravnih subjekata nad nekretninama, odnosno zemljištem i drugim resursima, zgradama, opremom, raznim pogodnostima i dr. Međutim, za navedene specifične oblike rente osnove za utvrđivanje njihove vrijednosti i načina ostvarivanja također su posebne, ali te posebnosti se ovdje neće razmatrati.

Činjenica je, nadalje, da u hrvatskim velikim gradovima i drugim većim urbanim središtima nije uspostavljen sustav komunalne reprodukcije, što zatim uzročno-posljedično ima negativan odraz na urbani standard dotičnog grada i pravilno korištenje gradskog prostora.

U sklopu tog sustava iznimnu važnost ima, ili bi trebao imati, instrument gradske rente, kao podsustav šireg sustava komunalne reprodukcije konkretnog urbanog područja.

Zbog toga i zbog namjene ovog rada, ovdje se od svih navedenih vrsta rente posebno izdvaja i detaljnije razmatra samo gradska renta. Pri tome težište je dano samo na neke aspekte problema (ekonomske, prostorno-urbanističke, organizacijske), dok su drugi tek usputno spomenuti (primjerice, pravni, sociološki, ekološki i dr.).

Aktualnost i važnost ove tematike potaknuta je i promjenom društveno-političkog i gospodarskog poretka u novoj državi Hrvatskoj, kada u odnosu na bivši socijalistički poredak više ništa nije isto, osobito u sferama državnog ustrojstva, pravne regulacije, vlasništva, djelovanja ekonomskih zakonitosti itd.

Bez obzira što se ovdje tretira samo gradska renta, treba imati u vidu da je i taj problem sam po sebi iznimno složen i višeznačan, te ga tako treba i rješavati. Zato je potrebno dati što potpunije pojmovno određenje, ciljeve i polazišta, čimbenike i model zahvaćanja gradske rente, cjenovni sustav i njegovo funkcioniranje, način akumulacije i korištenja rentnih prihoda, odnose i uloge u vođenju urbane politike i prostorne ekonomije itd.

Odgovore na sva ova, u biti raznovrsna, pitanja nije moguće dati u ovakvom kratkom radu, već se problem može samo aktualizirati, ukazati na njegovu višeznačnost i samo neke aspekte pobliže objasniti.

Što se tiče samog pojmovnog određenja, a polazeći od temeljne, opće definicije, neki smatraju da gradska renta predstavlja ekstradobit koja se stječe i plaća po osnovi prava vlasništva, korištenja i upravljanja gradskim zemljištem i objektima (nekretninama), kao i drugim pogodnostima na gradskim površinama. Međutim, postoji objektivni problem kako tu rentu obuhvatiti, izračunati i pretvoriti u sustav participacije onih koji su također doprinijeli stvaranju te naddobiti (svojim prethodnim ulaganjima i sl.), te da se pri tome primjenjuje odgovarajuća razvojna, ekonomska i urbana politika, odnosno da postane značajan izvor komunalne reprodukcije.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> To pravo proizlazi i iz jedne druge definicije gradske rente koja kaže da "gradska renta predstavlja uvećanu vrijednost građevinskog zemljišta koja je rezultat njegovog položaja i stvorenih prednosti u pogledu izgrađenosti i uređenosti prostora."

Važno je naglasiti da je gradska renta najviše ovisna o dva bitna elementa - o prostoru i o njegovoj funkciji (namjeni, načinu korištenja). Ako se tome još dodaju prostorno-urbanistička i ekonomska politika, vlasnički odnosi, stupanj komunalnog uređenja te tržišni odnosi između ponude i potražnje prostora, dobiju se osnovni kriteriji i mjerila cjenovnog sustava za određivanje iznosa gradske rente koju plaća korisnik (vlasnik) konkretnog prostora (lokacije). Cijena je dakle, izvedena veličina, ali je također podložna stanovitosti, ali promjenljivoj politici cijena u odnosu na prostor, odnosno rentu.

Sve je skupa, dakle, isprepletano i međuzavisno, što i s ovog gledišta navodi na nužnost interdisciplinarnog pristupa rješavanju gradske rente.

## 2. *Prostorno-urbanistički aspekti*

Budući da su prostor i funkcija prostora (lokacije) naznačeni kao dva polazna i najvažnija elementa gradske rente, potrebno ih je pobliže pojasniti.

Prostor ili površina u gradskoj strukturi može se predstaviti jedinicom nižeg reda (lokacija) i jedinica višeg reda (zona). S urbanističkog i razvojnog gledišta važna je kvaliteta (u najširem smislu riječi) i "status", namjena, funkcija koju dotična prostorna jedinica (lokacija, zona) ima ili joj se želi dati.

Zonu obvezno treba odrediti ne samo po prostoru (površini), nego i po namjeni površine (po funkciji). Ona može predstavljati više ili manje homogenu skupinu funkcija, odnosno istovrsnih korisnika prostora. Postoje prostorne lokacije užeg i šireg opsega djelovanja, a koje zahtijevaju točno određene lokacije, odnosno unaprijed utvrđen sustav lokacija, koje se zatim kao i zone uklapaju u sustav namjene površina cjeline, odnosno grada.<sup>3</sup>

No, "sustav lokacija" može odražavati i razmještaj takvih korisnika prostora koji, iako su smješteni na kontinuirani način, ipak ne čine "zonu", nego samo neku grupu raznorodnih funkcija.

Po definiciji lokacija je "jedinčna površina za pojedinačnu funkciju", dok se u urbanizmu zonom naziva "površina koja ima izvjesna obilježja i objedinjuje većinu homogenih značajki koje tu površinu čine različitom od susjednih zona".<sup>4</sup>

Proces stvaranja zona naziva se "zoniranje". Poznati su pozitivistički stavovi i razrade "zoniranja", npr., u tzv. Atenskoj povelji (IV. kongres CIAMA u Ateni 1933. g.), kao i u drugih autora.

Pri zoniranju karakteristično je da su stariji autori u obzir uzimali uglavnom samo industriju kao dominantnu djelatnost i njene odnose prema stanovanju, kretanju, udaljenosti od radnog mjesta, regulaciji prometa i dr. To je očiti nedostatak jer u obzir treba uzeti i sve ostale privredne i neprivredne aktivnosti te njihov utjecaj i međudnose u funkcioniranju grada ili šireg

<sup>3</sup> Marinović-Uzelac, A. Teorija namjene površina u urbanizmu, Tehnička knjiga, Zagreb, 1989.

<sup>4</sup> Stariji autori i teoretičari urbanizma umjesto termina "zona", upotrebljavaju i termine "okrug" i "distrikt". Treba napomenuti da ima pojedinaca koji negiraju potrebu stvaranja zona i zoniranja. Smatraju da se to iz više razloga ne može prihvatiti, a posebno zato jer bi to znatno otežalo uspostavu sustava primjene gradske rente.

područja. *Harland Bartolomew* npr., pri zoniranju već ispravno uzima u obzir "funkcionalno zoniranje", te stanje i vlasništvo zemljišta.<sup>5</sup>

Novije spoznaje u zoniranje uključuju i druge kriterije - pravne, ekonomske, sociološke, ekološke i općenito civilizacijske. Iz toga proizlazi i suvremenija definicija zoniranja koja kaže da je "zoniranje osnovni i bitni dio planiranja gradova i predstavlja akciju čiji je cilj da specijalizirane površine grada namijeni odgovarajućim urbanim funkcijama".<sup>6</sup>

Sve je ovo navedeno da bi se naglasila složenost i nužnost interdisciplinarnog pristupa zoniranju, te iz toga koncept "namjene korištenja površina" (što je širi pojam od zoniranja), odnosno primjene logike i zakonitosti ne samo suvremenog, humanog urbanizma nego i ekonomike prostora.

Zoniranje je, dakle, s gledišta teorije i prakse urbanizma početni koncept i proces koji zahtijeva uključivanje i nadgradnju i drugih spoznajnih disciplina.

U tome, osim tehničkih detalja (raznih geodetskih, katastarskih i drugih podloga), iznimnu važnost ima definiranje i uspostava pravnog sustava, ne samo u svrhu sređivanja nego i pravnog funkcioniranja, osobito u sferi prava vlasništva, korištenja i upravljanja građevinskim (gradskim) zemljištem. To je zatim bitna pretpostavka da se može uspješno postaviti sustav gospodarskog vrednovanja takvog prostora putem gradske rente, primjene ekonomike prostora, prostorno-urbanističke politike i drugih civilizacijskih kriterija.

Bitno je uočiti da zoniranje nije moguće a da se ne odrede odgovarajuće funkcije za svaku zonu kao njen sadržaj i smisao postojanja, odnosno bez da se primijeni "funkcionalno zoniranje" (*H. Bartolomew*). Primjenom takvog metodskog pristupa deduktivnim putem dolazi se do određenja namjene korištenja svake lokacije, odnosno jedinične površine. S time se, nadalje, posredno dobija njihova apsolutna i relativna važnost (vrijednost), kao jedna od osnova za određivanje njihove tržišne vrijednosti (tržišnih jediničnih cijena) u slučajevima (1) kupovine i prodaje tih površina ili (2) u određivanju iznosa i sustava plaćanja gradske rente.<sup>7</sup>

Iz ovog je vidljivo da zone, lokacije, površine i njihove funkcije kao prostorno-urbanističke supstance postaju i gospodarske kategorije, podložne tržišnim i drugim ekonomskim zakonitostima, ali istodobno i razložnoj politici ekonomiziranja, raspolaganja i upravljanja tim prostorom.

Iako se ovdje ne razmatra problematika i klasifikacija funkcija, ipak je potrebno navesti neke kategorije koje imaju bitan utjecaj na sustav gradske rente. Kao opće kategorije funkcija i zona u prostornoj strukturi grada mogu se smatrati:<sup>8</sup>

- funkcija stanovanja, odnosno zone (površine) namijenjene za stanovanje,

<sup>5</sup> Marinović-Uzelac, A. Cit. dj. str. 58.

<sup>6</sup> Marinović-Uzelac, A. Cit. dj. str. 60.

<sup>7</sup> Za određivanje gradske rente treba primjenjivati i druge kriterije u okviru modela koji će se kasnije objasniti.

<sup>8</sup> U klasičnoj teoriji urbanizma navode se četiri osnovne gradske funkcije: stanovanja, rada, rekreacije i kretanja (vidi npr. *Atensku povelju* iz 1933. godine). U odnosu na ovu novu klasifikaciju očito su po svojem načinu, sadržaju i ciljevima pristupi različiti.



- funkcije raznih gospodarstvenih djelatnosti i djelatnosti izvan gospodarstva kao društvene nadgradnje (uprava, zdravstvo, školstvo, kultura, pravosuđe i dr.). Za sve njih potrebno je osigurati tzv. poslovni prostor različitih karakteristika i veličina, ovisno o vrstama i zahtjevima pojedinih djelatnosti, odnosno razvojnim konceptima grada, kao i tih djelatnosti.

- Među njima postoje tzv. centralizirajuće funkcije, tj. one funkcije koje po svojoj prirodi potpuno ili pretežito moraju biti smještene u zone centra grada, a to znači u urbanistički i tržišno najvrednije zone. Među takve funkcije spadaju, npr., institucije i djelatnosti kulture (kazališta, kina, biblioteke, izložbeni prostori, koncertne dvorane itd.), zatim zdravstva, uprave, školstva, pravosuđa i dr. U centar (ali i periferno) treba razmjestiti i čitav niz gospodarstvenih djelatnosti (bankarstvo, trgovine, ugostiteljstvo, uslužni obrt, razne turističke aktivnosti, prometne punktove i prateće službe),

- funkcije, odnosno djelatnosti čiji pogoni, objekti, razni uređaji ne smiju biti smješteni u centru grada nego periferno. To su, primjerice industrijski pogoni, skladišta, trgovine na veliko, diskontna i konsignacijska prodaja, velike i specijalizirane robne kuće, autoservisi, razni terminali i dr. Za njih je potrebno stvarati posebne zone (mješovite ili namjenske - industrijske, trgovinske, terminali). To je važno ne samo s urbanističkog nego i šireg razvojnog gledišta, jer se tim sadržajima može ponuditi znatno širi prostor, u pravilu, znatno jeftiniji nego u središtu grada. Zatim, znatno je tehnički jednostavnije i jeftinije izgraditi potrebnu (ponekad i specifičnu) infrastrukturu. Time se rasterećuju vrlo vrijedni gradski prostori od suvišnih sadržaja koji po prirodi svoje djelatnosti trebaju površine sasvim drukčijih veličina i svojstava.

Za odgovarajuću alokaciju navedenih centralizirajućih i onih drugih funkcija (djelatnosti, pogona, sadržaja) u smislu poštivanja urbanističkih i ekonomskih postulata, odnosno primjene razumne politike korištenja gradskog (građevinskog) zemljišta, iznimnu važnost ima primjena instrumenta gradske rente. Kako to sprovesti, navodi se u nastavku u posebnom poglavlju.

Treba naglasiti da zbog specifičnosti problema, a s druge strane ograničenosti i namjene ovog rada, ovdje se u pogledu gradske rente ne obrađuju funkcije stanovanja i korištenja javnih površina. To je u stanovitoj mjeri povezano s osnovnom temom rada, ali je ipak problematika posebne naravi i zahtijeva posebnu elaboraciju.

Navedena podjela nije isključiva i nepromjenljiva. U praksi nastaje miješanje i grupiranje funkcija, iz čega rezultira različita prostorna struktura funkcija (djelatnosti, sadržaja). Ponekad su ti procesi ili stanja više ili manje prihvatljivi, ili pak neprihvatljivi s gledišta najsvrsishodnijeg načina korištenja prostora, odnosno s gledišta prostorne ekonomije. To je očito dinamičan proces pun suprotnosti interesa. Zato tu dijalektiku treba usmjeravati i nadzirati putem primjene odgovarajuće prostorne, urbane, ekonomske i općenito razvojne politike, uz primjenu sustava gradske rente.

Najčešće i najpoželjnije je miješanje funkcija stanovanja i rada (u raznim djelatnostima), dakle, miješanje stambenog i poslovnog prostora. Osim u posebnim poslovnim zgradama, u kojima je isključivo poslovni prostor, u ostalim zgradama obično do drugog kata je poslovni a iznad toga stambeni prostor. Razumljivo da treba izabrati djelatnosti podobne za takve kombinacije i koje se uklapaju u namjenu korištenja dotičnih zona.

Ova činjenica se ističe zbog toga jer takvo miješanje jest, i treba biti dio urbane politike, osobito za središte grada. Time se sprečava stvaranje "mrtvih" zona nakon isteka radnog vremena, jer zona mora nastaviti živjeti.<sup>9</sup> Pri tome postoji jedan paradoks - za suvremena poimanja stambeni prostor u centralnim zonama nije najkvalitetniji za stanovanje, dok je za poslovne namjene prostor u tim zonama često najtraženiji i najvredniji.

Očito da ta opreka mora imati i svoj tržišni odraz u ponudi i potražnji poslovnog i stambenog prostora, u formiranju njihovih cijena, načinu i cijenama izgradnje i dr. U tome važan utjecaj mora imati politika i praksa komunalnih naknada i sustav gradske rente.

Međutim, postoje i drukčije varijante stanja i logike tržišnog poslovanja, što ovisi o posebnostima konkretnog grada. Tako npr. u ekskluzivnim, rezidencijalnim stambenim četvrtima, koje su u pravilu izvan centra, stambeni prostor, odnosno zemljište je znatno skuplji od poslovnog.

U ostale varijante miješanja, apsolutne i relativne zastupljenosti, stupnja koncentracije funkcija i dr. ovdje se nema potrebe upuštati.

### 3. *Ekonomski aspekti*

Logičan slijed razmišljanja u zadanim okvirima ovog interdisciplinarnog pristupa proučavanja i primjene gradske rente zalazi u sferu ekonomskih tumačenja za ovaj problem nekih važnih odrednica. Bez posebnih teorijskih i ostalih objašnjenja navode se najbitnije.

1. Primjena gradske rente nije sama sebi svrha, nego za to postoje važni razlozi (ne samo gospodarski). Najprije treba postaviti ciljeve koje je u suvremenom društvu i pomoću ovakve rente nužno ostvariti, kao i polazišta koja pri tome treba uzeti u obzir.

Temeljna polazišta jesu ova:

- osnovna supstanca pomoću koje se stvara i ubire ekstraprofit, odnosno gradska renta, nije samo prostor (površina), bez obzira u kojem je stupnju oplemenjen prethodnim ulaganjima, nego i njegova lokacija, položajna vrijednost u odnosu na okruženje i gravitacije, njegove funkcije, razvojni koncepti i dr;

- zbog toga je takav prostor (i iz toga izvedeno građevinsko zemljište) specifična "roba", objekt poslovnih transakcija, koji se ne smije podvesti samo banalnim zakonitostima tržišta, odnosno potpuno slobodnim kupoprodajnim odnosima. Zbog tih posebnosti na stvaranje njegove tržišne cijene trebaju utjecati i drugi kriteriji (urbanistički, prostorni, funkcionalni, ekonomski, prometni, ekološki, sociološki, odnosno razvojni u širem smislu). To je drukčije poimanje i nov sustav tržišta, koncipiranog kao relativno slobodno tržište;

- svi ti kriteriji trebaju biti ugrađeni i proizlaziti iz cjelovite i konzistentne strategije razvoja dotičnog grada, te iz toga izvedenih prostornih, urbanističkih i ostalih razvojnih planova (projekcija) na svim razinama;

- ugradnja ovih kriterija u cjenovnu strukturu građevinskog zemljišta, i kasnije u korištenje gradske rente, ne negira prava koja proizlaze iz prava

<sup>9</sup> U vezi s time izračunava se tzv. indeks stanovanja kao odnos noćne i dnevne gustoće stanovništva u pojedinim zonama.

vlasništva, korištenja ili upravljanja. Subjekti tih prava moraju samo te kriterije poštivati i primjenjivati. Tek na tim osnovama preporučljivo je slobodno djelovanje tržišnih odnosa ponude i potražnje (kupoprodaje) građevinskog zemljišta i sustava gradske rente;

- svaki grad treba spoznati svoje optimalne humane granice razvoja u pogledu broja stanovnika, prostorne rasprostranjenosti, strategije gospodarskog razvitka i tome podrediti sve ostale izvedenice, politike, planove i projekcije, gradske gabarite, instrumente sprovedbe takve politike, među koje spada i gradska renta. Gradovi se ne smiju širiti stihijski, čak ako i imaju prostorne rezerve i ekonomske pretpostavke za to. S tim u vezi svaki grad svojim odlukama treba odrediti svoje granice građevinskog zemljišta, kao i zone od posebnog značenja i interesa, odnosno zaštite, te načine i uvjete njihovog korištenja;

- gradski prostor treba biti skup, naročito u središnjim zonama, za razliku od perifernih zona, u skladu s prostornom politikom i distribucijom gradskih funkcija. Izuzetak su ekskluzivne zone izvan centra grada u kojima prostor također treba biti skup;

- gradske zone zbog svojih funkcija i ekonomskih razloga imaju visok stupanj značenja, ali ih treba diferencijalno analizirati, odrediti i vrednovati. Pri tome odvojeno treba tretirati poslovne i stambene zone, odnosno poslovni i stambeni prostor (također i u zonama gdje se te funkcije miješaju);

- zbog svojih posebnosti svaki grad treba posebno rješavati. Zato, osim općih načela, nije uputno primjenjivati šablone i tipizirana rješenja za sve gradove jednako.

Iz navedenih polazišta proizlazi agregatna, tzv., funkcija cilja, koja upućuje na to da se samo interdisciplinarnim i međuzavisnim pristupom i primjenom postigne racionalno gospodarenje gradskim prostorom, odnosno gradskim građevinskim zemljištem, a da u tome bitnu regulacijsku zadaću ima gradska renta. Cilj je, također, da gradska renta postane izdašan izvor za financiranje gradske infrastrukture, uređenje građevinskog zemljišta, komunalne reprodukcije i urbane rekonstrukcije.

Konačno, pravi smisao i cilj razvoja je postizanje kvalitete života općenito, a ne kvantitete. Pretpostavke za to su također adekvatno osmišljena ekonomska, prostorno-urbanistička strategija i u tome odgovarajuće korištenje prostora.

2. Cjelokupna problematika koja se razmatra, uključujući i gradsku rentu, uklapa se u širi kontekst posebne ekonomske specijalnosti, a to je prostorna ekonomija. Unatoč različitim mišljenjima sintagmu "prostorna ekonomija" treba razlikovati od sintagme "ekonomika prostora". U čemu je razlika i zašto je to za ovu temu važno?

Bez obzira na svoju sadašnju širinu, teorija i praksa prostorne ekonomije ima svoje izvorište u teoriji lokacije, a koja zapravo proučava kako na najpovoljniji način odabrati lokaciju izgradnje (ili korištenja) nekog privrednog sadržaja (objekta).<sup>10</sup> To je sa stajališta ekonomskog interesa samog investitora, dok su interesi šireg okruženja nekad apsolutno, a nekad relativno zapostavljeni.

<sup>10</sup> Krešić, I. Prostorna ekonomija, Informator, Zagreb, 1977. (str. 47-87.)

Pri tome se koriste različiti lokacijski modeli kojima se interesi investitora (poduzeća, institucije) optimaliziraju. U tim okvirima važno je spomenuti zakonitosti određivanja optimalnih kapaciteta, zatim zakon ekonomije razmjera i zakon lokacijske ustrajnosti.<sup>11</sup>

Kasnije se prostorna ekonomija, osim teorije lokacije (lokacijski modeli), proširila i na prostorne modele.<sup>12</sup> S time se proučavanje prostorne problematike znatno širi, pri čemu izlazi iz okvira gradova, dakle užeg urbanog prostora, pa tretira i ostale prostorne komplekse.

Međutim, bez obzira na ovakvu teorijsku širinu, njena primjena do sada u Hrvatskoj nije tome primjerena. Ima vrlo mnogo primjera da su se koristili samo lokacijski modeli (a ponekad bez njih), bez šireg sagledavanja prostorne ekonomije. To znači da je interes pojedinačnoga, konkretnog privrednog subjekta (investitora, poduzeća) imao prednosti i nije se sagledavao u sklopu općeg međuzavisnog interesa (odgovarajućih *cost-benefit* analiza, prostornih modela i dr.) i unatoč postojećih prostornih, urbanističkih i razvojnih planova. Oni također nisu bili rezultat jasnih vizija razvoja niti primjene konzistentne, međuzavisne prostorne ekonomije, tako da su bili podložni čestim izmjenama i dopunama, pa i improvizacijama, a često se ni takvi nisu poštivali. U takvom načinu rada i stilu ponašanja rijetko se razmišljalo o sustavu gradske rente, niti bi on mogao uspješno funkcionirati.

Uzimajući sve u obzir, može se smatrati da je po svojem sadržaju sintagma "prostorna ekonomija" širi, a sintagma "ekonomika prostora" užii pojam u proučavanju i tretiranju prostorne problematike.

Za ekonomiku prostora je prostor osnovna supstanca kojeg treba održavati, zaštititi, oplemeniti, podići uporabnu i tržišnu vrijednost, te tim putem pronalaziti načine njegova najkorisnijeg korištenja, vrednovanja i ekonomiziranja. Ta ekonomska logika, koja u središte promatranja postavlja samo ekonomiku prostora kao takvog, ne mora biti (a često i nije) identična ekonomskoj logici i interesu investitora, poduzetnika, kojemu je prostor tek jedan od proizvodnih (poslovnih) faktora koji za njega mora biti što jeftiniji i funkcionalniji, sukladno zakonitostima teorije lokacije.

Ekonomika prostora može biti u sukobu i s interesima vlasnika, koji svoj prostor želi prodati, unajmiti ili koristiti za njega na najprofitabilniji način, bez obzira da li se dotični prostor može i korisnije upotrebiti, gledajući sa šireg stajališta ekonomike i zaštite prostora.

Te nepoželjne pojave i praznine moguće je otkloniti, pored ostaloga, upravo primjenom sustava gradske rente.

Prema tome, dok u sferi prostorne ekonomije gradska renta ima (barem do sada) relativnu važnost, dotle u sferi ekonomike prostora mora imati apsolutnu, osobito u regulaciji korištenja i utvrđivanja tržišne prodajne cijene i cijene korištenja gradskog (gradevinskog) zemljišta.

<sup>11</sup> Ovi zakoni se spominju jer imaju veze sa zadanom temom, ali se ovdje neće razmatrati. O tome detaljnije vidi npr. u Krešić, I. cit. dj. str. 70-87.

<sup>12</sup> Krešić, I. cit. dj. str. 88-139.

### 3.1. Osvrt na formiranje cijena građevinskog zemljišta

U stvaranju modela gradske rente i njene primjene, iznimnu važnost ima vrijednost građevinskog (gradskog) zemljišta, odnosno način kako se njegova cijena izračunava.

U načelu, gledajući općenito samo ekonomski, ta je cijena rezultat tržišnih odnosa između ponude građevinskog zemljišta (odnosno prostora različite kakvoće i svojstava) i potražnje za takvim zemljištem u okvirima neke urbane ili šire prostorne cjeline. No, to pretpostavlja da se s jedne strane spozna koliki je taj potencijal prostora koji će predstavljati tu ponudu, a s druge pak strane kolika je potražnja za njim, po svojim veličinama, strukturi, značajnosti, posebnostima. Iz toga se zatim izračunavaju odgovarajuće bilance ove vrste ponude i potražnje, globalne i po pojedinim karakterističnim dijelovima, zonama, funkcijama i dr.<sup>13</sup>

Međutim, ovo je tek osnova za daljnji slijed utvrđivanja cijene građevinskog zemljišta. To znači da u njenu strukturu treba ugraditi i neke druge kriterije i činitelje koji nemaju samo tržišnu konotaciju.

Pri tome treba razlikovati dva osnovna slučaja - da li se radi o (1) običnoj kupoprodaji ili (2) davanju na korištenje i upravljanje (putem koncesije, najma i sl.).

Pri kupoprodajnom odnosu širi obuhvat utvrđivanja cijene građevinskog zemljišta, odnosno proizvodnog, poslovnog i stambenog prostora, može se predočiti ovim mjerilima i čimbenicima utjecaja:

- prometna vrijednost na osnovi ponude i potražnje (kao što je prethodno opisano),
- pozicioniranje zone (centralna, periferna, privredna, stambena, mješovita i sl.) i mikrolokacija dotične nekretnine,
- svojstva zemljišta (prirodna, položajna, posebna),
- vrsta vlasništva (privatno, društveno, državno),
- vrijednost prethodnih ulaganja za pripremanje i oplemenjivanje građevinskog zemljišta,
- stupanj opremljenosti osnovnim komunalnim objektima i uređajima te objektima društvenog (općeg) standarda,
- vrste namjene zone, zemljišta, poslovnog prostora (po djelatnostima, funkcijama) prema prostornim, urbanističkim i razvojnim planovima,
- ekološki uvjeti i obaveze,
- komunalna naknada, odnosno gradska renta,<sup>14</sup>
- porez na promet nekretninama i eventualne druge financijske obveze.

Razumljivo da će se sve ovo sublimirati u prodajnoj cijeni s kojom se ulazi u pregovaranje s odgovarajućom potražnjom.

Ako se pak građevinsko zemljište, proizvodni, poslovni, stambeni prostor, odnosno nekretnine općenito daju na korištenje i upravljanje u bilo kojem obliku (koncesije, najam i sl.), faktori utjecaja na formiranje cijena slični su, ali ipak u nečemu različiti. To su:<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ovdje se neće objašnjavati metode, podloge, redosljedi, prioriteta i ostalo pri utvrđivanju ponude i potražnje prostora, njihovih bilanci i tržišnih odnosa. To je posebna problematika koja prelazi okvire zadane teme, iako je s njom usko povezana.

<sup>14</sup> Često se komunalna naknada pogrešno poistovjećuje s gradskom rentom. Objašnjenje razlike navodi se u sljedećem poglavlju.

<sup>15</sup> Ovdje nisu uključeni porezi na prihode određeni općim poreznim sustavom.

- osnovna vrijednost nadoknade za korištenje (za najam, koncesiju), koja kao neto iznos pripada vlasniku,
- komunalna nadoknada koju korisnik stalno plaća dok traje taj poslovni (ugovorni) odnos, i to za prethodna ulaganja u komunalnu infrastrukturu i objekte općeg standarda,
- namjene korištenja (zone, zemljišta, objekata),
- ocjena profitabilnosti djelatnosti za koju se ugovara korištenje,
- iznos diferencijalne i preferencijalne rente.

U oba slučaja je vidljivo da se cijena "gradi" i da je izvedena veličina iz niza faktora utjecaja. Među njima iznimno značenje imaju vrijednosti bruto investicija u pripremu građevinskog zemljišta, odnosno u objekte i uređaje komunalne infrastrukture, zatim u objekte i infrastrukturu općeg društvenog standarda. Te se vrijednosti izračunavaju na osnovi gustoće izgrađenosti, cijene za jedinicu mreže ili objekta, uz primjenu odgovarajućeg faktora revalorizacije kada je to potrebno.

Sve se te vrijednosti zatim po određenoj metodologiji izraze odgovarajućim brojem bodova. Početna jedinična vrijednost boda, kao i kasnije periodične vrijednosti boda mogu se mijenjati jer su podložne promjenama sukladno stupnju inflacije, tržišnim i drugim uvjetima, pri čemu se koriste odgovarajući revalorizacijski indeksi.

Osim toga, posebnom metodom izračunavanja utvrđuje se vrijednost udjela prethodnih ulaganja u komunalnu infrastrukturu (uključujući pripremu zemljišta), kao i objekte društvenog (općeg) standarda. Taj udio zatim postaje dio jedinične cijene (po m<sup>2</sup>) odgovarajućeg prostora i namjene.<sup>16</sup>

Na osnovi svega ovoga, bez obzira što je u biti složeno i međuzavisno, moguće je voditi racionalnu politiku prodaje i korištenja prostora općenito.

#### **4. Osnovni model primjene gradske rente**

##### **4.1. Opće napomene**

Iako je teorijski uglavnom poznato što je gradska renta, unatoč nekim različitim pristupima u sadržaju i obuhvatu, činjenica je da ni u jednom hrvatskom gradu ne postoji, pa, dakle, ne funkcionira jedan cjelovit, konzistentan sustav gradske rente. U dosadašnjoj praksi bilo je primjera relativno dobro osmišljenih modela tog sustava, ali koji se nisu na pravi način primjenjivali iz raznih razloga (nedovoljne pripremljenosti, nedostatka volje, odgovarajućih podloga i organizacije i dr.).

Gradska renta se prije i sada shvaća i primjenjuje uglavnom samo kao komunalna naknada za korištenje gradskog zemljišta, odnosno kao nadoknada za uvećanu vrijednost građevinskog zemljišta.

Međutim, ona nije samo ta naknada, niti je samo fiskus kojim se zahvaća naddobit vlasnika ili korisnika zemljišta, proizvodnog, poslovnog ili stambenog prostora, odnosno nekretnine ili nekog posebnog prava u vezi s lokacijom (isticanje firme, reklamiranja i oglašavanja itd.).

---

<sup>16</sup> O tome detaljnije Jelenc, M., Tizan, M. Projekt organizacije sistema gospodarenja prostorom u centru grada Rijeke, Urban, Ljubljana, 1991.

Gradska renta uključuje sve to, ali je i instrument koji u sebi uključuje mnogo više, u onom smislu što se kao crvena nit provlači kroz čitav ovaj rad. A to je jedan nov, znatno širi pogled na sadržaj, smisao i ulogu gradske rente.

Dosadašnje i sadašnje nedostatno poimanje i primjena gradske rente predodređeno je i postojećim zakonodavstvom koje se odnosi na tu problematiku. Ali, postoji i obratna tvrdnja - budući da nema sveobuhvatnoga, međuzavisnog modela gradske rente, nema ni odgovarajućeg zakonodavstva koje će usmjeravati i regulirati njegovu primjenu.

Ovdje se ne tretira ta normativna strana i analiza postojećih zakona u uvjetima novog društveno-političkog i gospodarskog poretka u Hrvatskoj. Spominje se tek da se ta materija nešto dublje, ali ne i cjelovito, regulira Zakonom o građevinskom zemljištu, Zakonom o komunalnim djelatnostima (sa svim izmjenama i dopunama) te njihovom primjenom putem odgovarajućih općinskih odluka (npr. o komunalnoj naknadi, zoniranju itd.).

Druga skupina zakona koji posredno zadiru u zahvaćanje gradske rente odnose se na porezni sustav, tj. da li i na koji način putem poreza država participira u ekstradobiti ostvarene zbog lokacijskih pogodnosti. U tom smislu ovi zakoni također nisu dorečeni i potpuni.

Osim toga, treba imati u vidu i pravnu i ekonomsku činjenicu da još uvijek postoji monopol gradova nad građevinskim zemljištem. Ono u društvenom vlasništvu, obično se trajno davalo korisniku za izgradnju objekata, pa se pravo korištenja posredno izjednačavalo s pravom vlasništva.

Predstojećom globalnom i konkretnom denacionalizacijom (privatizacijom) mnogo toga će se i u tom pogledu promijeniti, pa tako i u odnosu na tretman gradske rente.

Inače, model gradske rente prikladan za primjenu ne može biti univerzalan, statičan, nego mora biti fleksibilan. Postoje opće, stalne odrednice modela, ali treba također uzeti u obzir da svaki grad ima svoje posebnosti i da rentu u njemu treba rješavati kao poseban "case study".

#### 4.2. Opći model primjene

Ovdje se iznose upravo ta osnovna uporišta i metodološki okvir modela gradske rente, u koji se zatim ugrađuju ostali specifični elementi primjereni svakom gradu.

Kao nov, izvorni pokušaj u tom smislu predložen je u radu Montana, M. Gradska renta / u djelu Detaljni urbanistički plan Centra grada Rijeke, Studija 2: Ekonomsko-društveni razvoj Rijeke s osvrtom na Centar grada, Projekt Gornji Jadran - OUN - Program za razvoj, Rijeka, 1972.).<sup>17</sup>

Budući da taj prijedlog modela poštuje, a zatim i vrednuje sve one aspekte poimanja i primjene rente koji se u ovom radu višekratno naglašavaju, korisno je da se osnovne njegove postavke i konstrukcije i ovdje ukratko navedu.

1. Kao prethodne radnje potrebno je:

- izraditi strateški ekonomski razvojni plan grada i njegovog okruženja,
- na temelju toga donijeti odgovarajuće generalne i provedbene prostorne i urbanističke planove,

<sup>17</sup> Kasnije, ali tek oko 1990-ih godina, nastali su i drugi radovi u vezi sa stvaranjem i primjenom modela gradske rente i u drugim gradovima. Neki od njih navode se u popisu bibliografije ovog rada.

- izvršiti funkcionalno zoniranje grada i okruženja s osnovnim namjenama površina (proizvodni, poslovni ili stambeni prostor, javne površine i dr.) i s glavnim funkcijama zona,

- izvršiti analizu i dati ocjenu sadašnjeg načina korištenja prostora te predložiti plan i program eventualne nužne urbane rekonstrukcije na temelju takvog stanja i razvojnih programa,<sup>18</sup>

- izraditi bilancu ponude i potražnje prostora, a na temelju prostornih potencijala, prirodnih uvjeta, stanja, buduće namjene (za ponudu) i budućih zahtjeva za prostorom prema razvojnim planovima (za potražnju).

Za sve to potrebne su različite podloge i dokumentacija (zemljišne knjige, katastri, sređeni imovinsko-pravni odnosi, odgovarajući informacijski sustav i dr.).

Može se uočiti da se već u ovim prethodnim radnjama ugrađuje stanovita prostorna, urbana i razvojna politika, koju zatim gradska renta, kao njen instrument, treba slijediti i sprovesti.

2. Sljedeća faza ostvarenja modela je da se prethodno definirane zone međusobno razlikuju primjenom odgovarajućeg vrijednosnog sustava. Taj sustav uključuje (a) odabrane kriterije ocjene (opće i specifične) sa stupnjevima relativne važnosti tih kriterija i (b) broj bodova za svaki kriterij, a zatim (c) ukupan broj bodova za svaku zonu.

Osnovna postavka u tom vrijednosnom sustavu jest da gradske zone i njihovi užii lokaliteti ni sa stajališta širih gradskih interesa niti vlasnika-korisnika nemaju istu vrijednost. Zbog toga je izvršeno raščlanjivanje tih vrijednosti na temelju razrađenih kriterija, unutar kojih su uzeti u obzir mnogi bitni faktori utjecaja.

Metodološki i sadržajni pristup pri stvaranju tog sustava, odnosno modela rente, ukratko se navodi u daljnjem tekstu.<sup>19</sup>

Kriteriji, njihovi stupnjevi vrijednosti i broj bodova za diferenciranje zona, odnosno izračunavanje gradske rente postavljeni su ovako:

Kriteriji i stupnjevi kriterija	Broj bodova
<b>a) Opći kriteriji</b>	
<i>Vlasništvo zemljišta</i>	
Stupnjevi kriterija:	
- društveno vlasništvo	100
- privatno vlasništvo	30
- mješovito vlasništvo	80
<i>Komunalna opremljenost</i>	
Stupnjevi kriterija:	
- potpuna	90
- srednja	70
- nedovoljna	40

<sup>18</sup> U okviru spomenute studije izvršena je takva analiza koja je pokazala da se oko 1/3 prostora Centra grada Rijeke koristi za objekte i sadržaje koji tamo ne spadaju (skladišta, neki industrijski pogoni, terminali, autoservisi i dr.). Nakon toga je izrađena studija njihovih preseljenja i započet proces izgradnje privrednih zona oko Rijeke.

<sup>19</sup> Prema Montana, M. cit. dj. str. 315-326.



*Vrste objekata (namjena zona)*

## Stupnjevi kriterija:

- privredni objekti	50
- objekti općeg standarda	40
- stambeni objekti	30
- mješovita izgradnja	40

*Građevinska vrijednost objekata*

## Stupnjevi kriterija:

- velika	80
- srednja	70
- mala	50

*Standard objekta*

## Stupnjevi kriterija:

- zadovoljavajući	60
- srednji	50
- nezadovoljavajući	40

Kriteriji i stupnjevi kriterija	Broj bodova
<b>b) Specifični kriteriji</b>	
<i>Topografski smještaj</i>	
Stupnjevi kriterija:	
- u nivou obale	80
- prema izohipsama za pojedinu zonu	40-60
<i>Gravitacijski položaj (promet)</i>	
Stupnjevi kriterija:	
- osnovna prometnica na kojoj se nalaze osnovni i drugi objekti s mogućnošću zaustavljanja (parkiranja)	200
- osnovna prometnica bez velikih mogućnosti zaustavljanja	170
- prometnice koje nadopunjuju osnovnu prometnicu	
- u neposrednoj blizini	150
- posredno i na većoj udaljenosti	120
<i>Funkcionalna frekvencija objekata</i>	
Stupnjevi kriterija:	
- funkcionalna disperzija objekata	40
- nefunkcionalna disperzija objekata	30
<i>Ekonomski pokazatelji (uvjetovani smještajem)</i>	
Stupnjevi kriterija:	
- Veličina prometa	
- velika	100
- srednja	80
- mala	50
- Posebne pozicijske vrijednosti koje utječu na smanjenje troškova	60
- Mogućnosti razvoja komplementarnih djelatnosti unutar osnovne djelatnosti	50
- Mogućnost stvaranja ekstradobiti	40
- Utjecaj lokacije na stupanj rentabiliteta	50

S ozirom na specifičnosti grada, pored ovih, mogu se uzeti i dodatni kriteriji, i to:

- a) *Imovinsko-pravni problemi*  
 Ovaj kriterij daje odbitne bodove prema složenosti imovinsko-pravnih odnosa u dotičnoj zoni (lokaciji) u rasponu 40-100
- b) *Stanje ekologije* (kao dodatni ili odbitni bodovi) 50-80
- c) *Faktor važnosti zone*  
 Ovo je korektivni faktor koji bez obzira na broj bodova vrednuje pojedine zone, čime ih još više međusobno diferencira na osnovi važnosti koju ta zona ima ili joj se želi dati u okviru budućih urbanističkih rješenja i širih interesa grada.  
 Vrijednosti faktora važnosti zone iznose 1-5

S odabranim faktorom množi se zatim broj bodova za svaku zonu i tako dobije korekcija njihove relativne vrijednosti.

Kao što se vidi iz pregleda broja bodova pojedinih stupnjeva, oni imaju različito apsolutno i relativno značenje u cjelokupnoj analitičkoj procjeni. To ovisi o ocjeni "specifične težine" svakog pojedinog kriterija u konkretnim prilikama nekog grada.

Globalni odnos između kriterija (bez dodatnih i faktora korekcije) pokazuje ovaj pregled:

Kriterij	Najveći broj bodova koji kriterij može dobiti	%
<i>a) Opći kriteriji</i>		
Vlasništvo zemljišta	100	10
Komunalna opremljenost	90	9
Vrste objekata	50	5
Građevinska vrijednost objekata	80	8
Standard objekata (urbanistički)	60	6
<i>b) Specifični kriteriji</i>		
Topografski smještaj	80	8
Gravitacijski položaj (promet)	200	20
Funkcionalna frekvencija objekata	40	4
Ekonomski pokazatelji	300	30
<b>Ukupno</b>	<b>1000</b>	<b>100</b>

Ponovno treba naglasiti da se bilo opći ili specifični kriteriji mogu nadopunjavati i nekim drugima. Isto tako, broj bodova za pojedine kriterije i njihove stupnjeve značajnosti mogu biti različiti, ovisno o posebnostima gradova.

Budući da unutar svakog kriterija postoje rasponi u broju bodova prema ocjeni stupnja važnosti, s time je omogućeno da neka vrijedna lokacija u inače manje vrijednoj zoni po broju bodova čak prijede lošiju lokaciju unutar neke druge vrednije zone.

U okviru kriterija imovinsko-pravnih odnosa, ukoliko postoje problemi, predviđaju se odbitni bodovi u rasponu koji ovisi o složenosti problema.

Bodovi koji se određuju za kriterij ekološkog stanja mogu biti odbitni ili dodatni, ovisno o stvarnom stanju ekologije i kakvoći života u promatranj zoni. Prema takvom stanju treba određivati ukupan broj i raspone bodova za taj kriterij i njegove stupnjeve, a zatim ih primjenjivati kao odbitne ili dodatne bodove.

Na temelju svih tih ocjena i izračunavanja dobija se ukupna suma bodova za svaku zonu i na tu osnovu se zatim primjenjuje faktor (koeficijent) značajnosti na već opisani način. Time se zone međusobno razlikuju prema svojim apsolutnim i relativnim vrijednostima, odnosno dobiju se vrijednosne relacije među njima. A to je bitno polazište i pretpostavka za određivanje diferencijalne rente kao odraza objektivno različitih vrijednosti zona, odnosno njihova prostora.

Predloženi metodski postupak, osim za dobivanje globalnih odnosa vrijednosti između zona, može se koristiti i za ocjenjivanje vrijednosti užih lokaliteta (svedene na 1 m<sup>2</sup>) unutar pojedinih zona, tj. prilikom određivanja visine njihove rente, budući da se i oni međusobno mogu znatno razlikovati.

Ovakva analitička procjena vrijednosti zona, izražena brojem bodova, predstavlja fiksni dio procjene sve dok se ne promijene uvjeti i svojstva dotične zone (lokaliteta). Tada je potrebno izvršiti novu procjenu i korekcije broja bodova prema novom stanju.

3. Sve što je do sada rečeno u opisu modela, predstavlja tek prvu fazu u primjeni novog sustava gradske rente. Budući da se ta faza temelji na ocjeni broja bodova za svaku zonu, potrebno je da ti bodovi, a preko njih i zone, dobiju i svoj vrijednosni izraz. To znači da treba utvrditi jediničnu vrijednost boda (jedinственu ili diferenciranu) s kojom će se množiti masa bodova svake zone.

Time se ulazi u drugu fazu primjene modela, u kojoj treba koristiti koncept tzv. preferencijalne rente, odnosno primjenjivati sustav preferencijala.<sup>20</sup> To je nov način u shvaćanju i tretmanu gradske rente u našoj teoriji i praksi. Naime, svi dosadašnji modeli koji su se pokušavali primijeniti zasnivali su se samo na prvoj fazi, dakle, na razlikovanju zona putem sustava kriterija i bodovanja, a zatim naplate komunalnih naknada, eventualnih doprinosa, taksa ili udjela u komunalnoj izgradnji. Pri tome preferencijali se nikad nisu uzimali u obzir, pa tako ni sustav koji se ovdje navodi.

Slijedom novog načina razmišljanja, postavlja se logično pitanje - a što je to sustav preferencijala primijenjenog u gradskoj renti? Bez detaljnijeg opisivanja, njegova bit može se sažeto uočiti u ovome:

- s gledišta logike i zakonitosti prostorne ekonomije, odnosno ekonomike prostora, zatim razvojne, gospodarstvene, prostorne, urbanističke i dr. politike, te njihovih odgovarajućih planova, namjena korištenja gradskog prostora mora biti racionalno određena, a ne prepuštena stihiji i pojedinačnim interesima;

- u sustavu treba razlikovati:

- a) centralne od perifernih zona i njihove objektivno različite vrijednosti (kao što je prethodno opisano);

- b) centralizirajuće funkcije grada koje po svojoj prirodi rada moraju biti smještene u središnjim zonama, za razliku od onih drugih funkcija koje mogu biti locirane i na drugi način (periferno ili kombinirano s centrom) ili pak ne smiju biti u centru grada;

<sup>20</sup> O tome detaljnije vidi u Montana, M., *Gradska renta*, cit. dj. str. 314-328.

c) gospodarstvene, profitabilne djelatnosti od općih zajedničkih, društvenih (državnih) djelatnosti;

d) zone posebne namjene (rezidencijalne, ekskluzivne, privredne i dr.);

- dok se diferenciranje zona zasniva na sustavu bodovanja, preferencijali određuju vrijednost boda, ali različito za svaku funkciju, djelatnost, odnosno prema politici namjene korištenja prostora za svaku zonu. Tako, npr., preferencijali u centralnim, najvrednijim zonama (tj. vrijednost boda, a time i cijena korištenja prostora - renta), trebaju biti znatno niži za namjene koje moraju biti u središtu grada (kulturne, upravne, pravosudne, dio obrazovnih, zdravstvenih, zabavnih, sportskih, funkcija stanovanja i dr.) nego za funkcije koje se mogu smjestiti i u drugim zonama;

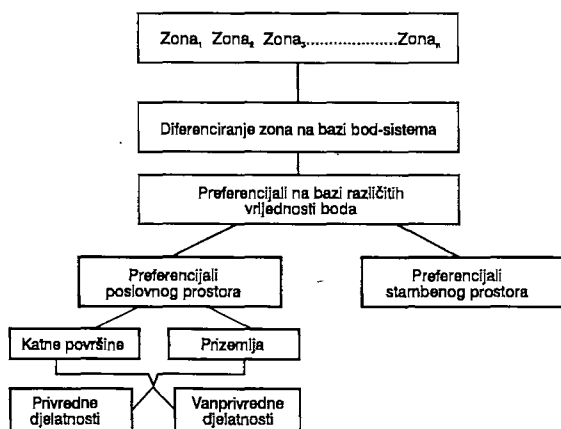
- slična logika vrijedi i u odnosu na gospodarstvene djelatnosti. Neke od njih trebaju biti u središnjim zonama jer predstavljaju privredni identitet grada, ili osnovu turističke ponude ili neku drugu bitnu karakteristiku, razne agencije, predstavništva, ugostiteljstvo, ekskluzivno i uslužno zanatstvo, maloprodaja u trgovini, banke, mjenjačnice i dr.). Za njih će prostor u centru grada biti relativno jeftiniji, ali će ekstradobit koju će ostvarivati zbog svojih lokacijskih pogodnosti (položajna renta) biti zahvaćena odgovarajućim sustavom oporezivanja. Nasuprot tome, za one djelatnosti koje ne smiju biti u središtu grada (velika skladišta, industrija, diskonti, autoservisi, terminali i dr.) taj prostor mora biti skup, tj. imat će znatno višu vrijednost boda u tim zonama nego ako se smjeste u perifernim.

U svemu tome treba osobito posebno tretirati poslovni od stambenog prostora, te prostore u prizemlju i na katovima. Stambeni prostor treba preferirati vrijednošću boda jer treba poticati stanovanje i u centru grada. No, u rezidencijalnim stambenim zonama, kao što je već rečeno, prostor također treba biti skup.

Osnovni prikaz koncepta novog načina utvrđivanja gradske rente na bazi prethodnog opisa navodi se u shemi 1.

Shema 1.

### Shematski prikaz utvrđivanja gradske rente



Razumljivo da ovako predloženi sustav preferencijala (vrijednosti boda) po funkcijama, djelatnostima i zonama treba posebno studiozno razraditi. Tada će skupa sa sustavom diferenciranja vrijednosti zona sačinjavati novi model primjene gradske rente.

Posebno treba naglasiti da se i ovim modelom predviđa nužnost da se putem gradske rente omogući postupno vraćanje prethodnih investicija za uređenje i povećavanje vrijednosti građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, te da se zahvati ekstradobit nastala uslijed lokacijskih pogodnosti (položajne rente, a ponekad monopolne i poduzetničke rente). No, bitno je da rentne obveze po ovim osnovama ne budu za sve korisnike prostora jednake nego diferencirane primjenom sustava preferencijala. One trebaju biti različite čak i unutar iste zone, ovisno o strukturi njenih sadržaja, funkcija, politici namjene i za to predviđenih preferencijala.

U primjeni ovog predloženog sustava gradske rente mogu se, kao i do sada, koristiti dva osnovna instrumenta njenog zahvaćanja i naplate, i to:<sup>21</sup> (1) komunalna naknada i (2) porez na ekstradobit.

Pri tome treba sustavno riješiti ove bitne postavke:

- iznosi komunalnih naknada moraju biti izvedene veličine na osnovi prethodno opisanog sustava diferenciranja zona, bodovanja, vrijednosti boda i preferencijala;

- porez na naddobit treba smatrati kao "rentni porez" i u cijelosti treba pripasti gradu. No i taj porez (tj. porezne stope), kao i komunalne naknade, moraju biti diferencirane sukladno s intencijama predloženog sustava.

Da bi to zaživjelo, potrebno je u općem poreznom sustavu države dati mogućnost i odrediti način razlučivanja (a) dijela prihoda (ekstradobiti) ostvarenog po osnovi lokacijskih pogodnosti, i iz toga "rentni porez" koji pripada gradu, od (b) općeg prihoda i iz toga poreza koji pripada državi.

Komunalnu naknadu plaća gradu vlasnik (odnosno korisnik kroz najam vlasniku) za dotični prostor ili zemljište, dok korisnik iz svojih ostvarenih prihoda plaća gradu "rentni porez", a državi opći porez.

Razumljivo je da vlasnik ponekad može biti i korisnik svojeg prostora za obavljanje neke djelatnosti i tada mu se navedene rentne obveze objedinjuju.

Osim problematike primjene gradske rente po osnovi korištenja izgrađenog građevinskog zemljišta i poslovnog prostora, postoji također i problem kako tretirati gradsku rentu u slučajevima kada investitor, vlasnik ili budući korisnik unaprijed sudjeluje u uređenju dotičnog prostora. No, ta se varijanta, kao ni problematika stambenog prostora zbog svojih posebnosti, u ovom radu ne razmatraju.

Već je spomenuto da rentne prihode treba akumulirati u poseban fond namijenjen za komunalnu i urbanu rekonstrukciju, izgradnju novih općih i zajedničkih objekata urbanog standarda te za pripremanje novih građevinskih zemljišta izvan privatnog vlasništva.

Tada će se moći uspješnije sprovoditi programirana razvojna multidisciplinarna i međuzavisna politika grada.

<sup>21</sup> Postoje još i neki drugi načini naplate, kao npr. razne takse za isticanje firmi, oglašavanje i dr. No, oni su u masi beznačajni, pa se posebno ne navode.

### **Zaključna razmatranja**

Prostorna ekonomija, odnosno ekonomika prostora, i civilizacijsko poimanje života u urbanim sredinama zahtijeva drukčiji odnos ne samo prema građevinskom zemljištu i prostoru u širem smislu nego i prema njegovim funkcijama i načinu korištenja. U tome gradska renta mora imati višeznačnu ulogu, koja je do sada u hrvatskoj praksi bila zapostavljena, ne samo u ekonomskom, razvojnom smislu nego i u pogledu odgovarajućeg zakonodavstva i drugih normativnih odrednica.

Međutim, stvaranjem nove samostalne države Hrvatske, odnosno promjenom društveno-političkog i gospodarskog poretka, potrebne su odgovarajuće prilagodbe i nova zakonodavna, institucionalna, organizacijska i druga rješenja i u prostorno-urbanističkoj sferi. U tome iznimno značenje imaju problemi pretvorbe vlasništva, pravni režim građevinskog zemljišta, strategija integralnog razvoja i primjena sustava gradske rente.

Općenito se smatra da gradska renta pripada gradu kao "gradski kapital", nastao ne samo prirodnim, položajnim i drugim pogodnostima, nego osobito prethodnim društvenim ulaganjima u izgradnju, opremanje i oplemenjivanje gradskog prostora. Taj se kapital treba oploditi i uvećati vraćati gradu i koristiti za nove investicijske cikluse.

Međutim, u spoznajnom i praktičnom smislu vrlo je važno kako se gradska renta shvaća, određuje i primjenjuje. To nije jednostavna nego složena kategorija koja zahtijeva međuzavisne interdisciplinarnе pristupe, te isto takva primijenjena rješenja. U tome posebno treba istaknuti ekonomske, pravne i prostorno-urbanističke karakteristike gradske rente.

Ne mogu se prihvatiti česta jednostrana shvaćanja, i isto takva praksa, da se gradska renta poistovjećuje s komunalnom naknadom ili smatra običnim fiskalnim elementom, budući da je ona znatno više od toga.

U svojoj ukupnosti gradska renta treba biti ne administrativni nego ekonomski instrument kompleksne razvojne politike (urbanističke, prostorne, gospodarstvene, funkcionalne, ekološke, sociološke, itd.) u procesu urbane i komunalne rekonstrukcije i izgradnje, usmjeravanja pojedinih uloga i djelatnosti u središnje ili periferne zone (lokacije) grada i dr. Rezultat svega toga treba biti doprinos racionalnom korištenju prostora i humanom, civiliziranom razvoju grada, a ujedno stvaranje jednog stalnog, izdašnog izvora financiranja poboljšanja općeg urbanog standarda.

Ovakva uloga i smisao gradske rente znatno može pridonijeti primjeni logike i zakonitosti prostorne ekonomije, a u tome rješavanja općeg problema urbane rekonstrukcije, vrlo aktualne u hrvatskim gradovima. U njima je izrazita prostorna statičnost, ustrajnost zadržavanja postojećeg stanja, pa makar ono nije racionalno i korisno, odnosno podložni su djelovanju tzv. zakona lokacijske ustrajnosti. U takvim uvjetima, dakle, nema dinamike promjena gradskih sadržaja i funkcija, pogotovo na višeznačno osmišljen način.

Glavni razlozi za takvo stanje jesu nedostatak financijskih sredstava, ali i razložnih međuzavisnih koncepata, znanja, sistemskih, zakonodavnih i institucionalnih pretpostavki.

Općenito se može smatrati da su glavni elementi gradske rente - vlasništvo, subjekt plaćanja (vlasnik, korisnik), svrha - namjena plaćanja, cijena građevinskog

zemljišta (prostora) ili njihova korištenja, način plaćanja (zahvaćanja), svrha i način korištenja gradske rente.

U ovom radu, uzimajući u obzir spomenute elemente, u osnovnim naznakama opisan je jedan nov način interdisciplinarnog i međuzavisnog poimanja gradske rente, njena višeznačna uloga i ciljevi, te na kraju predložen jedan nov model sustava gradske rente. U odnosu na ostale modele koji se pokušavaju primjenjivati u našoj praksi, taj model se razlikuje posebice po tome što, pored diferenciranja vrijednosti zona putem sustava bodovanja (što je osnova drugih modela u raznim varijantama primjene kriterija), predlaže i sustav preferencijala za pojedine djelatnosti i funkcije grada. To je, zatim, osnova za uspostavu tzv. preferencijalne gradske rente kao važnog usmjeravatelja i impulsa sprovođenja slojevite razvojne politike, uključujući i prostorne ekonomije. Bitni instrumenti za to su diferencirane komunalne naknade i "rentni porez", koji bi se zatim akumulirali u poseban gradski fond za komunalnu reprodukciju i izgradnju.

Sve to za svaki grad treba posebno razraditi na bazi predloženoga modela, cijeneći eventualne posebnosti. Iz toga treba proizaći ponuda i potražnja za prostorom, odnosno njegova bazna tržišna cijena. Međutim, budući da treba poštivati stanovite kriterije, uvjete i politike integralnog razvoja, ne može se ni u prostorno-urbanističkoj sferi prihvatiti djelovanje potpuno liberalnog tržišta, nego cijena zemljišta (poslovnog prostora) mora biti rezultanta uvjeta stvorenih na relativno slobodnom tržištu.

Ta postavka ne zadire u prava vlasnika, ali predodređuje način ponašanja u raspolaganju prostorom.

Za svaki grad, dakle, nužno je sačiniti bilancu ponude i potražnje građevinskog zemljišta, odnosno proizvodnog i poslovnog prostora. Pored cijena, na to utječu još mnogi bitni čimbenici, i na strani ponude i na strani potražnje, koji su u tekstu spomenuti. Međutim, te bilance i odnose ne smije se promatrati statički nego kao dinamičke i dijalektičke procese koje život nameće, poglavito u razvojnom smislu, ali uvijek sukladno postavljenim kriterijima.

Treba naglasiti da je za sve to u svakom gradu neophodno raspolagati s odgovarajućim podlogama, ažurnom dokumentacijom, analizama stanja i razvojnom strategijom, kao bitnim elementima posebno razrađenog informacijskog sustava.

## BIBLIOGRAFIJA

1. Alonso, W., *Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent*, Harvard University Press, Cambridge, Mass, 1964.
2. Bahrtdt, H., *Die moderne Grossstadt*, Hamburg, 1961.
3. Basset, F. M., *The Board of Appeals in Zoning*, New York, Zoning Commity of New York.
4. Bartholomew, H., *Urban Land Use*, Mass. Harvard University Press, 1932.
5. Barić, P., *Građevinsko zemljište i gradska renta*, Komunalni vjesnik, brojevi 74-79, Zagreb, 1992.
6. Bukljaš, V., *Pravna osnova reguliranja rentnih odnosa - CER, EI Zagreb, i IEI FEN-a*, Zagreb, 1991.
7. Crnić, J., *Zakon o građevinskom zemljištu s komentarom*, Narodne novine, Zagreb, 1989.

8. Crowther, D., Echenique, M., Development of a Model Urban Spatial Structures, in Martin, L., i March, L., Urban Space and Structures, Cambridge University Press, London, 1977.
9. Ćurković, M., Funkcionalno strukturalna transformacija centara u korelaciji veličine grada, doktorska disertacija, Arhitektonski fakultet, Zagreb.
10. Fujita, M., Urban Economy Theory: Land Use and City Size, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
11. Gregorić, B., Tržišni sistem korištenja gradskog zemljišta, Komuna, br. 6, Zagreb, 1990.
12. Grupa autora, Ekonomski i prostorni aspekti gradske rente na području grada Zagreba, Ekonomski institut, Zagreb, 1992.
13. Grupa autora, Zone gradske rente i sistem naplate komunalne naknade, Zavod za razvoj, prostorno planiranje i zaštitu čovjekova okoliša, Rijeka, 1992.
14. Isard, W., Location and Space-Economy - A General Theory Relation to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade and Urban Structure, New York, J. Wiley and Sons Inc. 1956.
15. Jagodić, D., Problemi gradske rente u Rijeci, Ekonomski institut, Rijeka, 1967.
16. Jelenc, M., Trzan, M., Projekt organizacije sistema gospodarenja prostorom u centru grada Rijeke, Urban, Ljubljana, 1991.
17. Krešić, I., Prostorna ekonomija, Informator, Zagreb, 1977.

## Summary

### NEW CONTRIBUTIONS TO BUILDING UP A SYSTEM OF CITY RENT

The city rent is, in theory, generally defined but insufficiently explained in the sense of concept and contents. In our practice, current methods in the application of the city rent are one-sided and incomplete. Our legal system also does not regulate these problems as a whole. However, city rent, in essence, is a complex and interdependent matter. As a result of that fact, the creation of an adequate model, manner of practice, its meaning and role in development policy ought to be the result of an interdisciplinary approach. In this respect, special importance has been given in this work to the aspects of a zoning plan, spatial economy, functions of the city and to the proposed model of a new system for city rent.

*Key words:* city rent, interdependent, functions, spatial economy.



## Zusammenfassung

### **NEUE BEITRÄGE ZUR SCHAFFUNG EINES SYSTEMS DER STADTRENTE**

Die Stadtrente wird theoretisch ausführlich definiert, doch begrifflich und inhaltlich nicht genügend erklärt. Die heutigen Anwendungsmethoden und -formen der Stadtrente sind in unserer Praxis einseitig und unvollständig ebenso wie die Gesetzgebung, die direkt oder indirekt diese Problematik reguliert. Doch die Stadtrente ist ihrem Wesen nach komplex und von mehreren Faktoren abhängig, und deshalb muß die Konzeption ihres Modells, ihrer Anwendung, ihr Sinn und ihre Rolle in der Entwicklungspolitik der Stadt Resultat eines interdisziplinären Ansatzes sein. In Übereinstimmung damit wird in dieser Arbeit den Aspekten der Zonierung, der Raumwirtschaft, den Stadtfunktionen und dem Vorschlag für ein Modell des Systems der Stadtrente besondere Bedeutung zugemessen.

*Stichworte:* *Stadtrente, Abhängigkeit, Funktionen, Raumökonomie.*

## OPOREZIVANJE GRADSKJE RENTE

Dr. sc. Halid Konjhodžić, redovni profesor  
Fakultet za turizam i vanjsku trgovinu  
u Dubrovniku

UDK: 336.2/332.6(497.5)  
UR: 15. travnja 1996.  
Stručni članak

*Oporezivanje gradske rente predmet je autorove analize. Sve do kraja 1993. godine u Republici Hrvatskoj bio je u primjeni britanski model oporezivanja gradske rente. Potom se nakon usvajanja novih sustavnih poreznih propisa uvodi germansko-kontinentalni sustav. Autor smatra da germanski model ne odgovara hrvatskim ekonomsko-političkim uvjetima te predlaže njegovu reformu, tako što bi se uvelo troaktno oporezivanje gradske rente.*

*Ključne riječi: renta, dohodak, fundirani prihodi, nesamostalni prihodi.*

### 1. Uvodne napomene

Ulaganje kapitala u stambeni fond, u poslovne prostore, u gradsko-građevinsko zemljište i sl., a radi stjecanja profita, smatra se redovitim i dosta čestim gospodarskim poslom u državama slobodnog privatno-tržišnog poduzetništva. Mogućnost ovakvog gospodarenja je danas nakon uspješno izvršenih demokratskih promjena dopuštena i u Republici Hrvatskoj.<sup>1</sup>

Plasiranje kapitala u nabavku gradsko-građevinskog zemljišta, poslovnih prostora i stambenih jedinica ne znači proizvodno ulaganje već je to jednostavno stjecanje vlasništva radi ubiranja prihoda koji ovaj vid vlasništva donosi. Bavljenje proizvodnim poslovima, odnosno ulaganje kapitala u organiziranje bilo koje vrste proizvodnje u gradu i prigradskim naseljima (izgradnja stanova, izgradnja poslovnih prostora, bavljenje trgovačkim i drugim djelatnostima) može biti potpuno neovisno od vlasništva nad stambenim i poslovnim prostorom, odnosno vlasništva nad gradskim zemljištem, isto kao što je i prihod od uloženog kapitala u razne vidove proizvodnog gospodarenja profit nezavisan od prihoda na kapital uložen u gradsko zemljište i gradske prostore.

Stjecanje vlasništva na gradsko-građevinskom zemljištu ukazuje na dvije veoma značajne osobitosti ovog vida plasiranja kapitala: prvo, što se ovim činom stječe pravo na korištenje određenih ekonomsko-prirodnih uvjeta vezanih za gradsko zemljišno tlo, što opet, sa svoje strane, uzrokuje pojavu posebne vrste

<sup>1</sup> Čl. 1 i čl. 2. Zakona o trgovačkim društvima.

ekstra profita u formi **diferencijalno gradsko-građevinske rente** - blizina tržišta; i, drugo, što kupovina ovakvog zemljišta znači istodobno i stjecanje monopola na dio zemljišnog tla koji je ograničen. To će reći da postojanje i ovladavanje privatno vlasničkih odnosa na svim dijelovima gradsko-građevinskog zemljišnog tla pretpostavlja suglasnost vlasnika zemlje za njeno korištenje, tj. uvjetuje plaćanje određenog prihoda za tu suglasnost. Ova okolnost predstavlja drugu osobitost koja dovodi do novih okolnosti u formiranju cijena poslovnostambenog prostora i do posebnog načina prisvajanja profita u obliku apsolutne gradsko-građevinske rente.

Sve izloženo jasno ukazuje da se gradsko-građevinska renta ispoljava u obliku gradsko-građevinske diferencijalne rente i gradsko-građevinske apsolutne rente. Obje rente oprihodeju vlasnici gradsko-građevinskog zemljišta, a to su rentijeri *par excellence*, pa je sukladno rečenom sasvim logično i poreske obveznike potrebno oporezovati.

## 2. Oporezivanje gradsko-građevinske rente

U fiskalnoj teoriji, a i u financijsko pravnoj praksi mogući su različiti oblici oporezivanja gradsko-građevinske rente. No, svi se oni mogu svrstati u dva osnovna tipa, a to su:

- britanski tip oporezivanja gradske rente<sup>2</sup>
- germanski tip oporezivanja gradske rente.<sup>3</sup>

Britanski tip poreza na gradsku rentu se počev od 1799. godine, istina uz izvjesne prekide, primjenjuje dosta uspješno u Velikoj Britaniji, a i u njenim kolonijama, odnosno u njenoj zajednici naroda - *Commonwealthu*. Dvoaktnog je svojstva, tako da se prvo oporezuje gradska renta svakog poreznog obveznika, pravne i fizičke osobe, pojedinačno, raščlanjeno i proporcionalno, pa se potom na kraju godine još jednom ta ista gradska renta ukalkulira u ukupni dohodak svakog poreskog obveznika, te se još jednom skupno, dodatno i progresivno opterećuje sintetičkim porezom na dohodak.

<sup>2</sup> J. A. Pechman. Federal Tax Policy, D.C. Brookings, Washington, 1987.

<sup>3</sup> M. Neumann: Theoretische Volkswirtschaftslehre, Quelle & Meyer, Heildeberg, 1973.

**Tablica 1 - Državni proračun (u 000 kuna)**

	1994. ostvareno	1995. proračun	I.-IX./1995. ostvareno	struktura		
				1994. ostvareno	1995. proračun	I.-IX./1995. ostvareno
UKUPNI PRIHODI I POTPORE	23142632	296722274	25156845	100,0	100,0	100,0
UKUPNI PRIHODI	23142632	29572274	25081845	100,0	99,7	99,7
TEKUĆI PRIHOD	22788882	28272274	24648038	98,5	95,3	98,0
POREZNI PRIHODI	22377482	27292274	23955505	96,7	92,0	95,2
- porez na dohodak	3211607	3051720	3111170	13,9	10,3	12,4
- porez na profit	591585	996989	915608	2,6	3,4	3,5
- porez na imovinu	117672	121443	127952	0,5	0,4	0,5
- porez na promet dobara i usl.	13107159	13875469	11581292	56,6	46,8	46,0
- trošarine	1813581	5235761	4513565	7,8	17,6	17,9
- porez na međunar. trgovinu	3486771	3920892	3590693	15,1	13,2	14,3
- ostali porezi	49107	90000	114125	0,2	0,3	0,5
NEPOREZNI PRIHODI	411400	980000	693633	1,8	3,3	2,8
PRIHODI OD KAPITALA	353750	1300000	433807	1,5	4,4	1,7
DOTACIJE	0	100000	75000	0,0	0,3	0,3
UKUPNI PRIHODI I POSUDBE UMANJENE ZA OTPLATE	22598774	29805035	25682520	100,0	100,0	100,0
UKUPNI RASHODI	22283792	28956752	25464448	98,6	97,2	99,2
TEKUĆI RASHODI	20360525	25441892	23357000	90,1	85,4	90,9
- rashodi za dobra i usluge	16613749	20618394	19147739	73,5	69,2	74,5
- plaćanje kamata	1002506	1290420	1249042	4,4	4,3	4,9
- subvencije i ostali tek. transferi	2744270	353078	2960219	12,1	11,9	11,5
KAPITALNI RASHODI	1922267	3514860	2107448	8,5	11,8	8,2
POSUDBE UMANJENE ZA UPLATE	315982	848283	218072	1,4	2,8	0,8
VIŠAK NA TEKUĆIM RAČUNIMA BEZ DOTACIJA	2428357	283082	1291038	10,7	2,8	5,0
UKUPNI MANIAK/VIŠAK	54858	-132761	-525675			
UKUPNO FINANCIRANJE	-543858	132761	525675			
- strano financiranje	47331	709738	395003			
- domaće financiranje	-591187	-576977	130672			

Izvor: Ministarstvo financija

Pojedinačna gradska renta kao prihod poreznog obveznika oporezuje se primjenom osnovne porezne stope po sistemu "pay as you earn", dok se ukupan dohodak obveznika na godišnjoj razini oporezuje primjenom dopunske stope "surtax" po sistemu prijave i razreza.

Vrijedno je istaknuti da se britanski tip poreza na gradsko-građevinsku rentu zasniva na ekonomsko-pravnom učenju britanskih klasičara, posebice na učenju *Adama Smitha* i *David Ricardo*, koji su u rentijerstvu vidjeli osnovnu slabost i kočnicu kapitalističkog načina gospodarenja, pa su se sasvim razumljivo zalagali za višestruko oporezivanje svih vidova rentijerstva, sukladno tome i rentijerstva u gradovima.

Germanski tip poreza na gradsku rentu, polazeći od neoliberalističke doktrine smatra da pojedinačne - analitičke prihode ne treba separatno oporezovati, pa tako ni gradsku rentu kao poseban separatan prihod ne treba oporezovati nego je samo treba uključiti kao prihod u cjelovit i jedinstven porez na dohodak - sintetičkog tipa. Svi prihodi, svi dijelovi dohotka poreznog obveznika obuhvaćaju se u jednoj cjelini i oporezuju na jednom mjestu i u jednom momentu, a ne na izvorima. Sve se uzima u obzir u svezi s umanjnjem porezne sposobnosti, kako u odnosu na samog poreznog obveznika tako i u svezi s njegovom obiteljskom situacijom. Nakon toga primjenjuje se dosta progresivna porezna stopa.

### 3. Oporezivanje gradske rente u Republici Hrvatskoj

U Republici Hrvatskoj, slično kao i u drugim republikama bivše Jugoslavije, sve do porezne reforme primjenjivao se britanski model oporezivanja gradsko-građevinske rente. Sukladno tome sve su osobe plaćale dvoaktni porez na gradsku rentu, i to cedularno-analitički - na izvoru po stopi od 50%, te naknadno, krajem godine, na temelju porezne prijave sintetičko dohodovni porez na ukupan prihod, i to po progresivno raščlanjenoj poreznoj stopi od 3-7%.

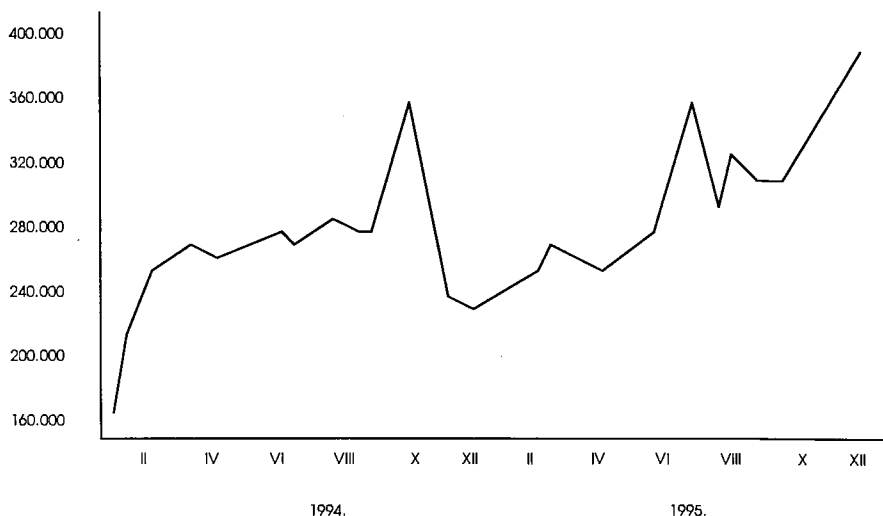
Krajem 1993. godine dolazi u nas do reforme poreznog sustava. Donose se mnogi sistemski porezni zakoni od kojih su najznačajniji: Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih organa državne uprave, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o određivanju poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica lokalne samouprave i uprave, Zakon o financiranju jedinica i uprave, Zakon o porezu na dohodak, Zakon o porezu na dobit<sup>4</sup> i mnogi drugi ovdje navedeni akti.

Navedenim propisima se u nas napušta britanski model<sup>5</sup> i prelazi na jedinstveni sintetički germanski model oporezivanja dohodaka, a sukladno tome i dohodaka iz vlasništva na gradsko-građevinskom zemljištu. Osobno smatram da novi germanski sintetički model ne odgovara našim pravno-političkim uvjetima, a i našem još uvijek nedovoljno razvijenom gospodarstvu, posebice ako se ima na umu da je u nas *de facto* u primjeni rudimentalna proporcionalna varijanta germanskog modela oporezivanja dohodaka.

<sup>4</sup> Narodne novine br. 90/92., 55/92., 75/93., 109/93. i 117/93.

<sup>5</sup> Z. Bazdan: Renta - otvoreno teorijsko i praktično pitanje, Privreda Dalmacije, Split, 1991.

### Dijagram br. 1 - Porez na dohodak (Individual Taxes On Income)



Izvor: Ministarstvo financija

Ilustracije radi, na tablici br. 1 prikazujemo strukturu poreznih prihoda i rashoda hrvatskog državnog proračuna za 1994. godinu. Analizirajući navedene podatke može se zaključiti da hrvatski porez na sveukupni dohodak sudjeluje s relativno malim postotkom od svega 13% u ukupnim poreznim prihodima u Republici Hrvatskoj, u čemu prihodi ostvareni od gradsko-zemljišne rente tendiraju 0. Dakle, u pogledu **izdašnosti i dostatnosti** hrvatski porezi na sveukupni dohodak nisu ispunili očekivanja iznijeta u namjerama Vlade prilikom usvajanja naših sistemskih poreznih propisa.

Hrvatski sintetički porezi na dohodak ne ispunjavaju ni zahtjeve **pravednosti**, jer ga pretežito plaćaju siromašni društveni slojevi, posebice se to odnosi na hrvatske djelatnike i umirovljenike. Naši bogati društveni slojevi su postojećim propisima stvarno privilegirani jer se praktično svi fundirani prihodi u nas ne oporezuju ili pak oporezuju po relativno niskim i pretežito proporcionalnim stopama, što nesumnjivo odgovara višim i imućnijim dijelovima našeg pučanstva.

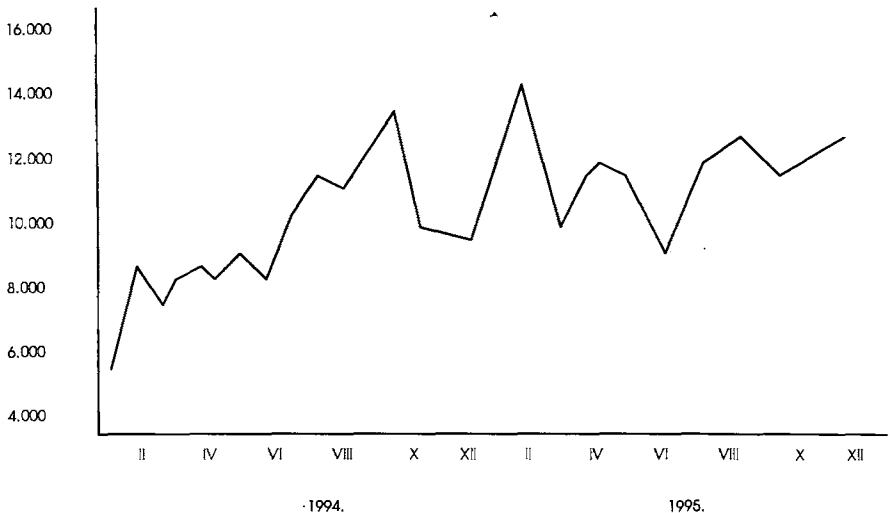
Značajno je istaknuti da se u nas prema Zakonu o porezu na dohodak oporezuju svi oblici dohoda ostvareni na tržištu, a posebice dohotci ostvareni:

- od nesamostalnog rada, tj. primitci ostvareni sudjelovanjem na tržištu radne snage (plaće i drugi primitci koji se smatraju plaćom);
- od samostalne djelatnosti realizirane sudjelovanjem na tržištu roba i usluga (u obrtu i slobodnom zanimanju, u poljoprivredi i šumarstvu, te u raznim drugim djelatnostima);<sup>6</sup>

<sup>6</sup> B. Prka: Osnove poreza na dohodak, M. F., Zagreb, str. 12.

- primitci ostvareni od ranijeg nesamostalnog ili pak samostalnog rada (mirovine i invalidnine<sup>7</sup>).

### Dijagram br. 2 - Porez na imovinu (Taxes On Property)



Izvor: Ministarstvo financija

Sukladno rečenom, dohotci koji nisu ostvareni na tržištu, načelno, nisu ni oporezovani. U ovakve dohotke treba ubrojiti razne socijalne potpore, dječje doplatke, potpore za zbrinjavanje veterana i invalida domovinskog rata i sl. Oslobođeni od oporezivanja su, nadalje, i primitci što potječu od fundiranih dohodaka, kao što su dohotci od financijske imovine (kamate na štedne uloge, prihodi od obveznica i blagajničkih zapisa, itd.), te dohotci od dionica - dividenda, dohotci od poslovnih udjela u d.o.o. tvrtkama i sl., što je, po mojoj prosudbi, krajnje neprihvatljivo.

Hrvatski porez na dohodak plaća se po stopi od 25% od oporezivog dohotka do visine trostrukog iznosa godišnje osnovne plaće utvrđene društvenim dogovorom sindikata i poslodavaca, a na višak preko tog iznosa po stopi od 35%. Normirana su, znači, svega dva porezna razreda, što je, po mom mišljenju, nedovoljno jer se je na ovaj način otupila uobičajena progresivna i pravedna progresija ovog poreznog oblika, a osim toga to uveliko odstupa i od uobičajene financijske prakse u europskim civiliziranim zemljama (vidjeti tablicu br. 2).

<sup>7</sup> "Mirovine koje isplaćuje Zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje smatraju se dohotcima od nesamostalnog rada jer je umirovljenik, dok je bio zaposlen, doprinosima iz plaće, a i na plaću stekao pravo na mirovinu", Op. cit., str. 12.

Tablica br. 2 - Minimalna i maksimalna stopa poreza na dohodak u 1993. g. u zemljama OECD

DRŽAVA	Minimalna stopa	Maksimalna stopa
Austrija	10	50
Belgija	25	52
Češka i Slovačka	15	47
Finska	7	39
Francuska	5	56,8
Njemačka	19	53
Grčka	18	40
Italija	10	51
Nizozemska	38,4	60
Portugal	15	40
Španjolska	20	56
Rusija	15	40
Bugarska	20	52
Mađarska	25	40

Izvor: European Tax Handbook 1993., Amsterdam 1993.

Značajno je, uz prethodno rečeno, naglasiti da je, primjerice, poreska osnovica u Luksemburgu podijeljena na 18 poreskih razreda, u Španjolskoj na 17, u Švicarskoj na 15, u Francuskoj na 12, u zemljama tranzicije - u Bugarskoj na 9, u Sloveniji 6, u Mađarskoj i Rusiji 4 i tako redom. Zbog toga smatram da bi pitanje poreznih razreda još jednom trebalo iznijeti pred Sabor, da bi se postigla optimalna jednakost i pravednost oporezivanja.

Zbog svega izloženoga bi, po mom mišljenju, trebalo reformulirati hrvatske poreze na prihode, odnosno dohotke, i to u sljedećim pravcima:

- prvo, što bi se umjesto germanske proporcionalne varijante poreza na dohodak trebao inaugurirati hrvatski porez na dohodak britansko-francusko progresivno raščlanjenog, *par tranche*, oblika;

- drugo, što bi se glede oporezivanja gradsko-građevinske rente trebalo uvesti i analitičko-cedularni porez na rentne prihode, i to po vrlo visokoj proporcionalnoj stopi, jer se radi o klasičnim rentnim prihodima;

- treće, što bi se prihodi ostvareni temeljem vlasništva na gradsko-građevinskom zemljištu mogli oporezovati i u fazi prometa izmjenom Zakona o oporezivanju nekretnina, po progresivnoj poreznoj stopi.



**LITERATURA**

1. K. Bogoev: Fiskalna politika, Ekonomski fakultet, Skopje, 1964.
2. C. Green: Negative Taxes and the Poverty Problem, D.C. Brookings, Washington, 1967.
3. B. Jelčić: Financijsko pravo i financijska znanost, Birotehnika, Zagreb, 1994.
4. J. Lovčević: Institucije javnih financija, Sl. list SFRJ, Beograd, 1975.
5. J. A. Pechman: Federal Tax Policy, D.C. Brookings, Washington, 1987.
6. S. Surrey: Pathways to Tax Reform, Harvard University Press, 1973.
7. V. Murko: Javne financije, Delo, Ljubljana, 1977.
8. M. Neumann: Theoretische Volkswirtschaftslehre, Quelle & Meyer, Heildeberg, 1973.
9. Narodne novine br. 90/92., 55/92., 75/93., 109/93., i 117/93.
10. Z. Bazdan: Renta - otvoreno teorijsko i praktično pitanje, Privreda Dalmacije, Split, 1991.
11. B. Prka: Osnove poreza na dohodak, M. F., Zagreb, str. 12.

**Summary****MUNICIPAL RENT TAXATION**

The subject-matter of the author's analysis is taxation of municipal rent. The British model of municipal rent taxation was in use in the Republic of Croatia all until the end of 1993. After that, upon acceptance of the new systematic tax laws and regulations, the German-Continental system was introduced. The author submits that the German model is not suitable to the economic-policy conditions in Croatia and calls for its reform through introduction of a three-layer taxation of municipal rent.

*Key words:* rent, earnings, funded income, dependent income.

**Zusammenfassung****BESTEuerung DER STADTRENTEN**

Die Besteuerung der Stadtrente ist Gegenstand der Analyse des Autors. Bis Ende 1993 wurde in Kroatien das britische Modell der Besteuerung der Stadtrente angewandt. Danach wurde nach der Annahme neuer Steuersysteme das deutsch-kontinentale System eingeführt. Der Autor ist der Auffassung, daß das deutsche Modell nicht den kroatischen ökonomisch-politischen Bedingungen entspricht und schlägt seine Reformierung vor, wodurch eine dreimalige Besteuerung der Stadtrente eingeführt würde.

*Stichworte:* Rente, Einkommen, fundierte Einnahmen, unselbständige Einnahmen.

## **II. Sudska praksa (Case Law, Gerichtspraxis)**



**SUDSKA PRAKSA\***

Sudska praksa obuhvaća relevantne rješidbe objavljene posljednjih 6-7 godina iz niže navedenih pravnih instituta uz naznaku osnovne literature:

- I. Deposedacija
- II. Denacionalizacija
- III. Zabrana raspolaganja
- IV. Pravo korištenja radi građenja
- V. Prvenstveno pravo korištenja (građenja)
- VI. Prestanak prava korištenja radi građenja (pravo građenja)
- VII. Pravo korištenja izgrađenog građevinskog zemljišta (trajno pravo korištenja)
- VIII. Stvarne služnosti na građevinskom zemljištu i susjedsko pravo
- IX. Prava stranaca na građevinskom zemljištu
- X. Prostorno uređenje
- XI. Građevinska dozvola
- XII. Uporabna dozvola
- XIII. Pravno razdvajanje zemljišta i zgrade
- XIV. Porez na promet nekretnina

***Kratice:***

**IO USRH** - Izbor odluka Upravnog suda Republike Hrvatske (prvi broj označava godinu izdanja, a drugi broj rješidbe, npr. 1994/35 označava rješidbu broj 35. u Izboru odluka iz 1994. godine)

**IO VSRH** - Izbor odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske (prvi broj označava broj Izбора odluka, drugi godinu izdanja, a treći broj rješidbe, npr. 1/95,8 označava rješidbu broj 8. u Izboru odluka broj 1. iz 1995. godine)

**PSPZ** - Pregled sudske prakse - Prilog časopisa Zakonitost (prvi broj označava broj priloga, a drugi broj rješidbe, npr. 46/237 označava rješidbu broj 237. u Pregledu sudske prakse broj 46)

---

**Pruredili:**

Dr. sc. PETAR SIMONETTI, redovni profesor  
MAJA BUKOVAC, znanstveni novak  
NATAŠA ŽUNIĆ, znanstveni novak

## I. DEPOSEDACIJA

### *Literatura:*

Simonetti, Petar, Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Informator, Zagreb, 1985, str. 67-89.

### 1.

**Rješenje kojim se prijašnjem vlasniku oduzima zemljište iz posjeda mora u dispozitivu sadržavati odredbu da se to rješenje ne može izvršiti dok se prijašnjem vlasniku ne odredi naknada u drugom zemljištu, ako su ispunjeni uvjeti za određivanje takve naknade.**

“Prema zapisniku tužitelji su zatražili da im se kao prijašnjim vlasnicima dodijeli na ime naknade drugo gradilište jer imaju punoljetnu djecu.

Prema članu 39. Zakona o građevinskom zemljištu, prijašnjem vlasniku neizgrađenoga građevinskog zemljišta na kojem prema provedbenom planu nije predviđena izgradnja zgrade odredit će se na njegov zahtjev naknada u drugom obliku.

Ako su ispunjeni uvjeti za određivanje navedene naknade, rješenje kojim se prijašnjem vlasniku oduzima zemljište iz posjeda mora u dispozitivu sadržavati odredbu da se to rješenje ne može izvršiti dok se prijašnjem vlasniku ne odredi naknada u drugom obliku umjesto u novcu ( čl. 39. st. 7. ).

Po shvaćanju suda s obzirom na izjavu tužitelja u zapisniku, prema kojoj se zahtjev za određivanje naknade sastoji u zahtjevu za rješavanje stambenog pitanja njihove djece, te tužitelji i u tužbi navode da im treba dati novu parcelu ili drugu kuću sa zemljištem, sud nalazi da je potrebno utvrditi postojanje mogućnosti određivanja drugih oblika naknade propisanih odlukom općinske skupštine, a u skladu s načelom iz čl. 5. i 14. Zakona o općem upravnom postupku i o tome zatražiti izjavu stranke te nakon toga donijeti odgovarajuću odluku.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 6398/89. od 28. ožujka 1990.  
PSPZ, 46/237.*

### 2.

**Na izvršenje rješenja o deposedaciji nema utjecaja Odluka o izradi izmjene provedbenog urbanističkog plana po kojoj se do donošenja plana ne mogu utvrđivati uvjeti uređenja prostora.**

“Odredba člana 1. Odluke o dopuni odluke o izradi provedbenog urbanističkog plana Makarska - Donja Luka propisuje da se u odluci o izradi provedbenog urbanističkog plana dodaje novi član koji glasi: “Do donošenja provedbenog urbanističkog plana ne mogu se utvrđivati uvjeti uređenja prostora odnosno posebna rješenja o uvjetima uređenja prostora. Izuzetno iz st. 1. ovog člana mogu se utvrđivati uvjeti uređenja prostora kao i posebna rješenja o uvjetima uređenja prostora za rekonstrukciju postojećih stambenih, javnih i pomoćnih objekata pod uvjetima da se odobrenim radovima ne mijenja namjena i volumen gabarita objekta.”

Međutim, po pravnom shvaćanju suda ta okolnost ne utječe na postupak administrativnog izvršenja rješenja o deposiranju zemljišta.

Naime, činjenica da je raniji provedbeni urbanistički plan na osnovi kojega je izvršeno formiranje građevinske izgrađene čestice prava korištenja tužitelja praktički stavljen izvan snage, nije dovela do situacije da izvršenje rješenja koje se izvršuje uopće nije moguće, dakle da bi se radilo o rješenju koje je trebalo oglasiti ništavim.

S druge strane, propisano je članom 278. stav 1. Zakona o općem upravnom postupku da se zaključkom o dozvoli izvršenja utvrđuje da je rješenje koje se ima izvršiti postalo izvršnim i određuje način izvršenja.

Sljedom toga žalba protiv takvog zaključka može se izjaviti samo iz razloga kojim se pobija izvršnost takvog rješenja i prigovara načinu izvršenja kao neprimjerenome.

Kako je u konkretnom slučaju nesporno da je rješenje koje se izvršuje i izvršno i pravomoćno, a da određeni način izvršenja nije neprimjeren, a niti zasada postoje neke okolnosti koje bi ukazivale da izvršenje tog rješenja nije moguće, to po ocjeni ovog suda ne postoje razlozi koji bi upućivali na nemogućnost administrativnog izvršenja pa se ukazuje da je osporenim rješenjem povrijeđen zakon na štetu tužitelja”.

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 4950/89. od 11. siječnja 1990.  
PSPZ, 46/238*

### 3.

**Postupak oduzimanja građevinskog zemljišta iz posjeda ne može se pokrenuti na zahtjev korisnika zemljišta nego samo na zahtjev osobe koja traži da joj se to zemljište da na korištenje.**

“Po čl. 41. Zakona o građevinskom zemljištu o oduzimanju zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika ili korisnika kao i o davanju tog zemljišta na korištenje prema tom zakonu odlučuje skupština općine rješenjem nakon provedenog postupka određenoga tim zakonom.

Po čl. 123. Zakona o općem upravnom postupku upravni postupak pokreće nadležni organ po službenoj dužnosti ili u povodu zahtjeva stranke.

Po čl. 124. Zakona po službenoj dužnosti pokreće se postupak kad to određuje zakon ili na zakonu utemeljeni propis i kad se utvrdi ili sazna da, s obzirom na postojeće činjenično stanje, treba radi zaštite javnog interesa pokrenuti upravni postupak.

Po shvaćanju suda iz navedenih odredaba proizlazi da se postupak oduzimanja građevinskog zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika i za davanje tog zemljišta na korištenje novom korisniku ne može pokrenuti na zahtjev osobe koja traži dodjelu zemljišta na korištenje. S obzirom na to tuženi je organ o tužiteljevom zahtjevu trebao donijeti zaključak u smislu čl. 125. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku.

Po čl. 69. Zakona društvena pravna osoba može neizgrađeno građevinsko zemljište unutar područja gradova i naselja gradskog karaktera te drugih područja predviđenih za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju prenijeti samo na općinu na čijem se području nalaze te nekretnine.

Taj se prijenos, međutim, ne vrši upravnim aktima nego ugovorom kako to slijedi iz odredbe st. 2. tog člana.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 820/90. od 17. svibnja 1990.  
PSPZ, 47/271*

#### 4.

**Ako pravna osoba na građevinskom zemljištu kojim upravlja za svoju djelatnost želi izgraditi objekt u skladu s namjenom određenom provedbenim planom, nema uvjeta za njezinu deposedaciju radi postizanja iste svrhe davanjem na korištenje novom korisniku.**

“Privođenje zemljišta namjeni određenoj provedbenim planom osnovna je svrha deposedacije u smislu čl. 25. st. 1. i čl. 65. st. 3. Zakona o građevinskom zemljištu.

Ako pravna osoba na građevinskom zemljištu kojim upravlja za svoju djelatnost želi izgraditi objekt u skladu s namjenom određenom provedbenim planom, prema mišljenju ovog suda, nema uvjeta za deposedaciju radi postizanja iste svrhe davanjem na korištenje novom korisniku.

Iz podataka spisa proizlazi da je uvjetima uređenja prostora na spornom zemljištu predviđena izgradnja stambenog objekta sa šest do jedanaest stanova s poslovnim prostorom (lokalima u prizemlju).

Na zapisnik priložen spisu predstavnik tužitelja izjavio je da tužiteljčina građevinska radna organizacija ispunjava uvjete iz čl. 65. st. 2. Zakona o građevinskom zemljištu za izgradnju objekta predviđenoga uvjerenjem o uvjetima uređenja prostora, te da je kao zemljišnoknjižni korisnik zatražila građevinsku dozvolu.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 137/90. od 16. svibnja 1990.  
PSPZ, 47/270*

#### 5.

**Nije povrijeđen zakon na štetu općine ako sve deposedirane čestice nisu dodijeljene novom korisniku.**

“Točno je da se točkom 2. dispozitiva rješenja oduzimaju iz posjeda prijašnjih vlasnika i čestice 3518/10 i 3518/8 i da se te čestice posebno ne navode u dijelu osporenog rješenja kojim se dodjeljuju neposrednom pogodbom novom korisniku. Time nije povrijeđen zakon na štetu općine pa ne može biti niti razlog za uvaženje tužiteljeve tužbe. Nije točno da zbog tog rješenja ne bi bilo provedivo. Novi korisnik ima mogućnost da traži donošenje dopunskog rješenja i u pogledu čestica za koje je utvrđeno da ulaze u područje namijenjeno za izgradnju odnosno uređenje sportsko-rekreacijske zone.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 1601/1989. od 17. kolovoza 1989.  
PSPZ, 44/261*

## II. DENACIONALIZACIJA

### *Literatura:*

Žuvela, Mladen, (u suradnji sa Snježanom Bagić), Građanskopравни režim nekretnina u prijelaznom razdoblju, "Zbirka osnovnih propisa iz područja vlasničkopravnih odnosa", Informator, Zagreb, 1995.

### 1.

**Po sili zakona prestalo je društveno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni a u društveno je vlasništvo preneseno nakon 22. veljače 1974. g.**

"Drugostupanjski sud donio je pobijano rješenje 06. ožujka 1991. g. kada je već na snazi bio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine" broj 53/90, koji je stupio na snagu 22. prosinca 1990. g.). Prema odredbi članka 4.a noveliranoga zakona, stupanjem na snagu toga zakona, tj. 22. prosinca 1990. g., prestaje po sili zakona društveno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni a u društveno je vlasništvo preneseno odlukama skupština općina nakon 22. veljače 1974. g., pri čemu se priznaju valjani pravni poslovi i pravomoćni akti zaključeni ili podneseni do stupanja na snagu toga zakona."

*VSRH, Rev - 2438/1991. od 18. ožujka 1992. g.  
IO VSRH 4/94, 8*

### 2.

**Obustavljen je postupak za ocjenu odluke o prijenosu građevinskog zemljišta u društveno vlasništvo jer je u toku postupka stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", broj 53/90). Tim je zakonom određen pravni status građevinskog zemljišta koje je u društveno vlasništvo preneseno odlukama skupština općine nakon 22. veljače 1974. godine, do stupanja na snagu Zakona. Određeno je na kojem zemljištu prestaje društveno vlasništvo po sili samog Zakona te način određivanja visine naknade prijašnjem vlasniku građevinskog zemljišta koje je postalo društvenim vlasništvom.**

"B. i D. podnijeli su Ustavnom sudu Republike Hrvatske predstavku za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke navedene u izreci ovog rješenja. Smatraju da nisu bile ispunjene ustavne i zakonske pretpostavke za prijenos navedenog zemljišta u društveno vlasništvo, jer da se radi o zemljištu izvan gradova i naselja gradskog karaktera koje provedbenim planom nije predviđeno za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju, u smislu članka 5. Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", broj 54/80), koji je bio na snazi u vrijeme donošenja osporene odluke.

Skupština općine Samobor smatra da osporena odluka nije u neskladu s Ustavom niti je suprotna Zakonu, jer da se radi o prigradskim naseljima u kojima je Prostornim planom grada Zagreba i Provedbenim urbanističkim planom naselja Brestovje, Novaki, Orešje, Rakitje i Strmec određena kompleksna izgradnja.



U toku prethodnog postupka u ovome predmetu stupio je na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", broj 53/90). Tim je zakonom određen pravni status građevinskog zemljišta koje je u društveno vlasništvo preneseno odlukama skupština općine nakon 22. veljače 1974. godine, do stupanja na snagu Zakona. Određeno je na kojem zemljištu prestaje društveno vlasništvo po sili samog Zakona te način određivanja visine naknade prijašnjem vlasniku građevinskog zemljišta koje je postalo društvenim vlasništvom.

Uzimajući u obzir da je sada Zakonom o građevinskom zemljištu u cijelosti uređeno pitanje građevinskog zemljišta koje je u društveno vlasništvo preneseno odlukama skupština općina nakon 22. veljače 1974. godine. Sud je obustavio dalji postupak u ovome predmetu na temelju članka 55. alineje 4. Poslovnika Ustavnog suda Hrvatske ("Narodne novine", broj 29/83).

*Rješenje USRH U/I-248/1988. od 7. veljače 1991.  
PSPZ, 48/6*

### 3.

**Organ uprave isključivo je nadležan da u provedbi odredaba članka 4.a/ stavak 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", broj 53/90) donosi rješenje o utvrđivanju prava vlasništva fizičkoj i građanskopravnoj osobi.**

"Tužitelji (fizičke osobe) su tražili da se utvrdi kako su oni suvlasnici na jednake dijelove nekretnina što je tužena (općina) dužna priznati i izdati mu valjanu tabularnu ispravu za zemljišno-knjižni prijenos prava vlasništva na njihovo ime. Radi se o nekretninama koje su upisane kao društveno vlasništvo s pravom korištenja tužene, a prešle su u društveno vlasništvo odlukom tužene od 08. srpnja 1995. g. a građevinsko su zemljište koje nije privedeno svrsi, pa se po mišljenju tužitelja na njih ne odnosi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine RH", broj 53/90) i to članka 4. i dodani članak 4.a/ stavak 1. po kojem stupanjem na snagu toga zakona prestaje po sili zakona društveno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni, a u društveno je vlasništvo preneseno odlukama skupština općina nakon 22. veljače 1974.g.

Nižestupanjski sudovi su odbacili tužbu i oglasili se nenadležnima za suđenje u smislu odredbe članka 16. u svezi s člankom 301. Zakona o parničnom postupku koji je na temelju članka 1. i 5. Zakona o preuzimanju Zakona o parničnom postupku ("Narodne novine", broj 53/91) preuzet kao zakon Republike Hrvatske, budući da u odredbi dodanoga članka 4.a/ stavak 2. Zakona o izmjenama i dopunama ZGZ stoji da u provedbi odredbe stavka 1. istoga članka rješenje o utvrđivanju prava vlasništva fizičkoj ili građanskoj osobi donosi općinski organ uprave nadležan za imovinskopravne poslove.

Nisu u pravu revidenti kada smatraju da je - bez obzira na postojanje citirane odredbe članka 4. i novoga članka 4.a/ stavak 2. Zakona o izmjenama i dopunama ZGZ - redovni sud nadležan za suđenje o utvrđivanju i priznanju prava vlasništva nekretnina u korist fizičkih osoba koje su u društveno vlasništvo prenesene nakon 22. veljače 1974.g., jer se radi o imovinsko-pravnom sporu o kojem odlučuje sud po odredbi članka 33. Zakona o redovnim sudovima.

Citirana zakonska odredba iz članka 4. i dodanog članka 4.a/ stavak 2. u Zakonu o izmjenama i dopunama ZGZ izričito stavlja u isključivu nadležnost organa uprave donošenje rješenja o utvrđivanju prava vlasništva nekretnine koje su predmet ovog spora i ta odredba isključuje nadležnost redovnog (ili drugog) suda pa je zato revizija tužitelja neosnovana i trebalo ju je odbiti te riješiti kao u izreci na osnovi članka 400. stavak 4. u svezi s člankom 393. ZPP.”

*VSRH, Rev - 2362/1991. od 23. siječnja 1992.g.  
IO VSRH, 4/94,9*

#### 4.

**Sud može u parnici odlučiti o zahtjevu na utvrđenje da je druga osoba, a ne ona koja je u zemljišnim knjigama upisana, kao vlasnik bila (prijašnji) vlasnik zemljišta u času podruštvljenja.**

“Budući da je u postupku bilo prijeporno tko je u času podruštvljenja bio vlasnikom odnosno nositeljem prava korištenja, a tužitelj, kako nalazi i ovaj revizijski sud, ima pravni interes da se to njegovo pravo utvrdi, pravilno je odlučio drugostupanjski sud kad je preinačio prvostupanjsku presudu glede toga tužiteljeva zahtjeva i udovoljio tako postavljenom zahtjevu, jer se pravo tužitelja temelji na odredbi čl. 31. Zakona o građevinskom zemljištu (“Narodne novine”, br.54/80), a sud može u parnici odlučiti o zahtjevu na utvrđenje da je druga osoba, a ne ona koja je u zemljišnim knjigama označena kao vlasnik, bila vlasnikom (prijašnjim vlasnikom) tog zemljišta u času podruštvljenja.”

*VSRH, Rev - 535/1991. od 10. srpnja 1991.  
PSPZ, 53/49*

*vidi članak 36. ZGZ (pročišćeni tekst NN 48/88, 16/90, 53/90 i 44/92)*

#### 5.

Zakon o građevinskom zemljištu

“Narodne novine”, broj 48/88 - pročišćen tekst 16/90, 53/90, 44/92  
članak 4a.

**U postupku utvrđivanja vlasništva zemljišta nije prethodno pitanje, da li je neka osoba prije prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo stekla vlasništvo temeljem dosjelogosti.**

“Odluke skupštine općine donesene nakon 22. veljače 1974. godine o podruštvoavljenju građevinskog zemljišta provedene su u zemljišnim knjigama bez donošenja posebnog rješenja upravnog tijela.

Nakon što je po sili zakona prestalo društveno vlasništvo na tome zemljištu, to bi u pravilu značilo da se uspostavlja ranije zemljišno-knjižno stanje, tj. da se umjesto korisnika prava korištenja ponovno upisuje pravo vlasništva.

Međutim, člankom 4a. stavkom 2. ovoga Zakona propisano je da općinsko tijelo uprave nadležno za imovinsko-pravne poslove donosi rješenje o utvrđivanju prava vlasništva ili prava korištenja društvenoj pravnoj osobi.

Time je određena nadležnost upravnog tijela, pa se u svezi toga ne može pojaviti kao prethodno pitanje, pitanje vlasništva temeljem dosjelogosti. Niti

prilikom provođenja odluke skupštine općine o podruštvoavljenju građevinskog zemljišta nije se uzimalo u obzir izvanknjižno stanje, pa se to ne može uzeti u obzir ni u postupku upravnog tijela po članku 4a. citiranog zakona. U suštini nadležnost upravnog tijela je određena samo u okviru citiranog zakona, tj. upravno tijelo kod utvrđivanja vlasništva po članku 4a. citiranog Zakona može uzeti u obzir samo eventualne promjene koje su u međuvremenu nastale od podruštvoavljenja građevinskog zemljišta, bilo davanjem na korištenje tog zemljišta novim korisnicima, bilo pravnim poslovima u skladu sa zakonom ili nasljeđivanjem. Izvanknjižna stanja nisu se uzimala u obzir kod podruštvoavljenja, pa se ne mogu pojaviti niti kao prethodna pitanja u postupku po članku 4a. citiranoga Zakona, već su to samostalna pitanja koja kao glavna stvar spadaju u nadležnost redovnog suda opće nadležnosti.”

*Zaključak sjednice sudaca USRH od 15. ožujka 1994.  
IO USRH, 1994/27*

## 6.

**Pravo korištenja građevinskog zemljišta pripada osobi koja je prije zabrane otuđenja odnosno podruštvoavljenja zemljišta stekla zemljište na temelju odluke državnog organa ili po samom zakonu ili na temelju ugovora ako je do dana prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo ovjeren potpis prodavaoca ili je plaćen porez na promet nekretnine, odnosno ugovor zaprimljen kod nadležnog općinskog organa uprave radi razreza poreza ili je ugovorena cijena plaćena preko banke.**

“Spor se svodi na utvrđenje da su tužitelji valjanim ugovorom o prodaji prije zabrane otuđenja odnosno podruštvoavljenja (članak 17, a sada članak 19. Zakona o građevinskom zemljištu - pročišćeni tekst u “Narodnim novinama”, br. 48/88), stekli (su) vlasništvo dijela k.č. 2860/50 u k.o. Donje Polje, te na osnovanost zahtjeva za uknjižbu prava (su) korištenja tog zemljišta.

Da bi se nekoga tko u zemljišnim knjigama nije upisan kao vlasnik nekretnina u času podruštvoavljenja ipak moglo utvrditi prijašnjim vlasnikom, odnosno moglo smatrati (i utvrditi) vlasnikom mora biti ispunjena neka od ovih pretpostavki:

- da je zemljište stekao na temelju ugovora, ako je do dana prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo ovjeren potpis prodavaoca, ili je plaćen porez na promet nekretnina, odnosno ugovor zaprimljen kod nadležnog općinskog organa uprave radi razreza tog poreza, ili je ugovorena cijena uplaćena preko banke,

- da je prije prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo stekao pravo vlasništva tog zemljišta na temelju odluke državnog organa ili po samom zakonu (članak 36. pročišćenog teksta Zakona o građevinskom zemljištu).”

*VSH, Rev - 2084/88. od 19. travnja 1989.  
PSPZ, 47/27*

7.

**Kad je osnova stjecanja prava korištenja odluka nadležnog organa, uknjižba nije pretpostavka stjecanja tog prava.**

“Sporno je u bitnome pitanje prava korištenja odnosno raspolaganja, a nesporno je da se radi o građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu.

Pravni prednik Općine (bivši Gradski narodni odbor) bio je prenio i predao tužiteljevome pravnom predniku (bivšem Gradskom poduzeću za plin i vodovod) upravo predmetno zemljište i objekt na njemu.

Kako ni jednim propisom nije predviđeno da se pravo korištenja stječe u slučaju stjecanja (prijenosa) odlukom nadležnoga državnog organa tek uknjižbom tog prava (korištenja) u zemljišne knjige, valja zaključiti da je bivše Gradsko poduzeće za plin i vodovod, barem prema dosadašnjim utvrđenjima u postupku, steklo pravo korištenja.”

*VSH, II. Rev - 67/89. od 02. studenoga 1989.*

*PSPZ, 47/28*

8.

**Na temelju ugovora o prodaji neizgrađenoga građevinskog zemljišta, koji je bio sklopljen prije njegova prelaska u društveno vlasništvo, kupac može tužbom zahtijevati utvrđenje valjanosti sklopljenog ugovora te obvezivanje prodavatelja da mu preda zemljišnoknjižnu ispravu za prijenos prava vlasništva s tim da takvu ispravu može zamijeniti presuda.**

“Nakon zaključenja glavne rasprave pred sudom prvog stupnja, a prije pravomoćnosti presude prvog stupnja došlo je do izmjena i dopuna ZGZ-a (“Narodne novine”, broj 53/1990), koji u članku 90.c. propisuje da svi postupci pokrenuti po odredbama ZGZ-a, koji nisu pravomoćno okončani do dana stupanja na snagu tog zakona glede pravnih odnosa koji su tim ili posebnim zakonom drukčije regulirani, trebaju se riješiti po odredbama Zakona o izmjenama i dopunama ZGZ-a, što znači primjenu tog zakona i na sporni pravni odnos.

U članku 4.a. ZGZ-a izvršena je djelomična denacionalizacija građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu tako da stupanjem na snagu tog zakona prestaje po sili zakona društveno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni, a koje je u društveno vlasništvo preneseno odlukama skupštine općine nakon 22.II.1974. godine, pri čemu se priznaju valjani pravni poslovi i pravomoćni akti zaključeni ili doneseni do stupanja na snagu tog zakona. Budući da je zemljište tužitelj kupio 7.V.1985. godine, a u društveno vlasništvo je prešlo 7.II.1986. godine, te kada kupljeno zemljište nije privedeno namjeni ili nije na temelju pravomoćnog akta dodijeljeno na korištenje trećoj osobi, tako da se vraća u vlasništvo prijašnjeg vlasnika, tužitelj može zahtijevati utvrđenje valjanosti sklopljenog ugovora i izdavanje zemljišnoknjižne isprave za prijenos prava vlasništva s tim da takvu ispravu može zamijeniti i presuda, jer promet nekretnina izvršen prije podružtvljenja neizgrađenoga građevinskog zemljišta nije bio zabranjen pa ugovor o prodaji proizvodi pravne učinke.”

*Rješenje Okružnog suda u Zadru, Gž - 378/91. od 19. lipnja 1991.*

*PSPZ, 52/45*

## 9.

**O prijenosu prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu.**

“U postupku je utvrđeno da je sporno zemljište preneseno u društveno vlasništvo na temelju Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (“Sl. list SFRJ, br. 52/58 - dalje ZON).

Utvrdivši da je prije prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo prvotuženi M.M. prodao usmenim kupoprodajnim ugovorom to zemljište tužiteljčinom pravnom predniku, da je isplaćena ugovorena cijena i da je tužiteljčinu predniku - kupcu nekretnina predana u posjed još 1955. godine, prvostupanjski je sud udovoljio tužbenom zahtjevu smatrajući da se kupac (odnosno sada tužiteljica kao kupčev slijednik) ima smatrati bivšim vlasnikom, kome pripada pravo korištenja zemljišta.

Preinačivši prvostupanjsku presudu, drugostupanjski je sud odbio tužbeni zahtjev, jer smatra da nisu ispunjeni uvjeti, da se kupac zemljišta ima smatrati bivšim vlasnikom, a u smislu čl. 70. ZON-a i da se ne može uzeti u obzir otuđenje zemljišta na temelju ugovora zaključenoga prije 25. studenoga 1958. godine i vršiti zemljišnoknjižni prijenos vlasništva, jer potpise ugovornih stranaka nisu ovjerila tijela ovlaštena za ovjeravanje potpisa, jer na temelju takva ugovora nije prije navedenog dana podnesen zemljišnoknjižnom sudu prijedlog za bilo kakav upis u zemljišne knjige i jer nije u izvršenju ugovora ugovornoj stranci isplaćivano preko banke.

Budući da nije sporno kako nisu bili ispunjeni uvjeti što ih traži i predviđa članak 70. stavak 1. ZON-a za prijenos prava vlasništva od bivšeg vlasnika - prvotuženika na tužiteljčina prednika - kupca (jer je zaključen usmeni kupoprodajni ugovor i nije plaćan preko banke) - pravilno je drugostupanjski sud ocijenio da nije bilo zakonskih uvjeta za udovoljenje tužbenom zahtjevu.

U trenutku kad je izvršena nacionalizacija pravo bivšeg vlasnika ostalo je prvotuženiku - tada uknjiženome kao vlasniku, a sada kao korisniku.

Budući da tužiteljčin prednik (a ni tužiteljica) ne spada u krug osoba na koje je bivši vlasnik (prvotuženik) mogao prenijeti pravo korištenja ni po kasnije donesenim propisima, koji su zamijenili ZON zbog uvijeta što su bili određeni, ni tužiteljčin prednik, ni tužiteljica, nisu mogli steći pravo korištenja.

Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (“Sl. list SFRJ” br. 5/68 i 20/69 - dalje ZOGZ) u članku 5. određuje da je prijenos prava korištenja bio iznimno dopušten (prije stupanja na snagu tog zakona - 15.II.1968. godine) ako je prijenos prava izvršen, na temelju ugovora na kojemu je potpis ovjeren, ako je ugovorena cijena plaćena preko banke i ako je osoba na koju je prijašnji vlasnik prenio to pravo plaćala porez ili doprinos u svezi sa zemljištem na kojem to pravo postoji.

Rezultati postupka, podaci u spisu, pokazuju da te pretpostavke nisu ispunjene.

Također ni one iz članka 120. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevnog zemljišta (“Narodne novine”, br. 14/73) donošenjem kojega je prestao vrijediti 24. travnja 1973. godine ZOGZ. Taj zakon je dopustio prijenos prava korištenja, ako je ispunjena jedna od pretpostavaka iz čl. 5. st. ZOGZ - što u ovom predmetu nije slučaj.

I konačno, ni pretpostavke za priznanje ranijeg prijenosa prava korištenja bivšeg vlasnika koji traži u članku 31. stavku 3. Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", br. 54/80 - dalje ZGZ) koji te pretpostavke utvrđuje kao i članak 120. stavak 3. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta - također nisu ispunjene na tužiteljjičnoj strani (ni njezina prednika) i zato ne postoje zakonski uvjeti da se njoj prizna pravo bivšeg vlasnika zemljišta, tj. pravo korištenja."

VSRH, Rev - 97/1991. od 09. svibnja 1991.  
PSPZ, 53/47

## 10.

**Odredbe članka 16. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", br. 41/88) o tome tko se smatra prijašnjim vlasnikom nekretnine primjenjuje se od dana stupanja na snagu.**

"U postupku je utvrđeno da je tužitelj pismenim ugovorom o prodaji od 06. rujna 1983, koji je i izvršen u cijelosti, kupio sporno zemljište na kojem je odmah započeo izgradnju i u toku 1984. godine sagradio prizemnu stambenu zgradu, dakle, sve u vrijeme dok je na tom zemljištu postojalo pravo vlasništva. To je zemljište, preneseno, naime, u društveno vlasništvo kasnije, tj. odlukom SO od 02. srpnja 1986.

Kraj takvog stanja stvari pravilan je zaključak sudova da je tužitelj stekao predmetno zemljište na temelju valjanog naslova stjecanja u vrijeme zaključenja spomenutog ugovora o prodaji i njegova izvršenja od ugovornih stranaka, što je prema tada važećim propisima bilo dovoljno za priznanje svojstva prijašnjeg vlasnika u situaciji kasnijeg podružtvovljenja građevinskog zemljišta, koje je zapreka za zemljišnoknjižni prijenos prava vlasništva kupljenih nekretnina.

Ograničenja o kojima govori revidentica, kao što je ovjera potpisa prodavaoca, plaćanja poreza na promet nekretnina, odnosno zaprimanje ugovora kod nadležnoga općinskog organa uprave radi razreza tog poreza ili uplate ugovorene cijene preko banke, ne nalaze se u propisima koji su u vrijeme predmetne prodaje uređivali pravni režim podružtvovljenja građevinskog zemljišta, pa ni tada važeći Zakon o građevinskom zemljištu (nenovalirani - "Narodne novine", br. 54/80) člankom 31. stavkom 3. tog zakona propisuje se samo to da se prijašnjim vlasnicima, a u pogledu njihovih prava na podružtvovljenom zemljištu, izjednačuju one osobe - nosioci prava korištenja građevinskog zemljišta na koje su prijašnji vlasnici, a kasnije (nakon nacionalizacije) nosioci prava korištenja građevinskoga neizgrađenog zemljišta to svoje pravo ili prvenstveno pravo korištenja prenijeli do 15. veljače 1986. na način i uz uvjete propisane zakonom. Navedena ograničenja koja ističe revidentica prema toj odredbi vrijedila su samo za prijenos već podružtvovljenoga građevinskog zemljišta od prijašnjih vlasnika objavljen do 15. veljače 1968. godine, a ne i za prijenos zemljišta na kojem postoji pravo vlasništva.

Prema odredbi čl. 36. Zakona o građevinskom zemljištu - pročišćeni tekst - ("Narodne novine", br. 48/88) određena su ograničenja o kojima govori revidentica.

Prema toj odredbi prijašnjim vlasnicima građevinskog zemljišta smatraju se osobe koje su na dan prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo bile upisane u zemljišnoj knjizi ili drugoj javnoj knjizi koja zamjenjuje zemljišnu knjigu, kao vlasnici tog zemljišta, a izuzetno vlasnicima građevinskog zemljišta u smislu tog zakona smatraju se i osobe: koje su zemljište stekle na temelju ugovora, ako je do dana prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo ovjeren potpis prodavaoca, ili je plaćen porez na promet nekretnina, odnosno ugovor zaprimljen kod nadležnog općinskog organa uprave radi razreza tog poreza, ili je ugovorena cijena uplaćena preko banke, kao i osobe koje su prije prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo stekle pravo vlasništva tog zemljišta na temelju odluke državnog organa ili po samom zakonu.

Revidentica se, međutim, pogrešno poziva na odredbe tog članka, jer one nisu postojale u vrijeme sklapanja ugovora o prodaji o kojem je ovdje riječ, već su kao odredbe čl. 16. Zakona o izmjenama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", br. 41/88) stupile na snagu 26. listopada 1988. godine."

*VSH, Rev - 2/90. od 10. svibnja 1990.  
PSPZ, 49/29*

## 11.

**Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", br. 53/90) primjenjuje se i na rješenje o utvrđivanju najpovoljnijeg natjecatelja u natječaju raspisanome prije stupanja na snagu tih izmjena i dopuna.**

"Prema odredbi čl. 90c. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu svi postupci pokrenuti po odredbama Zakona o građevinskom zemljištu koji nisu pravomoćno okončani do dana stupanja na snagu tog zakona glede pravnih propisa koji su tim ili posebnim zakonom drukčije uređeni, riješit će se po odredbama tog zakona.

Budući da je navedeni zakon stupio na snagu 22. prosinca 1990. godine, a u utvrđenju najpovoljnijeg ponuđača za spornu česticu nije donijeto pravomoćno rješenje, pa se osporeno rješenje iako je donijeto prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ne može ocijeniti zakonitim.

Naime, prema odredbi čl. 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu brisana je odredba čl. 48. st. 2. Zakona o građevinskom zemljištu. Time je prestalo primjerice ovlaštenje skupštine općine za propisivanje posebnih uvjeta za utvrđivanje prioriteta sudionika u natječaju za davanje na korištenje građevinskih parcela, a dodjela građevinskih zemljišta moguća je samo primjenom važećih odredaba Zakona o građevinskom zemljištu."

*USH, Us - 4137/90. od 06. veljače 1991.  
PSPZ, 50/221*

## 12.

**Kupac nije stekao vlasništvo nekretnina kupnjom od prodavaoca koji u vrijeme prodaje kao strani državljanin, čija je imovina po sili zakona prešla u društveno vlasništvo, nije bio više njihov vlasnik, iako je bio uknjižen u zemljišnim knjigama.**

“Tužitelj je zaključio ugovor o kupnji predmetne nekretnine s drugo-tuženom M.M. koja je u zemljišnim knjigama tada (2. rujna 1981) i bila upisana kao njihova vlasnica. Ali, jer je nekretnine kupio od nevlasnika, ne može postati njihovim vlasnikom na temelju spomenutog ugovora, kako to valjano utvrđuju i zaključuju i sudovi prvog i drugog stupnja.

Utvrđeno je, naime, a nije zapravo niti sporno, da je tužena (prodavateljica) predmetne nekretnine stekla nasljeđivanjem 1944. godine, a u tom trenutku, kao i u trenutku zaključenja Ugovora o miru s Italijom (1947. godine) bila je talijanska državljanka (bez statusa optanta), jer se još 1936. godine udala i iz Peroja odselila u Italiju. Iz toga slijedi i valjanost zaključka sudova da su nekretnine tužene nacionalizirane 28. IV. 1948. godine, tj. danom stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća (“Sl. list FNRJ”, br. 35/48), kao i valjanost zaključka da tužitelj ne može steći vlasništvo spornih nekretnina na temelju spomenutog ugovora, jer njihov prodavatelj (drugotužena) nije bio više i njihov vlasnik u trenutku sklapanja ugovora.

Prigovori koje tužitelj ponavlja i u reviziji (o kupnji s povjerenjem u javne knjige, dobroj vjeri, ponašanju organa općine i suda) nisu značajni za odluku u ovoj pravnoj stvari, jer je akt Skupštine općine od 18. siječnja 1986. godine br. UP-I- 06-VI-MM, na temelju kojega su sporne nekretnine uknjižene u zemljišnim knjigama kao društveno vlasništvo s pravom korištenja Općine P., samo deklaracija, a predmetne su nekretnine postale društvenim vlasništvom (prešle u općenarodnu imovinu) po samom zakonu, trenutkom njegova stupanja na snagu (28.IV.1948).”

*VSH, Rev - 2580/87. od 10. srpnja 1989.*

*VSH, Rev - 104/89. od 25. srpnja 1989.*

*PSPZ, 48/29*

## 13.

**Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu (“Narodne novine”, br. 53/90) primjenjuje se i na prijenos objekta u društveno vlasništvo na temelju te zakonske odredbe.**

“Osporeno rješenje donijeto je pozivom na odredbu čl. 54. Zakona o građevinskom zemljištu. Kako su u međuvremenu stupile na snagu izmjene i dopune Zakona o građevinskom zemljištu, a odredbom čl. 90c. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu (“Narodne novine”, br. 53/90) svi postupci pokrenuti po odredbama Zakona o građevinskom zemljištu koji nisu pravomoćno okončani do dana stupanja na snagu tog zakona, riješit će se po odredbama tog zakona.



Iz navedenih razloga trebalo je osporeno rješenje poništiti s tim da tuženi organ donese novo rješenje imajući u vidu kako odredbe Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu tako i važeće odredbe iz oblasti prostornog planiranja te donese novu odluku u toj upravnoj stvari.”

*USH, Us-4315/90. od 06. veljače 1991.  
PSPZ, 50/222*

#### 14.

1. Nesuglasna je s ustavom odredba članka 12. stavak 1. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima u dijelu koji glasi “dok ona postoji”.

2. Odredbom članka 9. Zakona o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima kojim je izmjenjen članak 12. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima izvršena je (re)privatizacija odnosno denacionalizacija građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, na kojem je izgrađena zgrada u skladu sa zakonom tako da je vlasnik zgrade postao i vlasnik zemljišta.

3. Ustav ne dopušta propisivanje gubitka vlasništva bez naknade.

4. Ne može se isključiti mogućnost da se u propise (zakon) o pretvorbi odnosno (re) privatizaciji vlasništva unose i određene norme o ograničenjima toga vlasništva za one koji to vlasništvo stječu.

5. Pravo i propisi moraju biti tako koncipirani da ne nerušavaju temeljne principe na kojima su pravo i njegove ustanove sazdane.

Ustavni sud Republike Hrvatske odlučujući o prijedlogu Brune Ružičke iz Zagreba, za ocjenu ustavnosti zakona, na sjednici održanoj 30. studenoga 1994. donio je ovu

#### *O D L U K U*

1. U odredbi stavka 1. članka 12. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima (“Narodne novine”, broj 53/1991) ukida se dio koji glasi: “dok ona postoji”.

2. Odluka će se objaviti u “Narodnim novinama”.

#### *O b r a z l o ž e n j e*

Predlagatelj Bruno Ružička iz Zagreba u prijedlogu ističe da odredba stavka 1. članka 12. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima izmjenjena odredbom članka 9. Zakona o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima (“Narodne novine”, broj 53/1991) u dijelu kojim uvjetuje vlasništvo na zemljištu postojanjem zgrade izgrađene na tom zemljištu, nije u skladu odnosno da je u suprotnosti s odredbama članka 48. stavak 1, članka 49. stavak 1. i 3. i članka 50. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske (“Narodne novine”, broj 56/1990).

Nesporno je, ističe predlagatelj, da je osporenim zakonskom odredbom ukinuto društveno vlasništvo nad svekolikim zemljištem na kojem su građani sagradili stambene zgrade u skladu sa zakonom, što znači da su imali ostvareno pravo korištenja građevinske čestice radi izgradnje zgrade. Osporenim zakonskom odredbom stekli su pravo vlasništva na građevinskoj parceli ali je stečeno pravo vlasništva uvjetovano postojanjem zgrade pa to pravo vlasništva prestaje postojati u slučaju rušenja zgrade bez naknade tržišne vrijednosti zemljišta. Smatra da dio odredbe “dok ona postoji” iz navedenog članka zakona u sebi sadrži izvlaštenje koje je protivno članku 50. Ustava Republike Hrvatske, a i prikrivenu nacionalizaciju. Stoga predlaže da se osporeni dio navedene zakonske odredbe ukine.

Sud je prijedlog prihvatio i pokrenuo postupak (rješenje objavljeno u "Narodnim novinama", broj 57/1994). Sabor Republike Hrvatske, pozvan da se izjasni o pokretanju postupka, nije se izjasnio.

U nastavku postupka Sud je ocijenio da je osporena odredba u neskladu s Ustavom Republike Hrvatske i to iz slijedećih razloga:

Odredba članka 12. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima (dalje: ZOVO) prije izmjene glasila je:

"Kad je zgrada na kojoj postoji pravo vlasništva izgrađena u skladu sa zakonom na zemljištu u društvenom vlasništvu, vlasnik zgrade ima pravo korištenja zemljišta na kojem je zgrada izgrađena i zemljišta što služi za redovnu uporabu te zgrade dok ona postoji.

Pravo korištenja iz stavka 1. ovog člana može se prenositi samo s prijenosom prava vlasništva na zgradu."

Zakonom o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima (članak 9.) (dalje: ZPZOVO) koji je stupio na snagu 8. listopada 1991. godine riječ "korištenja" zamjenjena je s riječju "vlasništva". Time je izvršena (re) privatizacija izgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, ako je na njemu izgrađena zgrada u skladu sa zakonom. Društveno vlasništvo zemljišta pretvorilo se u pravo vlasništva vlasnika zgrade.

Naime, Ustav Republike Hrvatske koji je stupio na snagu 22. prosinca 1990. godine ukinuo je dualizam vlasničkopravnih odnosa i više ne poznaje društveno vlasništvo, a u najviše vrednote ustavnog uređenja ubraja i nepovredivost vlasništva (članak 3.).

Ustavnim jamstvom (članak 48. stavak 1.) štiti se vlasnik od izvlaštenja. Moguće je, ipak, oduzimanje i ograničenje vlasništva ali: a) samo zakonom, b) samo ako se za to utvrdi interes Republike i c) uz naknadu tržišne vrijednosti (članak 50. st. 1.). Ograničenje (ne i oduzimanje) je iznimno moguće, i to samo zakonom radi zaštite a) interesa i sigurnosti Republike, b) prirode, c) ljudskog okoliša i d) zdravlja ljudi (članak 50. stavak 2.).

Zakonodavac je, međutim, osporenim dijelom članka 9. ZPZOVO propisao još jedan slučaj prestanka prava vlasništva na zemljištu: fizičkim prestankom zgrade iz bilo kojih razloga. Pri tome zakonodavac ništa nije rekao, pored ostalog, ni o tome koja je sudbina tog zemljišta, odnosno uspostavlja li se i čije vlasništvo nad tim zemljištem, te ima li vlasnik zgrade pravo na naknadu za izgubljeno vlasništvo nad tim zemljištem i od koga.

Zakonodavac je propisao prestanak prava vlasništva na zemljištu bez naknade čak i za slučaj kada je do rušenja zgrade došlo:

-iz uzroka koji se nalazi izvan stvari, a čije se djelovanje nije moglo predvidjeti, ni izbjeći, ni otkloniti (viša sila);

-iz razloga koje se ne može pripisati vlasniku;

-krivnjom trećega;

-uslijed akata terora, nasilja, rata, i sl.

Zakonodavac je propisao prestanak prava vlasništva zemljišta bez naknade i za slučaj kada su vlasnici tog zemljišta bili prijašnji vlasnici nacionaliziranog ili na drugi način oduzetog zemljišta koje im je dano na korištenje u svrhu izgradnje obiteljske zgrade. Dakle, sagradili su zgradu na zemljištu koje je bilo njihovo vlasništvo, a sada kada je zgrada prestala postojati gubi pravo i vlasništva svog zemljišta.

Nekim prijašnjih vlasnicima je vraćeno nacionalizirano (podruštvovljeno) neizgrađeno građevinsko zemljište (članak 4a. Zakona o izmjenama i dopunama

Zakona o građevinskom zemljištu - "Narodne novine", broj 53/1990), a drugim prijašnjim vlasnicima se, u slučaju rečene odredbe članka 9. ZPZOVO, oduzima u času kada ono postaje neizgrađeno (kada zgrada prestane postojati).

Ovaj gubitak prava vlasništva odnosi se, prema slovu zakona, i na pravo vlasništva pravnih osoba (ustanove, trgovačka društva) te na (i) dakle pravne sljednike bilo fizičkih ili pravnih osoba i očito može dovesti do nepredvidivih pa i apsurdnih situacija.

Tako dotrajalu zgradu nije moguće srušiti da bi se sagradila nova jer vlasniku prijeti opasnost gubitka prava vlasništva na zemljištu. Nadalje, nadležno državno tijelo graditeljstva (građevinski inspektor) ovlašteno je narediti (članak 58. Zakona o građenju - "Narodne novine", broj 77/1992, 82/1992, 76/1993) i rušenje građevine koja predstavlja opasnost za okolinu, a posljedica je opet gubitak prava vlasništva na zemljištu.

Sve upućuje na zaključak da ustavnu normu o jamčenju prava vlasništva (članak 48. stavak 1. Ustava) valja tumačiti šire od jamstva pojedinačnog prava vlasništva na nekoj stvari i protegnuti je na jamčenje vlasništva kao pravnog instituta u pravnom poretku.

Sud naime smatra da je ovakvim (nejasnim) normiranjem zakonodavac ugrozio i sam pravni institut vlasništva, načelo o nepovredivosti vlasništva i o vladavini prava kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske (članak 3. Ustava). Pravo i propisi moraju biti tako koncipirani da ne narušavaju temeljne principe na kojima su pravo i njegove ustanove sazdate. Jedan od principa je i da je norma jasna i određena i da vlasnik redovito ne gubi vlasništvo bez svoje volje. Ako netko, pod određenim pretpostavkama gubi vlasništvo svoje stvari, redovito se može zaključiti tko postaje vlasnik. U konkretnom slučaju, očito je, s prestankom prava vlasništva, ne oživljava se društveno vlasništvo (Ustav ga i ne poznaje) na građevinskoj čestici, već, valjda ona ostaje vlasništvo nekog drugog subjekta: bivšeg vlasnika odnosno njegovog nasljednika ili sljednika u slučaju eventualne denacionalizacije, Republike Hrvatske, županije, grada, općine, eventualno osobe od koje je vlasnik zgrade stekao vlasništvo zgrade. Zakonodavac se ne izjašnjava kojeg, a tih potencijalnih vlasnika može biti, pokraj neograničenog pravnog prometa, bezbroj. Doduše, ne može se isključiti da se u propise o pretvorbi, (re) privatizaciji, ugrađuju i određene norme o ograničenjima prava vlasništva, ali to treba jasno reći, postaviti pravila u skladu s pravnim sustavom.

Kada bi otpali svi drugi razlozi ostaje ustavna norma članka 50. stavka 1. Ustava prema kojoj se zakonom može propisati oduzimanje vlasništva samo kada je to u interesu Republike i uz naknadu tržišne vrijednosti. Sve da se nekom širokom interpretacijom i prihvati da je interes Republike da pri uređivanju (re) privatizacije (građevinskog zemljišta) propiše i ovakva ograničenja, odnosno gubitak prava vlasništva, nikako se ne može ustavnopravno opravdati beziznimno propisivanje gubitka vlasništva bez naknade (tržišne vrijednosti), zavisno (i) od nekih slučajnih pravno neograničenih činjenica i okolnosti.

Odlučeno je zato kao u izreci pod 1.

Izreka pod 2. temelji se na odredbi članka 20. stavka 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 13/1991).

*Odluka:*

*U-I-46/1994*

*od 30. studenoga 1994.*

*Ev. broj: 5417*

*"Narodne novine", broj 92/94*

*(iz Biltena Ustavnog suda Republike Hrvatske broj 49)*

### III. ZABRANA RASPOLAGANJA

#### Literatura:

Žuveća, Mladen, (u suradnji sa Snježanom Bagić), Građanskopravni režim nekretnina u prijelaznom razdoblju, u publikaciji "Zbirka osnovnih propisa iz područja vlasničkopravnih odnosa", Informator, Zagreb, 1995, str 191-192.

#### 1.

**Na nekretnine koje je društvenopravna osoba stekla eksproprijacijom, neovisno o tome što nisu privedene svrsi, ne primjenjuju se odredbe Zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba ("Narodne novine", broj 53/90).**

"Prvostupanjski je sud utvrdio a drugostupanjski sud prihvatio utvrđenja prvostupanjskog suda iz kojih proizlazi:

- da je 1953.g. bivšim vlasnicima izvršena eksproprijacija zemljišta i da nije sporno da im je isplaćena naknada za to zemljište,
- da je tuženica na gradilištu - zemljištu, novoformiranoj katastarskoj čestici - nakon eksproprijacije, na temelju građevinske dozvole, započela izgradnju doma,
- da tuženica na spornom zemljištu ima pravo raspolaganja,
- da sporne nekretnine nisu izuzete od eksproprijacije (iako nisu bile privedene svrsi).

Tuženica kao nositelj prava raspolaganja na spornom zemljištu temeljem izdane građevinske dozvole gradi objekt "ženski studentski dom", a nema pravne osnove po kojoj bi sud mogao zabraniti tuženiku daljnju gradnju.

Pozivanje revidenta na odredbe Zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba ("Narodne novine", broj 53/90 - dalje: Zakon) ne dovodi ih u povoljniju pravnu situaciju u ovoj pravnoj stvari. To iz razloga što se odredbe spomenutog zakona ne odnose na raspolaganja zemljištem koje je postalo društveno vlasništvo eksproprijacijom, a to jasno proizlazi iz članka 1. Zakona gdje se sistemom pozitivne enumeracije određuje na koja se zemljišta imaju primijeniti odredbe Zakona, te iz odredbe članka 2. st. 1. Zakona u kojem se izrekom određuje da se od zabrane prijenosa prava raspolaganja i korištenja nekretninama iz članka 1. izuzimaju one nekretnine koje su društveno-pravne osobe stekle eksproprijacijom i ako je za te nekretnine plaćena naknada.

Konačno valja navesti da je odredbom članka 3. Zakona izričito propisano da se zabrana prijenosa prava raspolaganja i korištenja utvrđena ovim zakonom ne odnosi na primjenu Zakona o eksproprijaciji.

Revidenti u ovom postupku ne mogu s uspjehom isticati prigovor da sporno zemljište nije bilo privedeno svrsi za koju je ekspropirano, čime upućuju na ispunjenje pretpostavki za poništenje rješenja o eksproprijaciji (članak 34. Zakona o eksproprijaciji - "Narodne novine", broj 46/82 - pročišćeni tekst te 28/87 i 39/88) jer da korisnik eksproprijacije nije u određenom roku započeo građenjem objekta radi kojega je sporna nekretnina i ekspropirirana. To iz razloga što pravne posljedice konačnog rješenja o eksproprijaciji traju sve dotle

dok u nadležnom postupku rješenje o eksproprijaciji ne bude poništeno temeljem odredbe članka 34. Zakona o eksproprijaciji, a to u odnosu na spornu nekretninu nije učinjeno.

Također revidenti neosnovano smatraju da bi bili u istoj pravnoj poziciji i da su tražili poništenje rješenja o eksproprijaciji i povrat nekretnina (odnosno povrat sporne nekretnine kako to nazivaju revidenti), jer bi u tom slučaju sporna nekretnina bila nacionalizirana temeljem Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta. Ovo iz razloga što bi u slučaju da je rješenje o eksproprijaciji poništeno i naloženo korisniku eksproprijacije da vrati eksproprijirane nekretnine bivšim vlasnicima, bivši vlasnici stupanjem na snagu Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta postali nositelji prava korištenja spornoga zemljišta na zemljištu koje je postalo društveno vlasništvo. U takvom bi slučaju raspolaganje tim zemljištem, prijenosom prava raspolaganja i korištenja, bilo zabranjeno prema odredbi članka 1. odjeljak 1. Zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba.

Zbog navedenih razloga ovaj sud je suglasan s ocjenom nižestupanijskih sudova da tužitelji nisu dokazali postojanje pravne osnove po kojoj bi im pripadalo pravo da tuženici zabrane obavljanje radova na gradnji zgrade.”

*VSRH, Rev - 573/1992. od 06. svibnja 1992.g.  
IO VSRH 4/94, 10*

Zakon o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba, “Narodne novine”, broj 53/90, 61/91, 25/93, 70/93.

Članak 2.

2.

**Od zabrane raspolaganja nije izuzeto građevinsko zemljište preneseno u društveno vlasništvo temeljem zakona iz članka 1. ovoga Zakona koje je na korištenju općine nakon što je ranijem korisniku utvrđen prestanak prava korištenja.**

“Predmetno građevinsko zemljište preneseno je u društveno vlasništvo Zakonom o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta iz 1958. godine te je tuženo tijelo pravilno postupilo kada je odbilo zahtjev tužitelja za davanje tog zemljišta na korištenje. Ovo zbog toga što je prema odredbi članka 1. Zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba zabranjen prijenos prava raspolaganja i korištenja nekretnina koje su postale društveno vlasništvo, između ostalog i temeljem citiranog Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta. Od zabrane su, prema odredbi članka 2. citiranog Zakona izuzete samo one nekretnine u društvenom vlasništvu koje su društvene pravne osobe stekle kupnjom, drugim naplatnim pravnim poslom, građenjem odnosno koje su stečene eksproprijacijom ili davanjem na korištenje građevinskog zemljišta i ako je za te nekretnine plaćena

naknada temeljem pravomoćne odluke o plaćanju naknade, bez obzira što je prednik te društvene pravne osobe stekao nekretnine na temelju zakona navedenih u članku 1. ovoga Zakona.

U konkretnom se predmetu ne radi o slučaju iz navedenog članka 2. Zakona. Naime, istina je da je predmetno građevinsko zemljište rješenjem Skupštine općine Š. od 29. travnja 1964. godine oduzeto iz posjeda prijašnjeg vlasnika i dato na korištenje Ferijalnom savezu - Izvršnom odboru B. L. Međutim, rješenjem Skupštine općine Š. od 06. srpnja 1967. godine Ferijalnom savezu Jugoslavije - Izvršnom odboru B. L. utvrđen je prestanak prava korištenja predmetnog zemljišta iz razloga što korisnik nije u određenom roku izgradio objekt na tom zemljištu, te korisniku naložena predaja tog zemljišta u posjed općini Š. Nakon donošenja tog rješenja općina Š. je i upisana kao korisnik predmetnog građevinskog zemljišta što je vidljivo iz preslike rješenja Zemljišno-knjižnog odjela Općinskog suda Š. od 13. lipnja 1972. godine.

To što je predmetno građevinsko zemljište uzeto iz posjeda prijašnjeg vlasnika i što je kao korisnik tog zemljišta danas upisana Općina Š. nije od pravnog značaja kod rješavanja tužiteljevog zahtjeva za davanje predmetnog zemljišta na korištenje. Ovo zbog toga što to, prema naprijed citiranom Zakonu, kojim je propisana zabrana raspolaganja nacionaliziranim zemljištem, nije predviđeno kao razlog izuzimanja od zabrane raspolaganja. Kod toga nije od pravnog značaja ni činjenica da li je za predmetno građevinsko zemljište prijašnjim vlasnicima određena i isplaćena naknada budući da i to ne predstavlja razlog za izuzimanje građevinskog zemljišta od zabrane raspolaganja.”

*USRH, Us - 13388/1993 od 29. lipnja 1993.*

*IO USRH, 1994/31*

### 3.

#### **Rješenje o deposedaciji ne može se izvršiti za vrijeme zabrane prijenosa prava raspolaganja i korištenja nekretnina u društvenom vlasništvu.**

“Po članku 4. stavak 1. Zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba pravni posao sklopljen ili pravni akt donesen protivno odredbama ovoga zakona ništav je glede nekretnina koje se nalaze na teritoriju Republike Hrvatske.

Ta odredba ima i povratno značenje jer se prema stavku 2. članka 4. tog zakona primjenjuje i na pravne poslove i druge pravne akte zaključene nakon 1. svibnja 1990.

U ovoj stvari radi se o izvršenju rješenja o deposedaciji koje je prema podacima u spisu postalo pravomoćno 17. XI. 1989. godine.

Po pravnom shvaćanju ovoga suda takav pravni akt ne može se izvršiti za vrijeme propisane zabrane prijenosa prava raspolaganja i korištenja nekretnina u društvenom vlasništvu, tj. do donošenja odgovarajućih zakona o pretvorbi društvenog vlasništva i o ustanovljavanju vlasništva fizičkih i pravnih osoba na nekretninama iz stavka 1. članka 1. ovog zakona.”

*USRH, Us - 534/91. od 24. travnja 1991.*

*PSPZ, 51/280*

## 4.

**Nije prihvaćen prijedlog za ocjenu ustavnosti Zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike, odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba ("Narodne novine", broj 53/90 i 61/91).**

Ustavni sud Republike Hrvatske, u postupku ocjene suglasnosti zakona s Ustavom, na sjednici održanoj dana 24. ožujka 1993. godine, donio je

*R J E Š E N J E*

1. Ne prihvaća se prijedlog Saveza udruženja stanara Hrvatske i prijedlog Drage Visin iz Splita za ocjenu ustavnosti Zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike, odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba ("Narodne novine", broj 53/90 i 61/91).

2. Ovo će se rješenje objaviti u "Narodnim novinama".

*O b r a z l o ž e n j e*

Savez udruženja stanara Hrvatske (dalje u tekstu: Savez) predložio je pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i ukidanje Zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike, odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba (dalje u tekstu: Zakon) jer nalazi da je suprotan odredbama Ustava Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustav) i to članovima 14. stavak 2. te 16. i 50. stavak 1.

Draga Visin iz Splita predlaže pokretanje postupka i ukidanje Zakona smatrajući da je sam sebi kontradiktoran u članku 4. i 5. te suprotan članku 48. Ustava.

S obzirom da se oba prijedoga odnose na isti Zakon Sud je odlučio o prijedlozima raspraviti i riješiti u jedinstvenom postupku.

Prijedlog Saveza udruženja stanara Hrvatske nije osnovan.

Prijedlog Drage Visin nije osnovan.

Zakon o kojem je riječ privremenog je karaktera. U prvobitnom tekstu Zakon je bio izričito ograničene važnosti - do 31. prosinca 1991. godine. Nakon izmjene od 9. studenoga 1991. godine ova zabrana traje, kako se to navodi u članku 1. stavak 2. i članku 6. Zakona do donošenja odgovarajućih zakona o pretvorbi društvenog vlasništva i ustanovljenju (vraćanju) vlasništva fizičkih i pravnih osoba ili plaćanja naknade za nekretnine oduzete temeljem zakonskih propisa navedenih u članku 1. Zakona.

Ustav, naime, ne poznaje kategoriju društvenog vlasništva, a to znači da se zakoni, drugi propisi i opći akti koji su uređivali institute društvenog vlasništva koje se smatra sljedništvom tzv. općenarodne imovine, odnosno, državnog vlasništva (članak 1. stavak 1. Zakona) moraju uskladiti s Ustavom do 31. prosinca 1993. godine (članak 4. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske - "Narodne novine", broj 34/92 i 91/92).

Usklađivanje, dakle, upućuje na pretvorbu društvenog vlasništva i na privatizaciju kao dijela tog procesa. U te procese nedvojbeno spada, na primjer, i privatizacija građevinskog zemljišta, prestanak društvenog vlasništva na stambenim zgradama, prodaja stanova na kojima postoji stanarsko pravo, vraćanje nekretnina ili plaćanje naknade za oduzete nekretnine u procesu

stvaranja državnog vlasništva odnosno općenarodne imovine, kao ekonomske podloge političkog sistema, koji se je stvarao nakon drugog svjetskog rata.

Svi ti i drugi procesi imaju za svrhu da pripomognu što skladnijem uspostavljanju najviših vrednota ustavog poretka Republike Hrvatske - slobode, jednakosti, poštivanja prava čovjeka, nepovredivosti vlasništva, vladavine prava i dr. kako je utvrđeno člankom 3. i dalje Ustava.

Jedna od navedenih temeljnih vrednota je i načelo jednakosti svih pred zakonom, utvrđeno člankom 14. stavak 2. Ustava.

Pogrešno, međutim, smatra Savez da se time što Zakon (privremeno) priječi prodaju dijela društvenih stanova na kojima postoji stanarsko pravo, a stanarima tih stanova za sada ne omogućuje kupnja stana prema Zakonu o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo ("Narodne novine", broj 43/92 i 69/92 - dalje u tekstu: Zakon o prodaji stanova) vrijeđa ustavno pravo jednakosti pred Zakonom.

Ne postoji ustavno pravo na kupnju stana u društvenom vlasništvu.

Svi društveni stanovi i nisu izloženi prodaji (u objektima namjenjenim rušenju, tzv. službeni stanovi, u atraktivnim zonama, u bivšem vlasništvu bivše SFRJ i bivše JNA itd.) što proizlazi iz članka 3. Zakona o prodaji stanova. Jednako tako niti većina građana ne može doći u priliku da kupi društveni stan, jer nemaju stanarsko pravo.

Zakonom se ne vrijeđa ni načelo iz članka 16. Ustava prema kojem se slobode i prava mogu ograničiti isključivo da bi se zaštitile slobode i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje, i to samo zakonom.

Kako ne postoji ustavno pravo na kupnju stana u društvenom vlasništvu to se Zakonom (koji do daljnjega zabranjuje prijenos prava raspolaganja i prava korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge društvene pravne osobe odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba) niti ne mogu vrijeđati ustavna prava, jer ona ne postoje.

Zabrana prijenosa nedvojbeno je uvedena (i) u korist bivših vlasnika nekretnina, ali njome nisu povrijeđena potencijalna prava stanara u društvenim stanovima koji, za sada, nisu izloženi prodaji.

Ne stoji ni tvrdnja da je Zakon suprotan odredbi članka 50. stavka 1. Ustava prema kojem je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo samo uz naknadu tržišne vrijednosti, jer da ograničava postojećeg (društvenog) vlasnika svih nekretnina na koje se odnosi, a da mu za to ne osigurava naknadu. Već je, naime, rečeno da Ustav ne poznaje kategoriju društvenog vlasništva, da je zakon privremenog karaktera i da mu je svrha upravo u tome da se pretvorba i privatizacija društvenog vlasništva provede na što bolji način.

Iz navedenih razloga prijedlog Saveza nije osnovan.

U povodu prijedloga Drage Visin valja navesti da eventualna međusobna kontradiktornost odredbi nekog zakona nije predmet ustavnosudske ocjene.

Ustavni sud Republike Hrvatske odlučuje samo o suglasnosti zakona s Ustavom i zakonom (članak 125. alineja 1. i 2. Ustava). Eventualne kontradiktornosti može otkloniti zakonodavac, a iznaći odnosno protumačiti pravi smisao zakonske odredbe organ koji primjenjuje taj zakon.

Odredbom članka 5. Zakona, koja ovlašćuje Vladu Republike Hrvatske da od zabrane pod određenim uvjetima izuzme pojedine nekretnine koje bi inače



podlijevale zabrani, nije povrijeđena odredba članka 48. stavak 1. Ustava prema kojoj se jamči pravo vlasništva.

Naime, i najširim tumačenjem pojma prava vlasništva i odredbe članka 48. stavak 1. Ustava ne može se doći do tumačenja da ona obuhvaća i vlasništvo nekretnina bivših vlasnika, kojima su te nekretnine oduzete temeljem nekog zakona navedenih u članku 1. Zakona.

Zakon u članku 5. obvezuje zainteresiranu osobu da daje osiguranje za punu isplatu naknade za oduzete, a Odlukom Vlade Republike Hrvatske izuzete od zabrane, nekretnine prema tržišnim cijenama u vrijeme plaćanja naknade.

Dakle, zainteresirana osoba mora rezervirati sredstva za punu isplatu. Time je osigurana eventualna buduća odgovarajuća primjena načela da se vlasništvo može oduzeti ili ograničiti samo uz naknadu tržišne vrijednosti.

Iz navedenih razloga prijedlog Drage Visin nije osnovan.

Na temelju izloženoga Ustavni sud Republike Hrvatske je utvrdio da nisu ostvarene pretpostavke za pokretanje postupka ocjene ustavnosti uvedno citiranog Zakona, te je riješio kao u izreci.

Objavljivanje ovog rješenja u "Narodnim novinama", službenom glasilu Republike Hrvatske, temelji se na odredbi članka 20. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 13/91).

Na temelju izloženoga riješeno je kao u izreci.

Rješenje: U-I-122/1992

Zagreb, 24. ožujka 1993.

*"Narodne novine", broj 37/93*

*Ev. broj 5115*

*(iz Biltena br. 48 Ustavnog suda Republike Hrvatske)*

## 5.

**Nije prihvaćen prijedlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o zabrani raspolaganja nekretninama na teritoriju Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 36/91) donesene od Vlade Republike Hrvatske. Tom uredbom se zabranjuje raspolaganje i opterećenje (prodaja, zamjena, darovanje, prijenos prava korištenja i raspolaganja, davanje u zakup i privremenu upotrebu, osnivanje hipoteke i sl.) nekretnina na teritoriju Republike Hrvatske koje su u vlasništvu, posjedu, na korištenju ili upravljanju organa i institucija Federacije Republika i Pokrajina Kosova i Vojvodine. Ta zabrana se odnosi i na poduzeća kao i druge pravne osobe sa sjedištem izvan Republike Hrvatske.**

Ustavni sud Republike Hrvatske na sjednici 7. srpnja 1993. godine donio je

### R J E Š E N J E

Ne prihvaća se prijedlog Srpske narodne stranke za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti Uredbe o zabrani raspolaganja nekretninama na teritoriju Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 36/1991) donesene od Vlade Republike Hrvatske 17. srpnja 1991. godine.

*O b r a z l o ž e n j e*

Srpska narodna stranka podnijela je Ustavnom sudu Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Sud) dana 7. lipnja 1993. godine prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o zabrani raspolaganja nekretninama na teritoriju Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Uredba).

Kao osnov svog prijedloga Srpska narodna stranka navodi da prema članku 17. stavku 1. kao i članku 88. stavku 1. Ustava, Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) nije nadležna za donošenje navedene Uredbe.

U prilog toga Srpska narodna stranka ističe da se, po njihovoj ocjeni, spornom Uredbom uređuju pojedina pitanja koja su suprotna sa Ustavom utvrđenim slobodama i pravima čovjeka i građanina.

Dakle, da se sporna Uredba dotiče područja o kojima mogu odlučivati samo Sabor i Predsjednik Republike Hrvatske, pa je Uredba donijeta od formalno nenadležnog tijela.

Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je da prijedlog nije osnovan.

Uredba o raspolaganju nekretninama na teritoriju Republike Hrvatske donesena je na temelju članka 140. stavka 2. Ustava Republike Hrvatske te članka 9c. Ustavnog zakona za provedbu Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 56/1990, 8/1991 i 31/1991) na sjednici 17. srpnja 1991. godine, prije 8. listopada 1991. godine kada je Sabor Republike Hrvatske donio Odluku kojom Republika Hrvatska raskida državno-pravne sveze na temelju kojih je zajedno sa ostalim republikama i pokrajinama tvorila SFRJ ("Narodne novine", broj 53/1991), a poslije 25. lipnja 1991. godine kada je Sabor Republike Hrvatske donio Ustavnu odluku o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 31/1991).

Iz sadržaja Uredbe o zabrani raspolaganja nekretninama na teritoriju Republike Hrvatske proizlazi da je ona privremenog karaktera i da će biti na snazi do okončanja postupka razduživanja tadašnje SFRJ.

Uredbom se zabranjuje raspolaganje i opterećenje (prodaja, zamjena, darovanje, prijenos prava korištenja i raspolaganja, davanje u zakup i privremenu upotrebu, osnivanje hipoteke i sl.) nekretninama na teritoriju Republike Hrvatske koje su u vlasništvu, posjedu, na korištenju ili upravljanju organa i institucija federacije republika i pokrajina Kosova i Vojvodine. Ta zabrana se odnosi i na poduzeća kao i druge pravne osobe sa sjedištem izvan Republike Hrvatske.

Iz iznjetog proizlazi da prava i slobode građana ni u jednom obliku nisu dovedena u pitanje jer je upravo tim propisom zaštićena određena imovina na teritoriju Republike Hrvatske, u korist svih državljana, neovisno o njihovim različitostima (članak 14. Ustava) pa dakle i nacionalnim i vjerskim razlikama.

Prema odredbi članka 140. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske ako se aktom ili postupkom tijela federacije ili tijela druge republike ili pokrajine članice federacije naruši teritorijalna cjelovitost Republike Hrvatske ili ako bude dovedena u neravnopravni položaj u federaciji ili joj budu ugroženi interesi, republički organi će na temelju prava na samoodređenje Ustavom utvrđenog suvereniteta Republike Hrvatske donijeti potrebne odluke radi zaštite suvereniteta i interesa Republike Hrvatske.

U tijeku spomenutog razduživanja moglo je doći do takvih procesa na štetu Republike Hrvatske i upravo je članak 140. Ustava nalagao obvezu zaštite njezinog interesa pa je to pravovaljani temelj za donošenje osporene Uredbe.

Stoga je Vlada bila nadležna za donošenje spomenute Uredbe, te su navodi predlagatelja koji tvrdi suprotno, potpuno neosnovani.

S obzirom da članak 88. Ustava nije bio temelj donošenja osporene Uredbe isti propis nije bio pravno relevantan u ovom slučaju.

Iz navedenih razloga riješeno je kao u izreci.

Rješenje: U-II-212/1993

Zagreb, 7. srpnja 1993.

*Ev. broj 5173*

*(iz Biltena br. 48 Ustavnog suda Republike Hrvatske)*

#### **IV. PRAVO KORIŠTENJA RADI GRAĐENJA**

##### *Literatura:*

Simonetti, Petar, Pravo građenja, NIO "Službeni list SR BiH", Sarajevo i NIU "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 111-188.

Simonetti, Petar, Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Informator, Zagreb, 1985, str. 42-54, 119-181.

##### **1.**

**Parcelacioni elaborat koji nema potvrdu da je izrađen u skladu s provedbenim planom (st. 1. ovog člana) ne može biti osnova za dodjelu zemljišta bez obzira na razloge zbog kojih nadležni organ tu potvrdu nije dao.**

"Predmet ovog postupka je davanje na korištenje građevinskog zemljišta, a uvjet za dodjelu građevinskog zemljišta je u smislu odredbe čl. 36. st. 1. Zakona o građevinskom zemljištu parcelacioni elaborat izrađen u skladu s provedbenim planom.

Da je parcelacioni elaborat izrađen u skladu s prostornim planom i uvjetima uređenja prostora donesenima na osnovi važećega prostornog plana, mora potvrditi organ nadležan za utvrđivanje uvjeta uređenja prostora (čl.65. st.1. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora - "Narodne novine", broj 54/80 i 16/86).

Ni tužitelj ne osporava odlučnu činjenicu utvrđenu u ovom postupku da parcelacioni elaborat koji je priložio svome zahtjevu na sadrži takvu potvrdu organa uprave nadležnoga za utvrđivanje uvjeta uređenja prostora.

Stoga takav parcelacioni elaborat, bez obzira na uzroke zbog kojih tužitelj nije mogao dobiti potvrdu u smislu čl. 65. citiranog zakona, ne predstavlja valjanu osnovu za dodjelu građevinskog zemljišta.

*USH, Us - 2773/88 od 13. srpnja 1988.*

*PSPZ, 40/184*

##### **2.**

**Troškovi za pripremu i uređenje građevinskog zemljišta, koje se daje na korištenje kao naknada za deposedirano zemljište, uređuju se ugovorom prije izdavanja odobrenja za građenje (stavak 3. ovog članka).**

"U konkretnom slučaju radi se o zemljištu koje je općinska skupština dodijelila u suglasnosti s tužiteljima na ime naknade za njima deposedirano građevinsko zemljište navodeći da im se zemljište dodjeljuje kao prvenstveno pravo korištenja građevinskog zemljišta. Tužena je tada trebala imati u vidu odredbu čl. 27. Zakona o građevinskom zemljištu jer prema navedenom propisu st. 1. prilikom davanja građevinskog zemljišta na korištenje novi korisnik plaća naknadu koja sadrži:

- naknadu koja se plaća prijašnjem vlasniku odnosno korisniku zemljišta za zemljište i objekte koji su se nalazili na tom zemljištu;

- naknadu troškova pripreme zemljišta za izgradnju u naselju ili dijelu naselja u kojem se nalazi zemljište novog korisnika ako je ta priprema utvrđena srednjoročnim planom uređenja prostora.

Međutim, prema st. 2. navedene zakonske odredbe, troškove iz st. 1. al. 2. tog članka dužna je prije izgradnje objekta platiti i osoba koja je pravo korištenja građevinskog zemljišta stekla na temelju pravnog posla ili zakona kao i vlasnik zemljišta, a prema st. 3. obveze osoba iz st. 2. tog članka u vezi s plaćanjem troškova pripreme zemljišta općini uređuju se ugovorom koji su te osobe dužne zaključiti s općinom prije izdavanja odobrenja za građenje.

Prema tome naknada troškova iz st. 1. al. 2. čl. 27. Zakona o građevinskom zemljištu uređuje se ugovorom između prijašnjeg vlasnika i općine, a ugovor su dužni zaključiti prije izdavanja odobrenja za građenje. Naplata tih troškova ne može međutim, biti uvjet za dodjelu građevinskog zemljišta radi naknade. Položaj osobe kojoj se daje zemljište kao naknada za deposedirano zemljište ne može, naime, po mišljenju suda, biti teži ni drukčiji u odnosu na prijašnjeg vlasnika kad ostvaruje prvenstveno pravo korištenja građevinskog zemljišta već i u ovom slučaju treba primijeniti odredbu čl. 27. st. 3. Zakona o građevinskom zemljištu, tj. da se obveze u vezi s plaćanjem troškova pripreme zemljišta općini uređuju ugovorom koji su dužni prijašnji vlasnici zaključiti s općinom prije izdavanja odobrenja za građenje.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 2077/90. od 28. studenoga 1990. PSPZ, 49/158*

### 3.

**Korisnike koji su pravo korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta stekli na originaran način, odlukom nadležnog organa, ne vežu glede uređenja načina korištenja građevinske parcele sporazumi koji su eventualno postojali između ranijih korisnika.**

“U nastavku postupka nižestepeni će sudovi imati u vidu da su tužitelj i prvotuženi (između ostalih) stekli pravo korištenja radi izgradnje obiteljske stambene zgrade na građevinskoj parceli na temelju rješenja Komisije za oduzimanje i dodjelu građevinskog zemljišta (čl. 125. st. 2. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta “Narodne novine”, br. 14/73), kao najpovoljniji ponuđači na natječaju raspisanom za davanje na korištenje građevinske parcele, o čemu je zaključen i ugovor o naknadi za uređenje građevinskog zemljišta od 22. III. 1973. godine.

Iz navedenog proizlazi da ni tužitelja ni ostale korisnike navedene građevinske parcele ne vežu glede uređenja načina korištenja sporazumi koji su zaključeni između pravnih prednika stranaka, jer su stranke rješenjem nadležnog organa na originaran način stekle pravo korištenja građevinske parcele.

Nakon stjecanja prava korištenja nositelji prava korištenja mogli su zaključiti sporazum o načinu i opsegu izvršavanja prava trajnog korištenja građevinske parcele, s tim da takvo uređenje ima privremeni karakter.

Valja istaći da je fizička dioba građevinskog zemljišta dopuštena samo ako je u skladu s uvjetima uređenja prostora, pa se fizička dioba građevinskog zemljišta, koja nije u skladu s uvjetima uređenja prostora, ne smatra parcelacijom tog zemljišta u smislu Zakona o prostornom planiranju i uređenju prostora (“Narodne novine”, br. 54/80, 16/86 i 19/89).

Zbog toga ni sud, a ni stranke svojim sporazumom nisu ovlaštene izvršiti

fizičku diobu građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu suprotno uvjetima uređenja prostora, pa bi eventualno zaključeni sporazum o fizičkoj diobi tog zemljišta suprotno uvjetima uređenja prostora bio ništav.”

*VSH, Rev - 1131/90. od 10. listopada 1990.*

*PSPZ, 51/46*

#### 4.

**Ako pomorsko dobro zajedno s neizgrađenim građevinskim zemljištem čini jednu građevinsku parcelu, treba primijeniti uz odredbe ovog zakona, odredbe Zakona o građevinskom zemljištu i o davanju zemljišta na korištenje.**

Ako je na pomorskom dobru predviđeno građenje objekta, pri davanju na korištenje tog zemljišta primjenjuju se uz odredbe ovog zakona, odredbe Zakona o građevinskom zemljištu i o davanju zemljišta na korištenje.

“Odredba čl. 4. st. 3. Zakona o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima daje ovlaštenje skupštini općine da upravlja pomorskim dobrom. U ostvarivanju prava upravljanja pomorskim dobrom skupština općine po čl. 5. Zakona općinskom odlukom određuje način, uvjete i način korištenja pomorskog dobra, što može biti propisano i odlukom općinske skupštine kao općim aktom, a pojedinačnim aktom daje na korištenje pomorsko dobro određenom korisniku i određuje njegova ovlaštenja. U tom dijelu odluka skupštine općine ima, naime, pojedinačni karakter pa kako je ta odluka donesena u vršenju poslova upravljanja pomorskim dobrom, ima karakter upravnog akta u smislu čl. 6. Zakona o upravnim sporovima.

Po čl. 6. Zakona o pomorskom dobru organizacije i druge društvene pravne osobe mogu na pomorskom dobru izgraditi građevinski ili drugi objekt. Po mišljenju suda iz navedenih odredaba slijedi da se pomorsko dobro može dati na privremeno korištenje da bi organizacija izgradila građevinski objekat i u njemu obavljala privrednu ili drugu djelatnost samo ako na tom zemljištu još ne postoje objekti koji se trebaju izgraditi.

U protivnom radilo bi se o rješenju koje nije moguće izvršiti i koje bi stoga bilo ništavo, jer nije moguće predati posjed pomorskog dobra ako je već u posjedu tog zemljišta druga organizacija koja je već izgradila objekte i u njima radi.

IZ ODGOVORA NA TUŽBU VIDI SE DA JE TUŽITELJ IZVRŠIO NASIPAVANJE MORA, ČIME JE NASTAO DIO SPORNOG POMORSKOG DOBRA I IZGRADIO OBJEKT KOJI JE TOKOM MJESECA SRPNJA 1989. GODINE VEĆ KORISTIO. NIJE MOGUĆE NA TEMELJU PODATAKA SPISA POTPUNO SIGURNO ZAKLJUČITI DA LI JE OBJEKAT, A ŠTO JE ODLUČNO ZA RJEŠENJE OVE STVARI, BIO U ZNATNIJEM DIJELU IZGRAĐEN U ČASU DONOŠENJA OSPORENOG RJEŠENJA, JER SE U TOM SLUČAJU TREBALA NAJPRIJE UTVRDITI PRIPADNOST OBJEKTA POMORSKOM DOBRU U SMISLU ČL. 20. ZAKONA, ODMAH POSTUPITI PO ST. 2. TOG ČLANA PO KOJEM SE MOŽE NAREĐITI NEOVLAŠTENOM GRADITELJU DA IZGRAĐENI OBJEKAT UKLONI, A TEK NAKON TOGA DAVATI NA KORIŠTENJE.

KAKO SE RADI O RJEŠAVANJU U UPRAVNOM POSTUPKU, A I TUŽITELJ JE PODNIO ZAHTEV ZA DODJELU POMORSKOG DOBRA NA KORIŠTENJE, TREBALO JE RAZMOTRITI SVE PONUDE I ODLUČITI U SKLADU S OPĆINSKIM PROPISIMA, AKO SU DONIJETI, O TOME TKO

ima prioritet za dodjelu. U ovom slučaju, međutim, sporno pomorsko dobro zajedno s neizgrađenim građevinskim zemljištem čini jednu građevinsku parcelu pa je s obzirom na to trebalo primijeniti odredbe Zakona o građevinskom zemljištu o dodjeli zemljišta na korištenje neposrednom pogodbom.

Odredba čl. 4. Zakona o pomorskom dobru propisuje, naime, da se pomorsko dobro može izuzetno dati na korištenje po odredbama toga ili drugog zakona. Po shvaćanju suda, kad se radi o dodjeli građevinskog zemljišta za izgradnju objekata za koje je potrebno pribaviti građevinsku dozvolu, a za ovu pak dokazati pravo korištenja zemljišta na kojem se namjerava graditi, može se dodijeliti na korištenje i pomorsko dobro onako kako to vrijedi za dodjelu građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, jer je ono u tom slučaju, osim što je pomorsko dobro, i građevinsko zemljište jer je predviđeno za izgradnju (čl. 3. Zakona o građevinskom zemljištu)."

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 3280/89. od 1. ožujka 1990.  
PSPZ, 46/244*

## 5.

### **Naknada može u rješenju o davanju zemljišta na korištenje biti određena kao akontacija u skladu s općinskom odlukom.**

"Odredba čl. 27. st. 1. al. 1. i 2. Zakona o građevinskom zemljištu određuje dvije vrste naknade koje treba platiti novi korisnik, a to su naknada koja se plaća prijašnjem vlasniku, odnosno korisniku zemljišta za zemljište i objekte koji su se nalazili na tom zemljištu i naknada troškova pripreme zemljišta za izgradnju u naselju ili dijelu naselja u kojem se nalazi zemljište ako je ta priprema utvrđena srednjoročnim planom uređenja prostora.

Način i rok plaćanja naknade iz čl. 27. st. 1. al. 1. i 2. Zakona građaninu kojem je dato zemljište na korištenje neposrednom pogodbom u smislu čl. 84. tog zakona, propisuje svojom odlukom skupština općine.

Prema tome ako je u pitanju akontacija naknade, ta akontacija može biti određena u samom rješenju o davanju zemljišta na korištenje ako je propisana odlukom skupštine općine bez obzira na to o kojoj se vrsti naknade radi.

Akontacijski iznos naknade zainteresiranome određen je osporenim rješenjem u smislu čl. 39. st. 1. i 4. u vezi s čl. 37. st. 5. i čl. 38. Odluke o građevinskom zemljištu koje odredbe ovlašćuju određivanje naknade u obliku akontacije kad se radi o davanju zemljišta na korištenje po čl. 84. ako su ispunjene pretpostavke iz čl. 38. st. 1. te odluke.

Postojanje tih pretpostavki iz čl. 38. st. 1. Odluke ne dovodi se u sumnju navodima tužbe."

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 4608/89. od 27. rujna 1990.  
PSPZ, 48/183*

6.

**Visina naknade za zemljište određuje se rješenjem o davanju na korištenje građevinskog zemljišta pa može biti predmet ocjene u upravnom sporu iako se naknada određuje samo kao uvjet za davanje zemljišta na korištenje a ne kao izvršni naslov.**

“Polazi se od toga da je moguća pogreška pri utvrđivanju visine naknade i da se radi toga može osnovano postaviti pitanje pravilnosti utvrđenja visine naknade u samom rješenju o davanju zemljišta na korištenje iako je naknada određena u rješenju o davanju na korištenje građevinskog zemljišta samo uvjet za davanje građevinskog zemljišta na korištenje a ne i izvršni naslov, dok se ugovorom zaključenim između novog korisnika i općine određuje način isplate i ostalo u vezi s plaćanjem te naknade (čl. 44. Zakona o građevinskom zemljištu - “Narodne novine”, br. 54/80, 42/86 i 41/88).”

*Zaključak sjednice sudaca USH od 20. prosinca 1988.  
PSPZ, 41/191*

7.

**Skupština općine ili odgovarajuća komisija mora donijeti zaključak o odbačaju zahtjeva stranke za davanje na korištenje građevinskog zemljišta, a ne upravni organ koji obavlja stručne poslove za tu skupštinu odnosno komisiju.**

“Nadležni organ u smislu navedenih propisa u slučaju kada je građevinsko zemljište prijašnjem vlasniku oduzeto iz posjeda na osnovi čl. 35. Zakona o građevinskom zemljištu jest skupština općine odnosno odgovarajuća komisija, a ne upravni organ. O tužiteljevu zahtjevu trebao je stoga odlučiti nadležni organ bez obzira na to da li je taj zahtjev osnovan ili nije ili u vezi s takvim zahtjevom nema uvjeta za pokretanje postupka po čl. 125. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku.”

*USH, Us - 5462/88 od 21. prosinca 1988.  
PSPZ, 41/192*

8.

**Amandman XL. točka 8. na Ustav SR Hrvatske (“Narodne novine”, broj 28/89) Nakon stupanja na snagu ovog amandmana nema više mjesta primjeni čl. 100. Zakona o izgradnji objekata (“Narodne novine”, broj 54/86) po kojem se ne može izdati građevinska dozvola za građenje objekta ili posebnog dijela objekta građaninu koji prema odredbama posebnog zakona ne može steći pravo vlasništva na tom objektu ili posebnom dijelu objekta.**

“Točkom 8. amandmana XL. propisano je da se građanima zajamčuje pravo vlasništva na stambene zgrade i stanove, sredstva rada, poslovne zgrade i poslovne prostorije.

Prema tome, nema više ograničenja, pored ostalog, u pogledu broja stambenih zgrada i stanova koje građanin može imati u vlasništvu.



Prema čl. 6. Ustavnog zakona za provođenje amandmana XXVII. do LII. na Ustav SR Hrvatske ("Narodne novine", broj 28/89) odredbe točke 8. amandmana XL. primjenjuju se od dana stupanja na snagu tog Zakona, tj. od 21. VI. 1989. jer je čl. 15. Ustavnog zakona propisano da taj Zakon stupa na snagu kad ga istovremeno s proglašenjem amandmana XXVII. do LII. na Ustav SR Hrvatske, proglasi Vijeće udruženog rada, Vijeće općina i Društveno-političko vijeće Sabora SR Hrvatske.

Ustavni zakon je proglašen 21. VI. 1989. Odlukom o proglašenju Ustavnog zakona za provođenje amandmana XXVII. do LII. na Ustav SR Hrvatske."

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 1670/1989 od 19. srpnja 1989.  
PSPZ, 44/256*

## 9.

**Prvenstveno pravo korištenja na stvari prijašnjega vlasnika građevinskog zemljišta postoji po samom zakonu, ali samo u slučaju kada su ispunjeni uvjeti određeni zakonom, kada skupština općine na zahtjev prijašnjeg vlasnika daje to zemljište njemu na korištenje u svrhu izgradnje, zato ovlaštenik prvenstvenog prava korištenja na nacionaliziranu zemljištu samom činjenicom izgradnje zgrade ne može steći vlasništvo izgrađenog objekta.**

"Prvostupanjski je sud utvrdio, a drugostupanjski sud prihvatio utvrđenja prvostupanjskog suda iz kojih proizlazi:

-da je pravni prednik tužiteljice u periodu od 1961. do 1965. godine izgradio kuću na zemljištu koje je bilo nacionalizirano, s tim da je on bio uknjižen kao nosilac prava korištenja u smislu odredbe članka 38. i 39. Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta ("Službeni list FNRJ", broj 52/58),

-da je pravni prednik tužiteljice gradio kuću bez građevinske dozvole, pa čak i protivno zabrani upravnog organa i bez ostvarenog prvenstvenog prava korištenja u svrhu izgradnje obiteljske stambene zgrade.

Na tako utvrđeno činjenično stanje pravilno je drugostupanjski sud primijenio materijalno pravo kada je ocijenio da tužbeni zahtjev tužitelja nije osnovan.

Iz izloženoga proizlazi da tužiteljica a ni njezin pravni prednik nisu mogli samom izgradnjom zgrade na nacionaliziranom neizgrađenom građevinskom zemljištu, a bez odluke nadležnog organa o dodjeli zemljišta na korištenje u svrhu izgradnje, steći pravo korištenja u smislu odredbe članka 37. Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta odnosno odredbe članka 12. stavak 1. Zakona o osnovnim vlasničkopравnim odnosima ("Službeni list SFRJ", broj 6/80 i 36/90) ili odredbe članka 40. stavak 1. Zakona o građevinskom zemljištu.

Građenje bez pravne osnove na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu uređeno je odredbama Zakona o građevinskom zemljištu i propisima koji su mu prethodili. O davanju građevinskog zemljišta na korištenje odlučuje skupština općine (članak 41. ZGZ), a ona odlučuje i o davanju toga zemljišta na korištenje u situaciji kada je građanin, bez akta nadležnog organa kojim mu se to zemljište daje na korištenje u svrhu izgradnje već izgradio objekt (članak 84. ZGZ)".

*VSRH, Rev - 2093/1991 od 11. prosinca 1991. g.*

*VSRH, Rev - 2092/1991 od 11. prosinca 1991. g.*

*IO VSRH, 1993/25*

## V. PRVENSTVENO PRAVO KORIŠTENJA (GRADENJA)

### *Literatura:*

Simonetti, Petar, Pravo građenja, NIO "Službeni list SR BiH", Sarajevo i NIU "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 171.-188.

Simonetti, Petar, Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Informator, Zagreb, 1985, str. 165-181.

### 1.

**Prijašnji vlasnik može podnijeti zahtjev za ostvarivanje prvenstvenog prava korištenja građevinskog zemljišta u upravnom postupku dok rješenje o deposedaciji tog zemljišta ne postane konačnim, a ne u postupku za određivanje naknade.**

"Naknada za građevinsko neizgrađeno zemljište utvrđuje se na temelju odredbe članka 43. ZE kao i naknada za poljoprivredno zemljište. Odredbom članka 43. st. 3. ZE predviđena je mogućnost davanja na ime naknade druge građevinske parcele pod pretpostavkom navedenom u tom članku ali samo ako takva mogućnost stvarno postoji. Utvrđenje je sudova da takva mogućnost ne postoji (u ovoj fazi postupka raspravljanju o tom pitanju suprotstavlja se odredba čl. 385. st. 3. ZPP).

Međutim, iz navoda revizije može se zaključiti da predlagateljica ustvari hoće da joj se prizna (prvenstveno) pravo korištenja na jednoj od navedenih građevinskih parcela koje su predmet ovog postupka. Sa navedenim prijedlogom - zahtjevom predlagateljica međutim ne može uspjeti u ovom postupku. Ovo, naime, zato što prijašnji vlasnik zahtjev za ostvarivanje prvenstvenog prava korištenja građevinskog zemljišta može podnijeti sve dok rješenje o deposedaciji tog zemljišta iz njegova posjeda ne postane konačnim. Dakle, isključivo u upravnom postupku i do određene faze postupka deposediranja nacionaliziranoga građevinskoga neizgrađenog zemljišta. Stoga, za raspravljanje o ovom pitanju u ovoj fazi sudskog postupka nema zakonskog temelja (to sve i da predlagateljica već u upravnom postupku nije pokušala ostvariti to pravo, ali bez uspjeha)."

*VSH, Rev - 2395/89. od 01. veljače 1990.*

*PSPZ, 50/41*

### 2.

**Prvenstveno pravo korištenja može se utvrditi radi izgradnje raznih privrednih zgrada kakvom se smatra i gospodarska zgrada.**

"Zaključak tuženog organa da se ne može utvrđivati prvenstveno pravo korištenja radi korištenja gospodarske zgrade, jer da takvo što nije predviđeno odredbom čl. 49. Zakona o građevinskom zemljištu, nije pravilo. Naime, prema odredbi čl. 49. st. 1. Zakona o građevinskom zemljištu, prvenstveno pravo korištenja može se utvrditi na određenoj parceli u površini potrebnoj za izgradnju i redovnu upotrebu zgrade, i to na zahtjev prijašnjeg vlasnika građevinskog zemljišta koje je prešlo u društveno vlasništvo ako se na tom zemljištu na osnovi provedbenog plana može graditi stambena ili poslovna

zgrada na koju prijašnji vlasnik po zakonu može imati pravo vlasništva te ako ispunjava i druge uvjete propisane tim zakonom.

To znači po stanovištu suda da ni spomenuti Zakon o građevinskom zemljištu kao ni Zakon o izgradnji objekata te Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora svojim odredbama ne određuju pojam gospodarske zgrade već se radi o uobičajenom nazivu za razne privredne zgrade. Stoga, po mišljenju suda, nema razloga da se ne utvrdi i prvenstveno pravo korištenja za razne privredne zgrade kao što je u konkretnom slučaju ako je provedbenim urbanističkim planom predviđena upravo takva zgrada na parceli.”

*USH, Us - 4956/88. od 27. travnja 1989.*

*PSPZ, 43/213*

### 3.

**Nakon donošenja ovog propisa ne mogu se više primjenjivati općinske odluke u dijelu koji nije u skladu s tom odredbom u pogledu toga što se smatra neznatnim dijelom građevinske parcele (stav 4. ovog člana).**

“Tuženi je organ pravilno razmatrao tužiteljičin zahtjev po odredbama člana 51. Zakona o građevinskom zemljištu i člana 60. istog zakona pročišćenog teksta, po kojoj se prijašnjem vlasniku parcele koji ne može ostvariti prvenstveno pravo korištenja građevinskog zemljišta samo zbog toga što je prijašnja parcela neznatno manja od građevinske, može dati na korištenje ta građevinska parcela neposrednom pogodbom. Po članu 39. stav 4. Zakona neznatnim dijelom građevinske parcele u smislu tog zakona smatra se najviše 30 % ukupne površine građevinske parcele. Tužiteljica ni ne osporava da građevinsko zemljište koje ona koristi čini manje od 70 % novoformirane parcele, što znači da ne ispunjava citirani uvjet da joj se dodijeli građevinska parcela neposrednom pogodbom.”

*USH, Us- 83/1989 od 15. ožujka 1989.*

*PSPZ, 42/165*

**VI. PRESTANAK PRAVA KORIŠTENJA RADI GRAĐENJA (PRAVO GRAĐENJA)***Literatura:*

Simonetti, Petar, Pravo građenja, NIO "Službeni list SR BiH", Sarajevo i NIU "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 189-199.

Simonetti, Petar, Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Informator, Zagreb, 1985, str. 182-192.

**1.**

**Korisniku kojem je prestalo pravo korištenja zemljišta (jer u određenom roku nije izgradio objekt ili izveo znatnije radove) nakon raskida ugovora pripada pravo na povrat iznosa koji je dao kao naknadu za zemljište s naslova stjecanja bez osnove s pravom na zetezne kamate koje pripadaju na ime onoga što je stečeno bez osnove ako sporazumom stranaka nije utvrđeno drukčije.**

"Predmet spora u ovoj pravnoj stvari jest tužiteljjev zahtjev radi isplate utuženoga novčanog iznosa koji potražuje od tužene općine nakon što je utvrđeno da je tužitelju prestalo pravo korištenja građevinskog zemljišta te nakon raskida ugovora zaključenoga u vezi s davanjem na korištenje tužitelju građevinskog zemljišta.

Niži su sudovi u cijelosti udovoljili tužiteljevu zahtjevu u pogledu isplate novčane naknade na ime protuvrijednosti objekta čiju je gradnju revident započeo na zemljištu danom na korištenje, i to u iznosu od 104,20 (1,041.501 prijašnjih) dinara pa revident pobija nižestepene odluke samo u onom dijelu u kojem je djelomično odbijen sa zahtjevom radi povrata isplaćene naknade za zemljište koje mu je dano na korištenje a preko iznosa od 44,30 (442.750 prijašnjih) dinara.

Revident smatra da su niži sudovi trebali da udovolje takvom zahtjevu u cijelosti pozivom na odredbu čl. 37. st. 1. Zakona o građevinskom zemljištu (dalje: ZGZ) koja predviđa da se takva naknada određuje na način i po postupku propisanome Zakonom o eksproprijaciji .

U provedenom postupku je utvrđeno u bitnome da je revidentu, na temelju pravomoćnog rješenja nadležne komisije skupštine tužene općine, prestalo pravo korištenja građevinskog zemljišta te je raskinut i ugovor o korištenju i uređenju tog zemljišta pa kako parnične stranke nisu sporazumom riješile međusobna prava i obveze koje proistječu iz gubitka prava korištenja, to je tužitelj ustao tužbom radi ostvarenja svojih prava pri čemu je, kao je to već izloženo, sporna visina naknade koju revident zahtijeva od tužene na ime povrata isplaćene naknade za zemljište koje mu je dano na korištenje.

Po shvaćanju ovog suda pogrešno je izraženo revidentovo pravno gledište da bi o njegovu zahtjevu u pogledu povrata naknade za zemljište koje mu je dano na korištenje a koje pravo je prestalo - trebalo prosuđivati prema odredbi članka 37. ZGZ, jer se ta odredba odnosi na određivanje pravične naknade prijašnjem vlasniku građevinskog zemljišta koje je postalo društvenim vlasništvom, a nema nikakve sumnje o tome da revident nikada nije bio vlasnik spomenutog zemljišta koje mu je dano na korištenje.

Po nalaženju ovog suda za odlučivanje o navedenom zahtjevu - kako to pravilno uzimaju niži sudovi - mjerodavna je odredba članka 53. ZGZ koja u

stavku 1. određuje pretpostavke za prestanak prava korištenja građevinskog zemljišta koje je korisnik dužan predati u posjed općini (ako nije u određenom roku izgradio predviđeni objekt ili nije na njemu izveo znatnije radove u odnosu na prirodu objekta) te koja odredba u stavku 5. propisuje da se prestankom prava korištenja raskida ugovor iz članka 51. istog zakona (o međusobnim pravima i obvezama korisnika i općine koji obavezno sadržava i visinu naknade za zemljište koje se daje na korištenje), dok ista odredba u stavku 6. predviđa ostvarivanje prava stranaka preko suda ako sporazumno ne utvrde međusobna prava i obveze koje proistječu iz gubitka prava korištenja.

Revident ni u ranijem postupku ni u reviziji ne osporava da su se ostvarile pretpostavke predviđene u članku 53. stavku 1. ZGZ u pogledu prestanka njegova prava korištenja građevinskog zemljišta i za raskid ugovora (prema st. 5.) jer on kao korisnik nije u određenom roku izgradio predviđeni objekt niti na njemu izveo znatnije radove u odnosu na prirodu objekta.

U takvoj situaciji, kako je to utvrđeno rješenjem nadležne skupštine tuženika, nastupio je raskid ugovora po samom zakonu pa u pogledu onoga što su stranke ispunile u izvršenju ugovora koji je kasnije raskinut predleži obveza vraćanja primljenoga s obzirom na to da je osnova po kojoj je to primljeno kasnije otpala (pravilo iz čl. 210. st. 4. Zakona o obveznim odnosima - ZOO).

Budući da se u konkretnom slučaju radi o obvezi tužene općine glede povrata revidentu ranije primljene novčane naknade za zemljište koje mu je dano na korištenje - takva novčana obveza tuženice prema načelu monetarnog nominalizma (izraženoga u čl. 394. ZOO) iznosi upravo onu svotu koju je revident izvršavajući svoju obvezu isplatio tuženici.

Stoga je u pogledu zahtjeva o glavnoj stvari u tom spornom dijelu pravilno primijenjeno materijalno pravo odbijanjem tužiteljeva zahtjeva u dijelu koji prelazi visinu novčane svote koju je ranije isplatio po temelju naknade za pravo korištenja zemljišta tuženici.

Po shvaćanju ovog suda pravo na zetezne kamate na novčanu svotu koja se zahtijeva na ime povrata onoga što je stečeno bez osnove prosuđuje se prema odredbi članka 214. ZOO, a to znači da je stjecatelj (ovdje tuženica), ako je nesavjestan, dužan platiti zatezne kamate od dana stjecanja, a inače od dana podnošenja zahtjeva.”

*VSH, Rev - 422/90. od 6. srpnja 1990.*

*PSPZ, 50/40*

## 2.

Zakon o građevinskom zemljištu

**Sredstva koja je korisnik zemljišta utrošio na pripremu zemljišta ne uzimaju se u obzir kod određivanja naknade osim ako je objekt građen na temelju odobrenja za izgradnju i ako je prilikom izdavanja tog odobrenja plaćena naknada na ime troškova uređenja tog zemljišta (čl. 74. Zakona).**

“Tužiteljjev prigovor zbog neizvršenog umanjenja sporne naknade zbog njegova vlastitog uvođenja vode, električne struje i kanalizacije o svom trošku također je pravno neosnovan, i to zbog toga što se na izvršenu dodjelu građevinskog zemljišta primjenom čl. 71. navedenog Zakona ne primjenjuje

odredba čl. 25. st. 4. tog Zakona o uračunavanju sredstava koja je korisnik tog zemljišta utrošio za pripremu zemljišta, a za eventualnu primjenu čl. 74. nema uvjeta jer tužitelj ni sam ne tvrdi i ne dokazuje da je stambeni objekt sagradio na temelju odobrenja za izgradnju, prilikom čijeg izdavanja bi platio na ime troškova uređenja tog zemljišta.”

*USH, Us - 503/89 od 18. svibnja 1989.*

*PSPZ, 43/214*

### 3.

#### **O vraćanju iznosa naknade u slučaju prestanka prava korištenja ne može se odlučivati u upravnom postupku.**

“Prema odredbi člana 53. stav 1. Zakona o građevinskom zemljištu, skupština općine ili komisija iz člana 41. stav 2. rješenjem će utvrditi da je prestalo pravo korištenja građevinskog zemljišta i da je korisnik dužan predati u posjed općini ako nije u određenom roku izgradio predviđeni objekt ili nije na njemu izveo znatnije radove u odnosu na prirodu objekta koji je bio dužan izgraditi na tom zemljištu, s tim da će se prije donošenja rješenja utvrditi koji su radovi i u kojoj vrijednosti izvedeni.

Propisano je pak stavom 6. člana 53. tog zakona da će u slučaju iz stava 1. ovog člana općina i prijašnji korisnik zemljišta utvrditi sporazumno međusobna prava i obveze koje proizlaze iz gubitka prava korištenja s tim da, ako se takav sporazum ne postigne, stranke ostvaruju svoja prava preko suda.

Iz tih odredaba istog zakona proizlazi da je tuženi organ stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama tog zakona nadležan za utvrđivanje prestanka prava korištenja građevinskog zemljišta u smislu člana 53. stav 1. a istovremeno i to da se međusobna prava i obveze koje proistječu iz gubitka prava korištenja između općine i prijašnjeg korisnika, utvrđuju sporazumno, odnosno ako se sporazum ne postigne, da stranka ostvaruje svoja prava preko suda, što pak znači da sporno pitanje da li tužitelju treba da vrati uplaćeni iznos naknade za predmetno zemljište, ne može biti predmetom upravnog postupka.

O tužiteljevu pravu za povrat plaćene naknade kao pravu koje proizlazi iz gubitka prava korištenja predmetnog zemljišta nije mogao u upravnom postupku odlučivati tuženi organ, tako da se u tom dijelu, u točki 2. osporenog rješenja, to rješenje ukazuje ništavim (član 267. u vezi s članom 125. stav 2. Zakona o općem upravnom postupku, pročišćeni tekst - “Službeni list SFRJ”, br. 47/86).”

*USH, Us - 6038/88 od 16. ožujka 1989.*

*PSPZ, 42/93*

## 4.

**Razrješenje imovinskopravnih odnosa koji su nastali iz gubitka prava korištenja na građevinskom zemljištu, na temelju članka 53. stavka 1. ZGZ-a, moguće je samo između bivšeg korisnika i općine koja je donijela odluku o prestanku prava korištenja s obzirom na odredbu čl. 53. st. 6. ZGZ-a. Novi korisnik može preuzeti obvezu određenih plaćanja prema prijašnjem korisniku samo pod uvjetom da je prijašnji korisnik takvu obvezu treće osobe prihvatio.**

“Razrješenje imovinskopravnih odnosa na građevinskom zemljištu na kojemu je titularu prava korištenja prestalo to pravo na temelju čl. st. 6. ZGZ-a moguće je samo između bivšeg korisnika i općine koja je donijela odluku o prestanku prava korištenja. Treća osoba ili novi korisnik mogao bi preuzeti obvezu određenih plaćanja prema prijašnjem korisniku samo pod uvjetom da je prijašnji korisnik takvu obvezu treće osobe prihvatio. Ugovorom sklopljenim između novog korisnika u kojemu prijašnji titular prava korištenja nije sudjelovao, općina nije mogla prenijeti obvezu plaćanja vezanu uz prestanak prava korištenja na novog nositelja prava korištenja.

*Okrugni sud u Zadru, Gž - 994/90. od 6. ožujka 1991.  
PSPZ, 52/43*

## 5.

**Prestanak prava korištenja građevinskog zemljišta utvrdit će se i onda kad je provedbeni plan prestao vrijediti jer nije u roku usklađen sa Zakonom o prostornom planiranju i uređivanju prostora.**

“Iz spisa predmeta proizlazi da provedbeni urbanistički plan, zbog čije je realizacije doneseno rješenje o pravu korištenja građevinskog zemljišta, više nije na snazi jer nije u roku iz čl. 72. st. 2. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora (“Narodne novine”, br. 54/80, 16/86) usklađen s odredbama tog zakona. S obzirom na to, ako korisnik zemljišta nije u određenom roku izgradio objekt ili na njemu izveo znatnije radove, a što bi proizlazilo iz podataka spisa predmeta, trebalo je donijeti rješenje kojim se utvrđuje prestanak prava korištenja građevinskog zemljišta.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 3248/89. od 2. studenoga 1989.  
PSPZ, 45/210*

## 6.

**Ako je pravomoćno rješenje o eksproprijaciji kasnije poništeno, utvrdit će se novom korisniku prestanak prava korištenja zemljišta.**

“Usporedno s postupkom deposedacije zemljišta pokrenut je i postupak eksproprijacije za izgrađene objekte na tom zemljištu koje se oduzima iz posjeda tužiteljice i ostalih suvlasnika, koji postupak je bio okončan donošenjem rješenja o eksproprijaciji od 20. siječnja 1980. godine te o zahtjevu korisnika eksproprijacije.

Vođena su, dakle, dva paralelna postupka nezavisno jedan od drugoga, pri

čemu utvrđenje prestanka prava korištenja bivših vlasnika nije bilo uvjetovano pokretanjem postupka i donošenjem rješenja o eksproprijaciji u smislu tadašnjeg čl. 135. st. 1. i 4. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta ("Narodne novine", br. 14/73).

Spomenuto pravomoćno rješenje o eksproprijaciji od 20. siječnja 1980. godine poništeno je rješenjem od 26. prosinca 1988. godine.

Prema odredbi čl. 135. st. 6. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, ako korisnik građevinskog zemljišta u određenom roku ne pokrene postupak eksproprijacije ili na drugi način sporazumno ne riješi imovinske odnose, općinska skupština može donijeti odluku o prestanku prava korištenja.

Isto određenje propisuje st. 3. čl. 43. Zakona o građevinskom zemljištu za situaciju kad se radi o građevinskom izgrađenom zemljištu na kojem je izgrađen objekt čije postojanje nije u skladu s provedbenim planom činjenica je znači da rješenje o deposedaciji predmetnog zemljišta nije doneseno u skladu s odredbom čl. 135. st. 1. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, između ostaloga nije čak tim rješenjem utvrđeno da se zemljište daje na korištenje novom korisniku, a bez tog utvrđenja nije ni mogla postojati osnova za pokretanje postupka eksproprijacije po tom novom korisniku.

Polazeći od suštine nastale situacije, dakle, od utvrđenja da se trebalo postupiti i donijeti rješenje po čl. 125. u vezi s čl. 135. st. 1. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, ovaj sud nalazi da postoji osnova za donošenje rješenja prema odredbi čl. 43. st. 3. Zakona o građevinskom zemljištu kojim će se utvrditi prestanak prava korištenja općine na predmetnom zemljištu.

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 5925/89. od 18. siječnja 1990.  
PSPZ, 46/239*

7.

**U rok za izgradnju objekta ne računa se vrijeme od podnošenja zahtjeva za utvrđivanje uvjeta uređenja prostora do pravomoćnosti odobrenja za građenje.**

"Prema odredbama člana 63. st. 1. i 2. Zakona o građevinskom zemljištu, prijašnji vlasnik koji je ostvario prvenstveno pravo korištenja na građevinskoj parceli dužan je u roku određenom odlukom Skupštine općine izgraditi zgradu odnosno izvesti znatnije radove na izgradnji te zgrade. U taj rok ne računa se, međutim, vrijeme od podnošenja zahtjeva za izdavanje odobrenja za građenje do pravomoćnosti tog odobrenja.

Iz podataka u spisu ne vidi se da li su tuženi i prvostepeni organ tužiteljici od roka za izgradnju odbili vrijeme od podnošenja zahtjeva za izdavanje odobrenja za građenje do pravomoćnosti tog odobrenja pa se zasada ne može utvrditi da li je tužiteljici protekao rok i da li ima temelja za gubitak prvenstvenog prava korištenja. U taj rok, prema shvaćanju suda, treba uračunati razdoblje već od dana podnošenja zahtjeva za izdavanje uvjeta uređenja prostora, bez kojih nije ni mogla tražiti odobrenje za građenje pa sve do dana pravomoćnosti odobrenja za građenje."

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 5335/89. od 28. ožujka 1990.  
PSPZ, 46/240*



## 8.

1. Sankcija oduzimanja onoga što je netko primio po osnovi zaključenog ugovora može se izreći i kad se radi o nedopuštenom otuđenju odnosno prijenosu prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu.

2. Sankcija oduzimanja ne mora se istovremeno isticati prema objema ugovornim stranama.

3. Okolnost da u parnici nisu istaknuti zahtjevi stranaka iz zaključenog pravnog posla u pogledu restitucije onoga što je dato po osnovi takvog ugovora nije zapreka za odlučivanje o zahtjevu za predaju općini onoga što je jedna strana primila po tom ugovoru.

“Prvostepenom presudom pod točkom I. ove izreke utvrđeno je da je ništav ugovor nazvan ugovorom o zakupu, a koji je ugovor o prodaji kojim trećetužena prodaje prvotuženom i drugotuženima neizgrađeno građevinsko zemljište označeno kao dio č. zem. br. 3813/2. k. o. S.

U točki II. izreke tužitelj Općina S. i Javno pravobranilaštvo odbijeni su s tužbenim zahtjevom istaknutim u smislu da se trećetuženu obveže da isplati tužitelju Općini s. iznos od 214.500 dinara sa zateznim kamatama.

Prema mišljenju ovog suda građanskopravna sankcija oduzimanja onoga što je netko primio po osnovi zabranjenog ugovora može se izreći i onda kad se radi o nedopuštenom otuđivanju odnosno prijenosu prava u pogledu građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, što znači da takvu mogućnost u slučaju kao što je konkretni ne treba isključiti samo zato što zakonodavac određenim odredbama (u Zakonu o građevinskom zemljištu i drugim propisima) štiti građevinsko zemljište od nedopuštenih raspolaganja.

Treba, dakle, u svakom konkretnom slučaju zabranjenog ugovora cijeliti da li su ispunjene pretpostavke za primjenu odredbe čl. 104. st. 2. ZOO o oduzimanju onoga što je primljeno u korist općine. Ovaj sud prihvaća stajalište da je restitucija pravilo, jer je prema odredbi čl. 104. st. 1. ZOO kad je ugovor ništav, svaka ugovorna strana dužna vratiti sve što je primila po osnovi takvog ugovora, a ako nije moguće ili ako se priroda onoga što je ispunjeno protivno vraćanju, ima se dati odgovarajuća naknada u novcu prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke, ako zakon što drugo ne određuje.

Tek ako je i kad je ugovor ništav zbog toga što je po svom sadržaju ili cilju protivan ustavom utvrđenim načelima društvenog uređenja, prinudnim propisima ili moralu socijalističkog samoupravnog društva, zakon (čl.104. st. 2. ZOO), ovlašćuje sud da može:

a) odbiti u cijelosti ili djelomično zahtjev nesavjesne strane za vraćanje onoga što joj je druga strana dala, a može i

b) odlučiti da druga strana ono što je primila po osnovi zabranjenog preda općini na čijem teritoriju ona ima sjedište odnosno prebivalište.

Očito je oduzimanje u korist općine izuzetak od pravila o obostranoj restituciji i traži, ali i omogućuje sudu da u svakome pojedinom slučaju, imajući u vidu sve objektivne i subjektivne okolnosti slučaja, odluči kako u konkretnom slučaju treba postupiti da bi se ostvarila svrha zakona. U odlučivanju sud će imati u vidu savjesnost jedne odnosno obje strane, značenje društvenih interesa koji se ugrožavaju te moralna shvaćanja društva (st. 3. čl. 104. ZOO).

Pri tome okolnost da u parnici nisu istaknuti zahtjevi stranaka iz zabranjenog ugovora u pogledu restitucije onoga što je dato po osnovi takvog

ugovora - nije po ocjeni ovog suda zapreka za odlučivanje o zahtjevu za predaju općini onoga što je jedna strana primila po osnovi zabranjenog ugovora.

Drugim riječima, zahtjev za predaju općini onoga što je jedna strana primila po osnovi ništavog ugovora, može biti raspravljen i o njemu odlučeno u parnici u kojoj se razmatra pravna (ne)valjanost takvog ugovora pri čemu se o uvjetima za odbijanje restitucijskog zahtjeva odlučuje kao o prethodnom pitanju.

Osim toga, po mišljenju ovog suda, sankcija oduzimanja ne mora se istovremeno isticati i primjenjivati prema objema ugovornim stranama, jer uvjeti za oduzimanje cijene se posebno za svaku ugovornu stranu, napose prema njenoj savjesnosti i drugim okolnostima slučaja.”

*VSH, Gzz - 31/88. od 2. veljače 1989.*

*PSPZ, 46/54*

## VII. PRAVO KORIŠTENJA IZGRAĐENOG GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA (TRAJNO PRAVO KORIŠTENJA)

### Literatura:

Simonetti, Petar, Pravo građenja, NIO "Službeni list SR BiH", Sarajevo i NIU "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 200-223.

Simonetti, Petar, Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Informator, Zagreb, 1985, str. 193-216.

### 1.

**Radi se o izgrađenome građevinskom zemljištu kad se na njemu nalazi zgrada koja se, iako u lošem stanju, ne može smatrati ruševinom, budući da se može rekonstruirati bez rušenja postojećih konstruktivnih zidova.**

"Predmet spora jest zahtjev za utvrđenje da je ništav ugovor o prodaji nekretnina pobliže opisanih u izreci prvostupanjske presude, zaključen u Trogiru dana 4. IV. 1985. godine između tuženih. U reviziji je sporno pravno pitanje jesu li sudovi pravilno ocijenili da sporne nekretnine predstavljaju izgrađeno građevinsko zemljište i da su kao takve dopušten predmet prodaje spornog ugovora o prodaji.

Odlučujući o sporu, sudovi prvog i drugog stupnja utvrdili su da se na zemljištu, koje je predmet prodaje, nalazi zgrada u dosta lošem stanju, ali ne u takvom da bi bila ruševina, budući da se, bez rušenja postojećih konstruktivnih zidova, može rekonstruirati.

Kraj tako utvrđene činjenice da postojeća zgrada nije ruševina, sudovi su pravilno zaključili (argumentum a contrario iz čl. 25. st. 4. Zakona o građevinskom zemljištu; pročišćeni tekst "Narodne novine" broj 44/88; u daljnjem tekstu: ZGZ) da je zemljište koje je predmet sporne prodaje izgrađeno građevinsko zemljište, te da sporni ugovor o prodaji nije zaključen protivno odredbama ZGZ koji se odnosi na korištenje i raspolaganje građevinskim zemljištem i da nije ništav (arg. iz čl. 55. st. 1. ZGZ)."

*VSRH, Rev - 1458/1992. od 6. listopada 1992. g.  
IO VSRH, 6/94, 11*

### 2.

**Izgrađenim građevinskim zemljištem smatra se zemljište na kojem je izgrađen objekt za koji je potrebna građevinska dozvola bez obzira na to što je objekt građen bez građevinske dozvole.**

"Po članu 36. stav 1. Zakona o građevinskom zemljištu, građevinsko zemljište može se oduzeti iz posjeda prijašnjeg vlasnika odnosno korisnika i dati na korištenje novom korisniku tek nakon što je za odnosno zemljište izrađen parcelacioni elaborat u skladu s provedbenim planom i nakon što je u smislu tog zakona utvrđeno da je parcela koja se daje na korištenje neizgrađeno građevinsko zemljište.

U smislu čl. 23. st. 3. Zakona, neizgrađenim građevinskim zemljištem u smislu tog Zakona smatra se ono zemljište na kojem nije izgrađen nikakav objekt ili na kojem postoje pomoćni ili sporedni objekt koji ne služi za redovnu

upotrebu postojeće stambene zgrade i za čiju izgradnju nije potrebna građevinska dozvola.

Iz podataka spisa proizlazi da je tužitelj izgradio u toku 1980. do 1981. godine prizemni stambeni objekt, pokriven ravnom pločom i da od tada u tom objektu i stanuje. Bez obzira na to što je taj objekt izgrađen bez građevinske dozvole, zemljište je ipak time postalo izgrađeno građevinsko zemljište i takvo zemljište može se deposedirati samo pod uvjetima iz st. 2. čl. 36. Zakona, odnosno tek nakon što se provede postupak rušenja prema odredbama Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora.”

*USH, Us - 2215/88 od 14. prosinca 1988.*

*PSPZ, 41/190*

### 3.

**Ako je na građevinskom zemljištu, koje posjednik drži bez pravne osnove izgrađen objekt do 26. listopada 1988. godine, treba kao prethodno pitanje riješiti pitanje prava korištenja graditelja objekta po čl. 85. tog zakona.**

“Nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu (“Narodne novine”, br. 16/90), u skladu s odredbama čl. 84. i 85. Zakona o građevinskom zemljištu, građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu na kojem je građanin do dana stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu (“Narodne novine”, broj 41/88), izgradio objekt ili izvršio znatnije radove na njegovoj izgradnji, skupština općine dat će njemu na korištenje to zemljište neposrednom pogodbom pod uvjetima propisanim zakonom ako je objekt izgrađen u skladu s namjenom prostora.

Iz navedenoga proizlazi da građanin koji je izgradio objekt na zemljištu u društvenom vlasništvu do 26. listopada 1988. godine kad je stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu, ima uz uvjete i po postupku koji su propisani navedenim prijelaznim odredbama mogućnost stjecanja korištenja tog zemljišta.

S obzirom na podatke spisa potrebno je ispitati da li zainteresirani postavlja takav zahtjev. Za odlučivanje o davanju zemljišta na korištenje na temelju čl. 84. Zakona o građevinskom zemljištu nadležna je skupština općine te zahtjev treba ustupiti nadležnom organu.

U odnosu na predmetnu upravnu stvar pitanje davanja spornog zemljišta na korištenje zainteresiranome ima značenje prethodnog pitanja te upravni organi trebaju postupiti u skladu s odredbama Zakona o općem upravnom postupku što se odnose na prethodno pitanje (čl. 144. do 148. Zakona o općem upravnom postupku).

U nastavku postupka s obzirom na odredbu čl. 90c. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu (“Narodne novine”, br. 53/90), koja se odnosi na postupke koji nisu pravomoćno okončani do dana stupanja na snagu tog zakona, treba imati u vidu odredbe tog zakona kao i Zakona o zabrani prijenosa prava raspolaganja i korištenja određenih nekretnina u društvenom vlasništvu na druge korisnike odnosno u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba (“Narodne novine”, br. 53/90)”.

*USH, Us - 5816/90. od 27. ožujka 1991.*

*PSPZ 50/223*

## 4.

**Neizgrađenim građevinskim zemljištem smatra se i zemljište na kojem se nalaze ostaci nekadašnjeg objekta, tj. ruševina.**

“Zemljište je u društvenom vlasništvu što je izričito navedeno i u samom ugovoru pa se, prema tome, u biti radi o nedopuštenoj prodaji prava korištenja neizgrađenoga građevinskog zemljišta jer se i prema shvaćanju ovog suda neizgrađenim građevinskim zemljištem smatra i ono zemljište na kojem se nalaze ostaci nekadašnjeg objekta (ruševina) kakvo stanje je utvrđeno i u pogledu zgrade koja postoji na spornom zemljištu (uostalom na isti način je kasnije to pravno pitanje - što se smatra neizgrađenim građevinskim zemljištem regulirano sada važećom odredbom čl. 11. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građ. zemljištu, “Narodne novine”. br. 41/88).”

*VSH, Rev - 116/86 od 16. lipnja 1988.  
PSPZ, 42/23*

## 5.

**Neovisno o tome jesu li to stranke ugovorile prodajom zgrade, prenosi se na kupca pravo korištenja zemljišta na kojem je zgrada podignuta kao i pravo korištenja zemljišta što služi redovitoj uporabi zgrade.**

“Prijeporno je u ovom revizijskom stadiju postupka je li predmet kupoprodajnog ugovora što su ga zaključili tuženik i tužitelj 03. prosinca 1979. godine protivan prinudnim pravnim propisima, zbog kojega bi onda taj ugovor postao pravno nevaljanim kako to tužitelj traži tužbom.

Odlučujući o tome sudovi su utvrdili da je predmet ugovora što su ga stranke zaključile 03. prosinca 1979. godine, prodaja zgrade s garažom i pomoćnim objektima te 1/2 zemljišta što služi redovitoj uporabi zgrade, i da stoga nema mjesta utvrđenju da bi taj ugovor bio pravno nevaljan.

Točan je navod na koji ukazuje revident da nacionalizirano zemljište ne može biti predmetom zasebnog prijenosa, a što je u suprotnosti s odredbom iz čl. 6. st. 3. ZPZZ kao i s odredbom iz čl. 114. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta.

Prema tim zakonima, a što izričito proizlazi iz čl. 124. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, koji su u to doba bili na snazi, po samom zakonu, bez obzira na to jesu li stranke to izričito ugovorile ili nisu - prelazi pravo korištenja zemljišta na kojem je podignuta zgrada kao i zemljišta koje služi redovitoj uporabi zgrade, na novog stjecatelja, pod istim uvjetima pod kojima ga je imao otudivatelj zgrade.”

*VSRH, Rev - 2502/1990. od 06. ožujka 1991.  
PSPZ, 53/48*

## 6.

**Vlasniku zgrada pripada pravo da prilikom rekonstrukcije zgrade koristi društveno zemljište dok na tom zemljištu postoji zgrada (čl. 34. st. 1. ZGZ), pri čemu je dužan postupati u skladu s odredbama čl. 4. Zakona o osnovnim vlasničkopравnim odnosima u odnosu na prava ostalih ovlaštenika na tom zemljištu.**

“Tužbenim zahtjevom traži se da tuženi trpe da tužiteljica rekonstruira stambenu zgradu u svom vlasništvu, postavljanjem skele i obavljanjem svih radova potrebnih za rekonstrukciju zgrade, te da se uzdrže od bilo kakvih smetnji tih radova.

Tuženici se protive tužbenom zahtjevu i ističu dva osnovna prigovora:

1. da tužiteljica nema građevinsku dozvolu za takve radove,
2. da im se radovima na rekonstrukciji potpuno onemogućava mogućnost prolaza do njihove kuće.

Za prihvatiti je stav nižestepeni sudova da vlasnik kuće ima pravo rekonstruirati takvu građevinu te da se u te svrhe smije koristiti zemljište u društvenom vlasništvu, dok na tom zemljištu postoji zgrada (čl. 34. st. 1. Zakona o građevinskom zemljištu - “Narodne novine”, br. 53/80. i 42/86).

Za ishod ove parnice, kako to pravilno zaključuju nižestepeni sudovi, nije odlučno da li vlasnik kuće ima građevinsku dozvolu za rekonstrukciju objekta, koja je postala konačnom u upravnom postupku. Kad bi, naime, tužiteljica započela radove prije konačnosti takve dozvole, tuženici bi mogli zahtijevati zaštitu u upravnom postupku.

Bitno je, međutim, prosuditi da li se radovima na rekonstrukciji kuće u tužiteljinu vlasništvu potpuno onemogućava pravo stvarne služnosti tuženika da prolaze do svoje kuće, kao što oni tvrde.

U tom slučaju trebalo je ispitati da li tužiteljica svoje ovlaštenje da rekonstruira kuću u svome vlasništvu, ostvaruje na način određen čl. 4. Zakona o vlasničkopравnim odnosima (“Sl. list SFRJ”, broj 6/80). Kako sudovi nisu primijenili navedeni propis, to je i činjenično stanje ostalo nepotpuno utvrđeno, jer nije raspravljeno da li se radi o zloupotrebi prava vlasništva.”

*VSH, Rev - 325/88 od 21. rujna 1988.*

*PSPZ, 46/27*

## 7.

**Graditelj nije mogao građenjem steći vlasništvo zgrade na neizgrađenom građevinskom zemljištu koje je dano na korištenje osobi s kojom je sklopio ništavi ugovor o zajedničkoj izgradnji zgrade, a time i o nedopuštenom prijenosu prava korištenja.**

“Presudom prvostepenog suda utvrđeno je da je prizemna dvojna kuća poblizje označena pod toč. I. izreke te presude u vlasništvu parničnih stranaka.

Drugostepeni sud je preinačio presudu prvostepenog suda i tužbeni zahtjev odbio.

Tužitelj je zahtjevom svoje tužbe tražio da sud utvrdi da je sporna dvojna stambena zgrada u vlasništvu stranaka, i to tako da istočna polovica pripada

njemu, a zapadna tuženicama te traži od njih da mu navedenu polovicu kuće predaju u posjed.

Svoj zahtjev temelji na ugovoru što ga je 23. siječnja 1972. godine zaključio s pravnim prednikom tuženika.

Nije sporno da su tim ugovorom stranke ugovorile izgradnju zajedničke stambene zgrade na zemljištu u društvenom vlasništvu koje je dodijeljeno na korištenje predniku tuženika, tako da svaka strana izgradi svoj dio, a prilikom konačnog obračuna da tužitelj plati vrijednost 1/2 građevinske parcele, tj. 1/2 cijene koju je za to platio prednik tuženika.

U ovom sporu pravilno je drugostepeni sud primijenio odredbu čl. 7. Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera ("Sl. list", br. 5/68), po kojemu osoba kojoj je dano na korištenje neizgrađeno građevinsko zemljište ne može to pravo prenositi na drugu osobu, osim ako se pravo prenosi zajedno sa zgradom.

Prema tome, stranke su ugovorile da tužitelj svojim sredstvima izgradi dio stambene zgrade na građevinskoj parceli koja je radi izgradnje dana na korištenje predniku tuženika kome je on trebao platiti 1/2 cijene, a formalnopravno da se prijenos izvrši nakon izgradnje zgrade.

Dakle, takav je ugovor protivan spomenutom prisilnom propisu i zato je apsolutno ništav (pravno pravilo paragrafa 879. bivšeg OGZ-a). Na temelju takvog ugovora tužitelj nije mogao steći pravo vlasništva na izgrađenoj zgradi ni pravo korištenja zemljišta na kojem je ta zgrada podignuta, kao što je pravilno zauzeo stajalište drugostepeni sud.

Nije odlučan tužiteljev prigovor u reviziji da se u konkretnom slučaju radi o ugovoru o ortakluku kojim se ne prenosi pravo korištenja, jer ortaci zadržavaju pravo vlasništva odnosno pravo korištenja na stvari koje su unijele u ortakluk, a da zahtjevom svoje tužbe i ne traži utvrđenje da je on nositelj prava korištenja na građevinskoj parceli.

Spomenutim ugovorom je preneseno pravo korištenja zemljišta s prednika tuženika na tužitelja, jer bez tog prijenosa tužitelj nije mogao na zemljištu izgraditi zgradu odnosno njezin dio.

Budući da je takav ugovor apsolutno ništav, kako je prije spomenuto, tužitelj nije mogao steći ni vlasništvo zgrade podignute na tom zemljištu, a upravo utvrđenje da je takvo vlasništvo stekao, on traži ovom tužbom. U slučaju pozitivnog rješenja toga njegovog zahtjeva njemu bi po zakonu (čl. 38. Zakona o prometu zemljišta i zgrada) pripalo i pravo korištenja zemljištem.

Iz navedenih razloga zakonodavac je kasnijim Zakonom o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta (čl. 121. "Narodne novine", br. 14/73) unio izričitu odredbu da se ne može pravo korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta unijeti kao svoj udjel u ortakluk radi zajedničke izgradnje zgrade."

8.

**Obvezu podizanja i održavanja ograde između susjednih nekretnina, u nedostatku pozitivnih propisa, treba prosuđivati u skladu s pravnim pravilima imovinskog prava.**

“Predmet spora u ovoj pravnoj stvari jest zahtjev tužitelja, vlasnika nekretnine, da se tuženicu, vlasnicu susjedne nekretnine koja graniči s tužiteljevom nekretninom, obveže da podigne i održava ogradu s desne strane glavnog ulaza na njezinu navedenu česticu s jedne ceste u dužini od 36,80 m s kojim su tužbenim zahtjevom niži sudovi odbili tužitelja.

Po shvaćanju ovoga revizijskog suda obvezu podizanja i održavanja ograde između susjednih nekretnina koja su predmet spora u ovoj stvari u nedostatku pozitivnih propisa (sudovi nisu u provedbenom postupku utvrdili da bi postojali odgovarajući propisi u tom smislu), treba prosuđivati u skladu s pravnim pravilima imovinskog prava (paragraf 858. bivšeg OGZ-a) osim ako bi bilo utvrđeno da postoje mjesni ili drugi običaji koji to drukčije uređuju ili ako bi takva obveza proizlazila iz sporazuma stranaka odnosno neke druge posebne pravne osnove.

Niži sudovi u dosada provedenom postupku nisu utvrdili da u mjestu u kojem stranke žive postoje običaji glede podizanja odnosno održavanja ograde između susjednih nekretnina (koji bi tu obvezu uredili drukčije od pravnih pravila imovinskog prava) pa stoga razumljivo nisu mogli spor razriješiti pozivom na /ne/ postojeće običaje.

Niži su sudovi otklonili i primjenu pravnih pravila, jer su utvrdili da je srušenu ogradu na istom mjestu podignuo revidentov pravni prednik odnosno bivši vlasnik zemljišta koje sada pripada revidentu.

Ovaj revizijski sud smatra da su niži sudovi zbog svoga pogrešnog pravnog pristupa propustili raspraviti i utvrditi sve odlučne činjenice, jer nisu raspravili i ocijenili je li tužitelj prednik prijašnju ogradu podignuo u izvršenju svoje obveze ili iz nekih drugih razloga. Na temelju takvoga nepotpunog utvrđenja ne može se zaključiti po kojoj bi osnovi proizlazila obveza sadašnjeg vlasnika tog zemljišta, u ovom slučaju revidenta, da podiže ogradu na istom mjestu tim više što je istodobno utvrđeno u postupku da je tuženica podignula u produžetku spornog pravca na međi susjednih nekretnina dio ograde iako po ocjeni nižih sudova to nije bila njezina obveza što i po shvaćanju nižih sudova ukazuje kako okolnost da je neka osoba podignula ogradu između svoje i susjedne nekretnine još ne mora upućivati na to da je to učinila u izvršenju neke svoje obveze.”

*VSRH, Rev - 351/1991. od 6. lipnja 1991.*

*PSPZ, 53/28*

9.

**Kad je desni susjed prema mjesnom običaju dužan podići i održavati ogradu, on se te obveze ne može osloboditi jer zbog položaja kuće (smještene na uglu druge ulice) mora podići ogradu i prema drugom susjedu.**

“Prvostupanjskom je presudom obvezan tuženik postaviti o svom trošku i održavati drvenu ogradu na međi dvorišta stranaka u dužini od oko dvadeset metara.



Navedeni su razlozi o odlučnim činjenicama, a osobito o tome na čemu se temelji utvrđenje da je u mjestu i ulici gdje žive stranke, običaj da je desni susjed gledajući s ulice u pročelje kuće-dužan postaviti i održavati ogradu.

To je u konkretnom slučaju tuženik pa kako je on obvezan podignuti i održavati spornu ogradu, pravilno je i primijenjeno materijalno pravo, odnosno pravno pravilo iz paragrafa 858. bivšeg OGZ-a, koje se primjenjuje na ovaj slučaj i koje govori da je obvezatno podignuti ogradu kako je to običaj u mjestu.

Okolnost što je ističe i ponavlja tuženik u reviziji, da on, zbog položaja svoje kuće i dvorišta (koja je smiještena na uglu dviju ulica) mora podignuti i drugu ogradu (prema lijevom susjedu) već su sudovi ocijenili i pravilno je zaključeno da ta okolnost nije značajna za presuđenje u konkretnom slučaju, koji je riješen u skladu s navedenim pravilima OGZ-a.”

*VSH, Rev - 973/1990. od 13. rujna 1990.*

*PSPZ, 53/29*

## 10.

### **Odnosi između sukorisnika građevne čestice u društvenom vlasništvu na kojoj je podignuta zgrada, ako nisu uređeni posebnim propisima, uređuju se analognom primjenom propisa o uređenju odnosa među suvlasnicima.**

“Uz neprijeporne činjenice da se radi o društvenim nekretninama na kojima stranke imaju pravo sukorištenja i koje služe kao prolaz između njihovih zgrada, pogrešno je primijenjeno materijalno pravo kad je sud izveo zaključak da podizanjem drvarnice na tom prostoru tuženi nisu povrijedili nikakva tužiteljeva prava.

Odnosi između sukorisnika građevne čestice u društvenom vlasništvu na kojoj je podignuta zgrada uređuju se analognom primjenom pravnih propisa o uređenju odnosa među suvlasnicima. Pravo sukorištenja takvoga građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu je nedjeljivo pa stoga ne može jedan od sukorisnika takvog zemljišta sebi prisvajati određeni dio i na njemu, protivno volji drugog sukorisnika, graditi bilo kakve objekte, bez obzira na to smeta li takva gradnja drugog sukorisnika ili ne.

Naime, prema odredbi čl. 14. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, suvlasnik ima pravo stvar posjedovati i njome se koristiti zajedno s ostalim suvlasnicima razmjerno svojem dijelu, ne povređujući prava ostalih suvlasnika, a prema odredbi čl. 15. st. 4. za poduzimanje poslova koji premašuju okvire redovitog upravljanja (otuđenja cijele stvari, promjena namjene stvari, izdavanje cijele stvari u zakup, zasnivanje hipoteke na cijeloj stvari, zasnivanje stvarnih služnosti, veći popravci i sl.), potreban je pristanak svih suvlasnika.

Podizanje barake na zemljištu što je u sukorištenju svakako je poduzimanje poslova koji premašuju okvir redovitog upravljanja pa tuženi nisu bili ovlašteni bez tužiteljeve privole na prijepornom prolazu graditi objekte što su ih sagradili, bez obzira na to što ti objekti ne smetaju prolazu.”

*VSRH, Rev - 2935/1990. od 16. travnja 1991.*

*PSPZ, 53/46*

**11.**

**Vlasnici zgrade u etažnom vlasništvu, podignute na građevinskoj parceli u društvenom vlasništvu, imaju nepodijeljeno pravo korištenja građevinske parcele pa se stoga u katastarskom operatu korisnici građevinske parcele ne mogu označiti prema dijelovima.**

“U pravu je tuženi organ kad se poziva na odredbu čl. 6. Zakona o vlasništvu na dijelovima zgrada (“Sl. list”, br. 43/65, 51/65) kojim je u st. 1. propisano da u slučaju ako je zgrada u etažnom vlasništvu podignuta na građevinskoj parceli u društvenom vlasništvu svaki vlasnik posebnog dijela te zgrade ima trajno pravo korištenja građevinske parcele na kojoj je zgrada podignuta.

Prema tome s obzirom na navedeni propis suvlasnici zgrade podignute na građevinskoj parceli u društvenom vlasništvu imaju nepodijeljeno pravo korištenja građevinske parcele, dok se eventualno razgraničenje prava korištenja te parcele između suvlasnika zgrade ne provodi ni u zemljišnim knjigama ni u katastru zemljišta pa stoga ni u konkretnom slučaju nije bilo osnove da se u katastarskom operatu korisnici građevinske parcele označuju prema dijelovima. Povrijeđen je stoga zakon na tužiteljevu štetu time što je njegova žalba odbijena.

Kako nije sporno da je suvlasnik zgrade i M. P., to je u katastarskom operatu trebalo označiti promjenu u pogledu korisnika tako da ga se označi u novom stanju podataka o zemljištu.”

*USH, Us - 1310/88 od 12. listopada 1988.*

*PSPZ, 41/215*

**12.**

**Sporazum o načinu i opsegu izvršavanja prava trajnog korištenja zemljišta između vlasnika posebnih dijelova zgrade uvijek ima privremeni karakter.**

“Pravni prednik stranaka bio je vlasnik dijelova zgrade i korisnik nacionaliziranog zemljišta-dvorišta. On je prodavao suvlasničke dijelove zgrade-u naravi stanove. Uz suvlasničke dijelove zgrade - u naravi pojedini stanovi - prednik stranaka je davao na korištenje u ugovoru označene i opisane dijelove nacionaliziranog zemljišta (dvorišta i vrta) koje stranke sada koriste i drže u posjedu.

Tužitelji su tražili da se oglase ništavim uglavci ugovora o kupoprodaji, koje je zaključio prednik stranaka V. J. s kupcima, jer da su u suprotnosti s odredbom čl. 7. Zakona o vlasništvu na dijelovima zgrada (“Sl. list SFRJ”, br. 43/65 i 57/65).

Nižestepene se odluke pozivaju na cit. odredbu čl. 7. Zakona o vlasništvu na dijelovima zgrada, prema kojoj se u izvanparničnom postupku odlučuje o uređenju načina i opsega izvršenja prava trajnog korištenja zemljišta između vlasnika posebnih dijelova zgrada.

Fizička dioba zemljišta u društvenom vlasništvu nije dopuštena, ali je dopušten sporazum o načinu i opsegu izvršenja prava trajnog korištenja koje ima uvijek privremeni karakter.

Ako su pravni prednik i stranke zaključili bilo kakav sporazum o načinu i opsegu izvršavanja prava trajnog korištenja zemljišta, koje je predmet ovog spora, onda takav sporazum ima privremeni karakter, a o tome će u smislu čl. 7. navedenog Zakona prvostepeni sud odlučiti u tom izvanparničnom postupku za takvo uređenje, u predmetu koji se pred njim vodi.”

*VSH, Rev - 1485/89. od 18. siječnja 1990.*

*PSPZ, 48/20*

## VIII. STVARNE SLUŽNOSTI NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU I SUSJEDSKO PRAVO

### *Literatura:*

Simonetti, Petar, Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Informator, Zagreb, 1985, str. 100-116.

Stipković, Zlatan, O stvarnim služnostima, Odabrane teme iz stvarnog prava, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 1992.

Gliha, Igor, Susjedska prava, Odabrane teme iz stvarnog prava, Sveučilišna tiskara, Zagreb, 1992.

### 1.

**Osnivanje služnosti postavljanja vanjskog izvoda telefonske mreže na zgradi ne može se dozvoliti na temelju Zakona o građevinskom zemljištu već treba primijeniti članak 105. Zakona o sistemima veza uz odgovarajuću primjenu Zakona o eksproprijaciji.**

“Osporeno i prvostepeno rješenje donijeto je na temelju odredbe čl. 75. st. 1. Zakona o građevinskom zemljištu, prema kojem se mogu ustanoviti, ukidati ili prelagati stvarne služnosti na građevinskom zemljištu koje je došlo u društveno vlasništvo.

Iz podataka u spisu, međutim, proizlazi da je zainteresirana Radna organizacija PTT promet zatražila da se utvrdi pravo služnosti na predviđenim nekretninama prema projektnoj dokumentaciji, i to na temelju odredaba Zakona o osnovama sistema veza i Zakona o građevinskom zemljištu. Iz projektne dokumentacije koja se nalazi u spisu moglo bi se zaključiti da je na tužiteljičinoj kat. čest. predviđeno postavljanje zračne mreže kao vanjskog izvoda na krovu. Ako se doista prema tom projektu predviđa stavljanje vanjskih izvoda mreže na krovu tužiteljičine zgrade, nije bilo temelja za donošenje rješenja o ustanovljavanju prava služnosti tužiteljičinoj kat. čest. prema odredbama Zakona o građevinskom zemljištu već bi u takvom slučaju bilo mjesta za postavljanje zračne mreže na temelju odredaba čl. 105. Zakona o sistemima veza (“Službeni list SFRJ”, br. 41/88), i to uz uvjete utvrđene u Zakonu o eksproprijaciji - čl. 3 (pročišćeni tekst-“Narodne novine”, br. 46/82).”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 5050/89. od 28. veljače 1990.  
PSPZ, 47/272*

### 2.

**Građevna dozvola ne oslobađa vlasnika povlasnog dobra odgovornosti za štetu nastalu izgradnjom objekta na svom zemljištu protivno postojećem ugovoru o negativnoj služnosti, jer izdavanjem građevne dozvole nije prestala navedena služnost.**

“Prvostupanjski sud je utvrdio da je pravomoćnom presudom Općinskog suda u T. br. P 404/82 utvrđeno da postoji negativna služnost prema kojoj tuženima ne pripada pravo na podizanje bilo kakve zgrade na čestici zem. br. 1900/9. Utvrđeno je da su tuženi, usprkos postojanju takve negativne služnosti, na navedenoj čestici podigli zgradu i time tužitelju prouzročili štetu u visini

kako je to utvrđeno provedenim vještačenjem, jer je gradnjom navedenog objekta protivno ugovoru o osnivanju negativne služnosti tužitelju oduzet pogled na more, cestu, sunce i svjetlost, time je kuća unižena u drugi red čime joj je umanjena njezina vrijednost.

Iz navedenog razloga prvostupanjski sud je usvojio tužbeni zahtjev i obvezao tužene na naknadu štete u iznosu od 83.321 HRD.

Rješavajući po žalbi tuženih, drugostupanjski je sud pobijanom presudom zauzeo stajalište da je prvostupanjski sud pravilnom primjenom materijalnog prava obvezao tužene na naknadu štete, s tim da je djelomično preinačio odluku o kamatama i odredio da kamate teku od 2. prosinca 1991. g. do isplate.

Nije ostvaren revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava.

Neosnovano tuženi u reviziji ističu da nisu nikakvom protupravnom radnjom nanijeli bilo kakvu štetu tužitelju.

Tuženi su gradeći svoj objekt postupali protivno obvezama iz postojeće negativne služnosti, dakle protivno odredbama ugovora, a uslijed takvog postupanja tužiteljima je nastala šteta kako je to utvrđeno provedenim građevinskim vještačenjem.

Pravilno je stajalište nižestupanjskih sudova da postojanje građevinske dozvole ne oslobađa tužene od odgovornosti za naknadu štete, budući da upravni organ izdavanjem građevinske dozvole nije ukinuo, a niti je mogao ukinuti, postojeće pravo negativne služnosti osnovane u korist tužitelja.”

*VSRH, Rev - 2137/1992. od 27. prosinca 1992. g.  
IO VSRH, 1/95, 7*

### 3.

**Kad je na mjestu stare srušene zgrade izgrađena nova, ne radi se o propasti poslužnog dobra koja bi dovela do prestanka stvarne služnosti, tj. negativne služnosti prema kojoj vlasnik poslužnog dobra ne može na prozore svoje kuće staviti prozirno već neprozirno staklo.**

“U postupku je utvrđeno da je protuženica, uzimajući u obzir i vrijeme izvršavanja sadržaja negativne služnosti njezinih pravnih prednika, a u odnosu na vlasnika kuće, na zemljištu tužitelja stekla pravo negativne služnosti temeljem dosjelnosti, jer su se raniji vlasnici kuće na zemljištu tužitelja (poslužno dobro) pokorili zahtjevu ranijeg vlasnika kuće, koja je sada vlasništvo tuženice (povlasno dobro) da na prozore koji su okrenuti prema zemljištu i kući tuženice stavljaju neprovidno (mliječno) staklo još od 1948. g., čemu se tužitelj nije protivio sve do rušenja stare zgrade tijekom 1978. g., da bi na novoj zgradi tijekom 1979. g. postavio prozirno staklo i na prozore okrenute prema zgradi protuženice koja je na to reagirala podizanjem tužbe tijekom 1981.g., nakon čega je protutužitelj ustao protutužbom tako da parnica o (ne)postojanju služnosti protutuženice traje neprekidno počev od 1981. g.

Niži sudovi su prema tome pravilno zaključili da je protutuženica temeljem dosjelnosti stekla pravo negativne služnosti u odnosu na kuću protutužitelja koja sadrži zabranu vlasniku poslužnog dobra (kuće koja je vlasništvo protutužitelja) da na prozore svoje kuće okrenute prema kući protutuženice (povlasno dobro) stavlja prozirno staklo te ga obvezuje da na te prozore stavlja neprozirno staklo (čl. 54. ZOVO, ranije pravno pravilo iz paragrafa 480. bivšeg OGZ).

Pri tome su niži sudovi pravilno našli da tuženica nije izgubila to pravo služnosti pozivom na odredbu čl. 58. st. 3. ZOVO - koja propisuje da stvarna služnost prestaje propašću poslužnog dobra - jer su pravilno zaključili da se podizanje nove zgrade na mjestu stare srušene zgrade (ranijeg poslužnog dobra) u vremenskom slijedu kao u konkretnom slučaju (stara zgrada srušena 1978. g., nova građena od tada i ostakljena tijekom 1979. g.) ne može smatrati propašću poslužnog dobra, a niti pozivom na odredbu čl. 58. st. 1. ZOVO, jer je prije isteka 3 uzastopne godine nevršenja tog prava, računajući od vremena postavljanja prozirnih stakala na novoj zgradi tijekom 1979. g. (što bi trebalo smatrati protivljenjem vlasnika poslužnog dobra u vršenju sporne služnosti), protutuženica ustala tužbom 1981. g. radi zaštite svog prava.”

*VSRH, Rev - 2278/1993. od 14. travnja 1994. g.  
IO VSRH, 2/95, 7*

#### 4.

**Ako prostornim planom ili uvjetima uređenja prostora do preostalog zemljišta nije predviđen pristup na javnu prometnu površinu ili služnost prolaza, prijašnji vlasnik ili korisnik može nakon deposedacije tražiti osnivanje služnosti kod redovnog suda.**

“Nema zapreke za deposedaciju prijašnjeg vlasnika odnosno korisnika građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu onda kad je do preostalog zemljišta bivšeg vlasnika odnosno korisnika uvjetima uređenja prostora predviđen pristup na javnu prometnu površinu odnosno predviđena služnost prolaza po čl. 75. Zakona o građevinskom zemljištu. U protivnom po čl. 76. istog zakona, nakon deposedacije, bivši vlasnik odnosno korisnik može kod suda tražiti osnivanje služnosti. Naime, prije deposedacije prijašnji vlasnik ni ne može tražiti osnivanje služnosti bilo kod upravnog organa bilo kod suda na svojoj nekretnini-građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu na kojem ima pravo korištenja.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 3433/89. od 21. prosinca 1989.  
PSPZ, 45/209*

#### 5.

**Tijelo državne uprave nije nadležno za ukidanje prava služnosti na građevinskom zemljištu koje je u vlasništvu pa ni na onom zemljištu koje je u vlasništvu temeljem članka 12. Zakona o vlasničkim odnosima.**

“Odredbom članka 75. stavka 1. Zakona o građevinskom zemljištu propisano je da se na građevinskom zemljištu koje je prešlo u društveno vlasništvo mogu ustanoviti, ukidati ili prelagati stvarne služnosti između ostalog i u svrhu prolaza i prijelaza. Nadalje stavkom 4. citiranog članka propisano je da rješenje o ustanovljavanju, ukidanju ili prelaganju služnosti donosi općinsko tijelo uprave nadležno za imovinsko-pravne poslove u provođenju provedbenog plana.

Prema odredbi članka 14. Zakona o građevinskom zemljištu, pod provedbenim planom u smislu ovoga Zakona podrazumijevaju se i uvjeti uređenja prostora određeni po odredbama posebnog zakona, u slučaju kada

provedbeni plan nije donesen, a po posebnim propisima je njegovo donošenje obvezno osim u slučaju iz članka 38., članka 44. stavka 1. i 2., članka 45. stavka 1. i 2. te članka 60. stavka 1. i 2. Zakona o građevinskom zemljištu.

U konkretnom slučaju nije sporno da se predmetne parcele nalaze na području za koje nije donesen provedbeni plan a čije je donošenje po posebnom propisu obvezno, budući se parcele nalaze na području koje ima karakter spomenika kulture. Stoga se u konkretnom slučaju primjenjuje citirana odredba članka 14. stavka 1. Zakona o građevinskom zemljištu. Kako navedenom odredbom članak 75. nije predviđen kao izuzetak, to uvjeti uređenja prostora zamjenjuju provedbeni plan.

Osim toga, u ponovnom postupku treba imati u vidu i izmjenu članka 12. stavka 1. Zakona o osnovnim vlasničkopравnim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91) prema kojem kad je zgrada na kojoj postoji pravo vlasništva izgrađena u skladu s zakonom, na zemljištu u društvenom vlasništvu, vlasnik zgrade ima pravo vlasništva zemljišta na kojem je zgrada izgrađena i zemljišta što služi za redovnu upotrebu te zgrade. Stoga ukoliko tužitelj ima pravo vlasništva zemljišta na kojem je zgrada izgrađena i zemljišta što služi za redovnu upotrebu te zgrade, za ukidanje predmetne služnosti nisu nadležna upravna tijela već redovni sud."

*USRH, Us - 12308/1993 od 23. lipnja 1994.  
IO USRH, 1994/29*

## 6.

Zakon o građevinskom zemljištu

**Nisu ispunjene zakonske pretpostavke za osnivanje služnosti na zemljištu u društvenom vlasništvu ako već postoji služnost istog sadržaja osnovana u sudskom postupku.**

"Člankom 75. stavkom 1. ovoga Zakona je propisano da se na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu mogu ustanoviti, ukidati ili prelagati stvarne služnosti i u svrhu prolaza i prijevoza. Prema odredbi stavka 3. članka 75. služnost prolaza i prijevoza u smislu stavka 1. ovog članka ne može se ustanoviti radi osiguranja neposrednog pristupa s građevinske parcele na javnu prometnu površinu osim u slučaju kada se u izgrađenim područjima gradova i naselja gradskog karaktera ne može od objekta izgrađenog u skladu s prostornim planom osigurati na drugi način pristup na javnu površinu. Prema odredbi stavka 4. članka 75. rješenje o ustanovljenju, ukidanju ili prelaganju služnosti donosi općinsko tijelo uprave nadležno za imovinsko pravne poslove u provođenju provedbenog plana.

Prema tome, služnost prolaza i prijevoza na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu radi osiguranja neposrednog pristupa s građevinske parcele na javnu prometnu površinu može se ustanoviti samo u izgrađenim područjima gradova i naselja gradskog karaktera i to u slučaju kada se od objekta izgrađenog u skladu s prostornim planom ne može na drugi način osigurati pristup na javnu prometnu površinu.

U konkretnom slučaju utvrđeno je da je tužiteljica nositelj prava služnosti preko nekretnine u vlasništvu zainteresiranih na koji je način osiguran

neposredan pristup s građevinske parcele na javnu prometnu površinu. Neodlučan je prigovor zainteresiranih da služnost nije upisana u zemljišnoj knjizi kada je upravo povodom njihovih tužbi vođen postupak radi ukidanja tog prava služnosti ustanovljenog u usklađivanju međuvlasničkih odnosa na njihovom zemljištu i zemljištu tužiteljice a pokrenuli su i predmetni upravni postupak radi osnivanja novog prava služnosti u društvenom vlasništvu kao pretpostavke za ukidanje postojećeg prava služnosti.

Prema tome, zemljište tužiteljice ima osiguran pristup od izgrađene parcele na javnu prometnu površinu uslijed čega ne postoje zakonski uvjeti za ustanovljenje služnosti na temelju odredbe članka 75. stavka 3. Zakona o građevinskom zemljištu jer se u skladu s tom zakonskom odredbom služnost može ustanoviti samo u slučaju kada objekt nema pristup na javnu prometnu površinu, niti se taj pristup može osigurati na drugi način.

Zahtjev za osnivanje služnosti preko nekretnine u društvenom vlasništvu stavljen je kako bi se mogla ukinuti služnost ustanovljena na zemljištu u privatnom vlasništvu. Prema pravnom shvaćanju ovog Suda radi se o prelaganju služnosti. Međutim, kako se u upravnom postupku ne može prelagati odnosno ustanoviti služnost na zemljištu koje nije u društvenom vlasništvu, to ustanovljenjem služnosti preko zemljišta u društvenom vlasništvu nije ujedno i preložena, odnosno ukinuta postojeća služnost već je to u nadležnosti redovnog suda. To ujedno znači da bi ustanovljenjem nove služnosti preko društvenog zemljišta parcela imala putem služnosti osigurana dva pristupa na javnu prometnu površinu što nije u skladu s odredbom članka 75. Zakona o građevinskom zemljištu.”

*USRH, Us - 1660/1994 od 30. studenog 1994.  
IO USRH, 1994/30*

## 7.

**U smislu odredbi članka 75. ZGZ nadležnost su općinskih organa uprave sporovi o ustanovljavanju, ukidanju i prelaganju služnosti, a ne i ostali sporovi u vezi s pravom služnosti (npr. smetanje posjeda, prava stvarne služnosti, zaštita već postojećih služnosti i dr.).**

“Okružni je sud odbio žalbu i potvrdio prvostepeno rješenje kojim se taj sud oglasio stvarno nenadležnim za odlučivanje u tom predmetu i odbacio tužbu sa zahtjevom:

Utvrđuje se da tužiteljima pripada pravo služnosti puta, što su tužene dužne priznati i dozvoliti da se omeđi taj put i ujedno su dužne tužiteljima omogućiti nesmetano korištenje tim putem u cijeloj njegovoj širini.

Sudovi svoju odluku zasnivaju na stavu da je odredbom članka 66. Zakona o građevinskom zemljištu (dalje: ZGZ) nadležnost u takvim sporovima povjerena upravnim organima.

Ovdje je riječ o građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu i neka pitanja u vezi sa služnostima na tom zemljištu doista su bila uređena člankom 66. Zakona o građevinskom zemljištu, a nakon izmjena i dopuna tog zakona (“Narodne novine”, br. 41/88) člankom 75. tog Zakona (pročišćen tekst u “Narodnim novinama” br.48/88).



Kad se, međutim, sud oglašava nenadležnim (članak 16. Zakona o parničnom postupku - dalje: ZPP) treba uvijek imati u vidu odredbu članka 1. ZPP prema kojoj se tim zakonom određuju pravila postupka na temelju kojih redovni sud raspravlja i odlučuje između i ostaloga i o sporovima iz imovinskih i drugih građanskopravnih odnosa, osim ako su neki od navedenih sporova posebnim zakonom stavljani u nadležnost drugog suda ili državnoga ili društvenog organa.

Prema tome samo kad su posebnim zakonom imovinskopravni sporovi (građanskopravni), a utvrđenje da nekom (ne) pripada pravo služnosti puta nedvojbeno predstavlja takav spor, stavljani u nadležnost drugoga državnog organa, sud se može (i mora) oglasiti nenadležnim, ukinuti provedene radnje u postupku i odbaciti tužbu.

Iz odredbe članka 66. odnosno članka 75. ZGZ nedvojbeno slijedi da su u nadležnost općinskog organa uprave stavljani samo sporovi u vezi s ustanovljavanjem, ukidanjem i prelaganjem služnosti, a ne i npr. sporovi u vezi sa smetanjem posjeda prava (stvarne služnosti, zaštitom već postojećih služnosti (tužbe odgovarajuće onima iz čl. 54, 56, 57. Zakona o osnovnim vlasničkim odnosima) ili tužba za naknadu štete i dr.”

*VSH, Rev - 1769/88. od 1. ožujka 1989.*

*PSPZ, 47/29*

## 8.

**Sud je nadležan odlučivati o zahtjevu za ukidanje prava stvarne služnosti na zemljištu koje je po sili zakona prestalo biti društveno vlasništvo i prešlo u vlasništvo (članak 4. a/ Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu - “Narodne novine”, broj 53/90).**

“Prvostupanjski sud je utvrdio da tužitelj traži da se ukine pravo stvarne služnosti provoza preko nekretnina koje su građevinsko zemljište, a koje su prenesene u društveno vlasništvo temeljem odluke o podruštvljenju odnosno o prijenosu zemljišta u društveno vlasništvo na području naselja gradskog karaktera Vrbovsko donijete od strane Skupštine općine V. dana 31. ožujka 1986. g.

Pozivom na članak 75. Zakona o građevinskom zemljištu taj sud nalazi da je za odlučivanje o ukidanju prava stvarne služnosti na građevinskom zemljištu nadležan organ uprave. Zato se taj sud oglasio nenadležnim i odbacio je tužbu.

Činjenična utvrđenja i pravnu ocjenu prvostupanjskog suda prihvatio je i drugostupanjski sud. Taj sud otklonio je žalbenu tvrdnju tužitelja da se radi o slučaju iz članka 76. Zakona o građevinskom zemljištu, te je ocijenio da se radi upravo o situaciji iz članka 75. tog zakona, kako je našao i prvostupanjski sud.

Prvostupanjski sud donio je presudu dana 13. rujna 1990. g. kada je na snazi bio Zakon o građevinskom zemljištu /pročišćeni tekst/-“Narodne novine”, broj 48/88, kao i izmjene i dopune tog zakona objavljene u “Narodnim novinama”, broj 16/90).

Drugostupanjski sud donio je pobijano rješenje 6. ožujka 1991. g. kada je već na snazi bio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu (“Narodne novine”, broj 53/90, koji je stupio na snagu 22. prosinca 1990. g.). Prema odredbi članka 4. a/ noveliranog zakona stupanjem na snagu

tog zakona, tj. 22. prosinca 1990. g., prestaje po sili zakona društveno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni, a koje je u društveno vlasništvo preneseno odlukama skupština općina nakon 22. veljače 1974. g., pri čemu se priznaju valjani pravni naslovi i pravomoćni akti zaključeni ili podneseni do stupanja na snagu tog zakona.

Prema odredbi pak članka 90. c/ noveliranog zakona, svi postupci pokrenuti po odredbama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", broj 48/88 i 16/90) koji nisu pravomoćno okončani do dana stupanja na snagu ovog zakona, glede pravnih odnosa koji su ovim ili posebnim zakonom drukčije regulirani, riješit će se prema odredbama ovog zakona. Imajući u vidu odredbu članka 90. c/ Zakona o građevinskom zemljištu, drugostupanjski sud je odnose stranaka trebao rješavati prema odredbama tog zakona, tj. morao je imati u vidu i odredbu članka 4. a/ prema kojoj je prestalo po sili zakona društveno vlasništvo na građevinskom zemljištu koje nije privedeno namjeni, a koje je u društveno vlasništvo preneseno odlukama skupštine općine nakon 22. veljače 1974. g. Nije sporno da je u ovom predmetu taj prijenos izvršen nakon navedenog datuma. U takvoj situaciji kad nije izvjesno je li sporno zemljište i dalje u društvenom vlasništvu, a Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", broj 53/90) naređuje da se odnosi stranaka prosuđuju po tom zakonu, drugostupanjski sud bio je dužan ukinuti prvostupanjsku odluku i predmet vratiti prvostupanjskom sudu na ponovni postupak. Prvostupanjski sud pak mora utvrditi kakav je sada pravni status poslužnog i povlasnog dobra, a zatim odlučiti ide li predmet u sudsku nadležnost. Moguća bi, naime, i nadalje bila nadležnost upravnih organa ako se radi o građevinskom zemljištu u smislu članka 75. Zakona o građevinskom zemljištu. Ako se pak radi o zemljištu koje je opet postalo (privatno) vlasništvo, tada bi za postupanje o zahtjevu za ukidanje prava stvarne služnosti provoza bio nadležan redovni sud."

*VSRH, Rev - 2438/1991. od 18. ožujka 1992. g.*

*IO VSRH, 4/94, 13*

## 9.

**Dovodnjem vode iz javnog vodovoda u blizinu povlasnog dobra i mogućnosti njenog korištenja nije prestalo pravo njegova vlasnika da i dalje crpi vodu iz cisterne kao javnog dobra, a slijedom toga ni pravo prolaza pješice do cisterne.**

"Predmet spora po tužbi je zahtjev tužiteljice na utvrđenje da je posjed prijeborne služnosti prestao postojati zbog prestanka potrebe tuženih da koriste (crpu) vodu iz predmetne cisterne koja se nalazi na zemljištu u njenom vlasništvu (poslužnom dobru), a predmet spora po protutužbi je zahtjev tuženih za utvrđenje da im pripada pravo na prijebornu služnost radi korištenja vode iz navedene cisterne.

Sudovi su, prema obrazloženju pobijanih presuda, prihvatili tužbeni zahtjev tužiteljice i odbili protutužbeni zahtjev tuženih u bitnome zato jer su zaključili da su se u ovome slučaju ispunile pretpostavke iz odredbe čl. 58. st. 2. Zakona o osnovnim vlasničkopравnim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91) - dalje ZOVO - za prestanak posjeda prijeborne stvarne služnosti zbog prestanka potrebe tuženih za korištenje vode iz predmetne cisterne.

Tuženi s pravom ukazuju da su sudovi prihvaćanjem tužbenog zahtjeva i odbijanjem protutužbenog zahtjeva pogrešno primijenili materijalno pravo.

Prema odredbi čl. 58. st. 2. ZOVO, vlasnik poslužnog dobra može zahtijevati da prestane pravo stvarne služnosti kada ona postane nepotrebna za korištenje poslužnog dobra ili kada prestane drugi razlog zbog kojega je ona osnovana. To znači, da bi zahtjev za ukidanje stvarne služnosti bio usvojen, neophodno je da je ona postala nepotrebna za korištenje poslužnog dobra odnosno da je prestao drugi razlog zbog kojega je osnovana.

IZ utvrđenja sudova proizlazi da je predmetna cisterna javno dobro koje služi stanovnicima mjesta Krasice, kojima se smatraju i tuženi, da su tuženi valjano stekli pravo nesmetanog prolaza pješice do cisterne preko navedene nekretnine tužiteljice radi korištenja vode iz cisterne, da se tuženi povremeno koriste vodom iz cisterne dolazeći do cisterne pješice preko navedene nekretnine tužiteljice, da tuženi dovodjenjem vode iz javnog vodovoda do njihovih nekretnina (povlasnog dobra) u 1972. g. imaju mogućnost koristiti se i tom vodom i da se tuženi tom vodom i koriste.

Po nalazu ovoga suda iz navedenih utvrđenja ne proizlazi zaključak da su se u ovom slučaju ispunile pretpostavke za prestanak prijeporne služnosti (58. st. 2. ZOVO), kako su to sudovi pogrešno zaključili. To zato jer tuženima dovodjenjem vode iz javnog vodovoda u blizinu njihovih nekretnina i mogućnosti korištenja ove vode nije time prestalo njihovo pravo da i dalje koriste vodu iz predmetne cisterne kao javnog dobra, a prema tome nije ni prestala potreba tuženih da do cisterne dolaze pješice preko navedene nekretnine tužiteljice. Naime, dok imaju pravo crpljenja vode iz cisterne kao javnog dobra, imaju pravo prolaza predmetnom nekretninom.

Stoga je tužbeni zahtjev neosnovan.

S obzirom na nespornost da su tuženi valjano stekli pravo prijeporne stvarne služnosti i da im tužiteljica to pravo želi osporiti, tuženi imaju pravo u smislu odredbe članka 56. ZOVO na zahtjevano utvrđenje postojanja toga prava (postojanje prijeporne stvarne služnosti), pa je stoga navedeni protutužbeni zahtjev osnovan.”

*VSRH, Rev - 2058/1992. od 18. veljače 1993. g.*

*IO VSRH, 6/94, 9*

## 10.

**Ako se tuženiku kao vlasniku poslužnog dobra nasipanjem puta preko njegove čestice čini veća šteta od štete koju je do tada bio dužan trpjeti, onda je takva tužiteljeva radnja nedopušteno proširenje služnosti, koju tuženik kao vlasnik poslužnog dobra nije dužan trpjeti.**

“Tuženik ističe u žalbi da vododerina postoji na čestici kat. br. 1795 koja je tužiteljima služila kao prolaz i provoz, a tužitelj hoće prolaz i provoz da izmjesti na njegove čestice na kojima nikada nisu stekli pravo stvarne služnosti provoza i prolaza. Prvostepenom presudom tuženiku je naloženo da je dužan trpjeti da tužitelji održavaju u prohodnom stanju vododerinu tako da nasipaju put preko tuženikove čestice pa će u nastavku postupka trebati raspraviti, utvrditi i ocijeniti da li nasipanje puta preko tuženikove čestice znači proširenje

prava služnosti odnosno kvalitativnu ili kvantitativnu promjenu toga prava odnosno dalje ograničanje vlasničkog prava na poslužnom dobru. Ako se tuženiku kao vlasniku poslužnog dobra nasipanjem puta preko njegove čestice čini veća šteta od štete koju je dosad bio dužan trpjeti, onda je takva radnja tužitelja nedopušteno proširenje služnosti, koju tuženik kao vlasnik poslužnog dobra nije dužan trpjeti.”

*Okružni sud u Gospiću, Gž - 103/89 od 9. ožujka 1989.*  
*PSPZ, 43/42*

## 11.

**Pravo služnosti kao ovlaštenje koristiti se tuđom stvari može imati kao svrhu i udobnost za ovlaštenika tog prava.**

“Pogrešan je stav prvostepenog i drugostepenog suda da je u datom slučaju služnost prolaza postala nepotrebnom te da je dosljedno tome ostvaren zakonski razlog za ukidanje služnosti. U prvom redu valja istaknuti da je javni put - magistrala - postojao i u vrijeme kad je zasnovano sporno pravo stvarne služnosti odlukom suda P-588/81 i kad je, također, utvrđeno da tuženik, u tom postupku tužitelj, ima mogućnost dolaska do svoje nekretnine direktno s magistrale koja je u odnosu tužiteljev teren u tom postupku bila viša. Međutim, služnost je stvarno pravo na tuđoj stvari, na osnovi kojega servitutnom ovlašteniku pripada ovlaštenje da se koristi tuđom stvari na određeni način. Napominje se da se pritom ima u vidu korištenje u najširem smislu riječi, tako da korist ne mora biti materijalna, a još manje novčana. Dolazi, dakle, u obzir svako korištenje koje ima razumnu svrhu te služnost prema tome može imati za svrhu i udobnost. U konkretnom slučaju svakodnevni dolazak na plažu i po nekoliko puta dnevno, budući da je utvrđeno da se na tuženikovoj nekretnini nalazi kuća za odmor, znatno je udobnije spornim putem koji je dug 21 m, u odnosu na zaoblazni put, preko magistrale koji je dug oko 250 m, da bi tuženik došao do mjesta uz more do kojega dolazi spornim putem. Dakle, prema stanovištu ovoga revizijskog suda, tuženiku bi bilo otežano kad bi kao vlasnik povlasne nekretnine za dolazak na more morao koristiti drugi put, duži desetak puta - na koji ga upućuje vlasnik poslužne nekretnine - tužitelj.”

*VSH, Rev - 160/88. od 18. siječnja 1989.*  
*VSH, Rev - 2681/88. od 17. svibnja 1989.*  
*PSPZ, 46/36*

## 12.

**Vlasnik nekretnine može za potrebe žbukanja svoje kuće privremeno koristiti i tuđe zemljište zbog izvođenja radova, kada se to na drugi način ne može izvesti.**

“U postupku je utvrđeno da se dio kuće tužitelja (sagrađen na kat) nalazi uz dvorište koje koriste tuženici te da je žbukanje zida tužiteljeve kuće prema dvorištu koje koriste tuženici moguće izvesti samo sa strane - dvorišta tuženika. Utvrđeno je također da nekretnine koriste tuženici i da se upravo oni zbog poremećenih odnosa protivne da tužitelj žbukanje svoje kuće izvrši zahvaćajući u njihove nekretnine.

Riječ je, dakle, o ograničenju prava vlasništva što bi proizlazilo iz građanskopravnog - susjedskog interesa.

Privremeno ograničenje prava vlasništva koje proizlazi iz susjedskog prava Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91) nije regulirao, pa se na razrješenje prijepornog odnosa ima primijeniti pravo pravilo iz § 364. st. 1. bivšeg OGZ-a (čl. 2. Zakona o načinu primjene pravnih propisa donesenih prije 6. travnja 1941. - "Narodne novine", broj 73/91). Navedeno pravno pravilo sadrži opće pravilo da izvršavanju prava vlasništva ima mjesta samo utoliko, ukoliko se time ne vrijeđaju prava trećega. Kod interpretacije što se ima smatrati pravom trećega doći će u obzir i običaji, razumne potrebe, i sl.

Prema nalaženju ovoga suda vlasnik nekretnine na kojoj je nužno izvršiti radove potrebne za njezinu upotrebu ili korištenje, a u takve svakako spada i žbukanje zida kuće sagrađenog od gole opeke, može privremeno upotrijebiti i tuđe zemljište radi izvođenja radova kada se to na drugi način ne može izvesti, kao što je to u konkretnom slučaju. Nametanje, naime, obveze drugoj strani da trpi upotrebu svog zemljišta u navedene svrhe predstavlja doduše ograničenje prava vlasništva, ali takvo nesumnjivo razumno ograničenje koje proizlazi iz susjedskog interesa po nalaženju je ovog suda opravdano.

Dokazni prijedlog tuženika da se uvidom u priloženi (uz žalbu i reviziju) zemljišnoknjižni izvadak utvrdi da tuženici nisu vlasnici nekretnina (dvorišta) nije odlučan. Naime, kada je utvrđeno da u konkretnom slučaju postoje pretpostavke da se zbog vršenja susjedskog prava ograniči u svom pravu vlasnik, onda je takav tužbeni zahtjev osnovano prihvatiti i prema tuženicima koji neosporno sporne nekretnine koriste i koji se upravo opiru traženju tužitelja."

*VSRH, Rev - 33/1993. od 26. prosinca 1993. g.*

*IO VSRH, 6/94, 3*

## IX PRAVA STRANACA NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU

### Literatura:

Žuvela, Mladen, Šeparović, Miroslav, Stranci kao stjecatelji prava vlasništva, "Zbirka osnovnih propisa iz područja vlasničkopravnih odnosa", Informator, Zagreb, 1995, str. 131-174.

### 1.

**Ništav je pravni posao kojim je predviđeno stjecanje prava vlasništva nekretnine u korist stranog državljanina protivno zabrani prema prinudnim propisima koji su važili u vrijeme njegovog zaključivanja, pa okolnost da je naknadno došlo do promjene propisa kojima je zabrana otpala ne dovodi do valjanosti ugovora.**

"Sud prvog stupnja je utvrdio da je temeljem sporazuma između tužiteljice i tuženika o zajedničkim ulaganjima radi izgradnje sporne zgrade tužiteljica dala tuženicama određena novčana sredstva, i to sve prije stupanja na snagu Zakona o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima koji je stupio na snagu 8. listopada 1991. g.

Taj sud je također utvrdio da je tužiteljica strana državljanica.

Tužiteljica zahtjevom svoje tužbe traži da sud utvrdi da je razmjerno svojim ulaganjima ona stekla pravo vlasništva na podignutoj kući u 3/4 dijela što su joj tuženici dužni priznati.

Na temelju spomenutih činjenica sudovi nižega stupnja su pravilno zaključili da je pravni posao koji su stranke po tužiteljici tvrdnji zaključile radi zajedničke izgradnje zgrade ništav, te da temeljem njega tužiteljica nije mogla steći pravo vlasništva na toj kući.

Prije 8. listopada 1991. g. (stupanje na snagu Zakona o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima) strani državljani su mogli stjecati pravo vlasništva na nekretninama na području bivše SFRJ samo putem nasljeđivanja uz uvjete reciprociteta (čl. 82. st. 2. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91).

Strane fizičke osobe su mogle stjecati pravo vlasništva na nekretninama pravnim poslom temeljem izmjenjenoga Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima koji je stupio na snagu 8. kolovoza 1990. g., ali samo u slučaju kad su one obavljale određene privredne djelatnosti na području bivše SFRJ. Prije, pak, spomenutim izmjenama toga zakona koje su stupile na snagu 8. listopada 1991. g. strani državljani mogu stjecati pravo vlasništva na nekretninama u Republici Hrvatskoj temeljem pravnog posla i za slučaj da ne obavljaju privredne djelatnosti uz pretpostavke predviđene u čl. 82. b/ i c/ Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima.

Stoga tužiteljica doista u vrijeme zaključenja sporazuma s tuženicama nije mogla steći pravo vlasništva na spornoj zgradi, koja je po utvrđenju suda prvoga stupnja građena u razdoblju od 1981. g. do 1985. g.

Stoga je pravilno pravno stajalište sudova nižega stupnja da temeljem ništavog ugovora tužiteljica nije mogla steći pravo vlasništva sporne zgrade (čl. 103. st. 1. i čl. 104. st. 1. Zakona o obveznim odnosima, u daljnjem tekstu: ZOO, koji je preuzet kao zakon Republike Hrvatske), te da takav ugovor nije naknadno mogao konvalidirati po odredbi čl. 13. Zakona o preuzimanju Zakona

o osnovnim vlasničkopравnim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91) po kojem strane fizičke osobe pod određenim pretpostavkama mogu steći pravo vlasništva na nekretninama u Republici Hrvatskoj (čl. 107. st. 1. ZOO).

Ne može se prihvatiti stajalište tužiteljice koje je izrazila u reviziji budući da stranke nisu ništa ugovarale glede zemljišta, već da se njihov sporazum odnosio samo na zgradu za slučaj da je taj pravni posao nevaljan da bi se moglo raditi o zabrani koja je bila manjeg značenja, a ugovor je izvršen pa da se stoga po odredbi čl. 107. st. 2. ZOO nije mogao isticati prigovor ništavosti.

U konkretnom slučaju ne može se govoriti o zabrani manjeg značenja."

*VS RH, Rev - 701/1993. od 15. ožujka 1994. g.*

*IO VSRH, 2/95, 9*

## 2.

**1. Strana fizička i pravna osoba koja ne obavlja djelatnost u Republici Hrvatskoj dužna je uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole za izgradnju ili rekonstrukciju građevine priložiti suglasnost ministra vanjskih poslova u smislu odredbe članka 82 b. stavka 1. Zakona o osnovnim vlasničkopравnim odnosima osim kada se radi o rekonstrukciji građevine kojom ne nastaje nova stvar koja može biti predmet vlasništva.**

**2. U postupku izdavanja građevinske dozvole za izgradnju građevine odnosno rekonstrukciju iz točke 1. ovog zaključka stranoj fizičkoj ili pravnoj osobi koja obavlja djelatnost u Republici Hrvatskoj (članak 82 a. Zakona o osnovnim vlasničkopравnim odnosima) ispituje se da li ta osoba može biti nositelj prava vlasništva na toj nekretnini (uvjet reciprociteta).**

*Zaključak sjednice Odjela za financijske i stambeno građevinske sporove USRH od 15. veljače 1994.*

*IO USRH, 1994/35*

## 3.

**1. Nije prihvaćen prijedlog za ocjenu ustavnosti odredbe članka 82.b Zakona o osnovnim vlasničkopравnim odnosima koji propisuje uvjete (pretpostavke) pod kojima strana osoba koja ne obavlja djelatnost u Republici Hrvatskoj može u Republici Hrvatskoj stjecati nekretnine.**

**2. U skladu je s Ustavom (nije u protimbi s Ustavom) odredba Zakona koja stjecanje nekretnina stranoj osobi uvjetuje postojanjem reciprociteta i pribavljanjem suglasnosti Ministra vanjskih poslova.**

**3. Suglasnost Ministra vanjskih poslova nije pojedinačni upravni akt donesen u postupku prvog stupnja od strane ovlaštenog tijela (članak 18. stavak 1. Ustava), pa stoga protiv tog akta ne mora biti propisano (predviđeno) pravo na žalbu ili sudska kontrola zakonitosti (upravni spor).**

Ustavni sud Republike Hrvatske na sjednici 2. veljače 1994. godine donio je ovo

### R J E Š E N J E

Ne prihvaća se prijedlog za ocjenu ustavnosti odredbe članka 82b. Zakona o osnovnim vlasničko-pravnim odnosima, koji se primjenjuje temeljem Zakona o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničko-pravnim odnosima ("Narodne novine", broj 53/1991).

### O b r a z l o ž e n j e

Odredbom navedenom u izreci određeno je da strana fizička i pravna osoba koja ne obavlja djelatnost u Republici Hrvatskoj može uz uvjet reciprociteta biti nositelj prava vlasništva na nekretninama na teritoriju Republike Hrvatske uz suglasnost ministra inozemnih poslova, a po prethodno pribavljenom mišljenju ministra pravosuđa i uprave. A pravni poslovi zaključeni suprotno ovome su ništavi.

Jakov Nakić iz Zagreba smatra da je ova odredba, budući da izrijekom ne utvrđuje pravo na žalbu ili upravni spor, nesuglasna odredbama članka 18. i 19. Ustava Republike Hrvatske. Prema njegovom mišljenju ona strana osoba kojoj je uskraćena suglasnost ministra inozemnih poslova, trebala bi, u smislu ovih ustavnih normi imati mogućnost ulaganja redovnog pravnog lijeka.

LEX - Liberalno demokratske inicijative iz Zagreba također predlaže pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti iste zakonske odredbe. Polazište neustavnosti po ovom prijedlogu je ograničavanje poduzetničke slobode i tržišta te vlasništva, uvjetovanjem stranim osobama stjecanja nekretnina reciprocitetom, a to znači voljom strane države. Smatra se da su povrijeđene odredbe članka 48, 49. i 50. Ustava Republike Hrvatske.

Ustavni sud Republike Hrvatske je ocjenio da su prijedlozi neosnovani iz ovih razloga.

Ustavno uporište za donošenje osporene zakonske odredbe je članak 48. stavak 3. Ustava Republike Hrvatske, koji određuje da strana osoba može u Republici Hrvatskoj stjecati pravo vlasništva uz uvjete određene zakonom.

Slijedom ove ustavne norme, osporena zakonska odredba uređuje uvjete pod kojima stranci stječu pravo vlasništva na nekretninama. Ni članci 48, 49. i 50. Ustava Republike Hrvatske, ni druge ustavne norme ne ograničavaju zakonodavca da stjecanje prava vlasništva na nekretninama u takvom slučaju uvjetuje reciprocitetom, niti su osporenim regulacijom ove ustavne odredbe povrijeđene.

Nadalje, nema ustavne zapreke da suglasnost za stjecanje vlasništva na nekretninama daje Ministarstvo inozemnih poslova. Kod toga ova suglasnost nema osobine pojedinačnog upravnog akta i protiv odbijanja suglasnosti se, iz ovih razloga, ne može pokretati upravni spor, odnosno ulagati drugo pravno sredstvo.

Stoga se ne može tvrditi da je osporenim odredbom povrijeđen članak 18. i članak 19. Ustava, jer ove ustavne norme imaju u vidu pojedinačne upravne akte, donesene u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim ovlaštenim tijelom, a to, kao što je rečeno, ovdje nije taj slučaj.

Iz ovih je razloga odlučeno kao u izreci.

*Rješenje: U-I-27/1993*

*Zagreb, 2. veljače 1994.*

*Ev. broj 5286*

*(iz Biltena Ustavnog suda Republike Hrvatske broj 49)*



## X. PROSTORNO UREĐENJE

### Literatura:

Simonetti, Petar, Pravo građenja, NIO "Službeni list SR BiH", Sarajevo i NIU "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 124-129.

Simonetti, Petar, Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Informator, Zagreb, 1985, str. 119-124.

Antić, Lazo, Uređivanje i korištenje građevinskog zemljišta, ZIK izdavački centar, Beograd, 1976.

### 1.

**Pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća i pravo odlučivanja o uređenju naselja. Uređenje fasada i vanjskih zidova zgrada spada u uređivanje naselja pa se općini ne može uskratiti pravo da uređuje odnose u toj oblasti.**

**Skupština općine može radi uređenja naselja propisati komunalni red i mjere za njegovo provođenje.**

Odredbama Odluke za vlasnika odnosno nositelja prava korištenja zgrade koji redovito ne uređuje ili ne održava fasadu predviđeno je određivanje roka u kojem je to dužan učiniti te dato ovlaštenje nadležnom općinskom organu da naredi uređenje fasade na trošak vlasnika odnosno nositelja prava korištenja zgrade, ako to on sam ne učini u određenom roku.

"Ustavni sud Republike Hrvatske nije prihvatio prijedlog, jer je ocijenio da osporene odredbe nisu u neskladu s Ustavom Republike Hrvatske i zakonom.

Pri ocjeni ustavnosti i zakonitosti osporenih odredaba Sud je pošao od odredaba članka 48. i 128. Ustava te članka 44. navedenog zakona. U članku 48. stavku 2. Ustava određeno je da vlasništvo obvezuje i da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru. U toj odredbi Ustava Sud je našao ustavnu mogućnost propisivanja obveze koja je predviđena osporenim odredbama. Polazeći od odredbe članka 128. stavke 2. Ustava, a imajući u vidu upravo odredbu članka 44. citiranog zakona, Sud je ocijenio da donosilac u izreci navedene odluke nije prekoračio ustavna i zakonska ovlaštenja kad je osporenim odredbama propisao takvu obvezu za vlasnike odnosno nositelje prava korištenja zgrada. Naime, u članku 128. stavku 2. Ustava određeno je da pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća, između ostalog, i pravo odlučivanja o uređenju naselja. Uređenje fasade i vanjskih dijelova zgrada, prema mišljenju Suda, spada u uređivanje naselja pa se općini ne može uskratiti pravo da uređuje odnose u toj oblasti.

Osporene odredbe, po mišljenju Suda, u skladu su i s odredbom članka 44. Zakona koja ovlašćuje skupštinu općine da radi uređenja naselja propiše komunalni red i mjere za njegovo provođenje. Uređivanjem fasada i vanjskih dijelova zgrada postiže se upravo jedan od ciljeva koji je određen citiranom zakonskom odredbom, tj. uređenje naselja."

*Rješenje Ustavnog suda RH, U/I-259/90. od 6. lipnja 1991.  
PSPZ, 50/5*

2.

**Provedbeni plan za područje mjesne zajednice ili njezina dijela kao i izmjene i dopune prostornog plana ne mogu se donijeti ako ih prije toga nije prihvatila skupština mjesne zajednice.**

“Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora (“Narodne novine”, br. 54/80, 16/86, 18/89, 34/91, 61/91) člankom 26. propisuje da se odredbe toga zakona, koje se odnose na donošenje prostornih planova, primjenjuju i na postupak izmjene i dopune tih planova, a odredba članka 21. st. 4. Zakona propisuje da se provedbeni plan za područje mjesne zajednice ili njezina dijela (osim u iznimnim slučajevima, koji su u Zakonu izričito navedeni) ne može donijeti ako ga prije toga nije prihvatila skupština mjesne zajednice.

Kako je Skupština općine M. priznala da u postupku donošenja osporene odluke nije traženo očitovanje Skupštine Mjesne zajednice D., Ustavni sud Republike Hrvatske, na temelju odredbe članka 22. stavka 3. alineje druge Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (“Narodne novine”, br. 13/91), odlučio je kao u izreci.”

*Ustavni sud RH, U-I-23/1991. od 15. siječnja 1992. “Narodne novine”, br. 4/92. PSPZ, 52/3*

3.

**Odluka o donošenju Provedbenog urbanističkog plana nije u skladu sa zakonom ako nisu utvrđene granice mjesnih zajednica pa se mjesne zajednice nisu mogle o tom planu izjasniti zakonito.**

Prijedlog za ocjenu u izreci navedene odluke podnijela je Mjesna zajednica Kolan, navodeći da na području općine Pag nisu utvrđene granice mjesnih zajednica, zbog čega se nije mogao kod donošenja Odluke o provedbi provesti zakonom predviđeni postupak za donošenje provedbenih planova.

Iz obrazloženja odluke o ukidanju:

“Prema članku 128. Ustava Republike Hrvatske pravo na lokalnu samoupravu obuhvaća pravo građana da odlučuju o potrebama i interesima lokalnog značenja, a osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju. Odredbe Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora (“Narodne novine”, broj 54/80, 16/86, 18/89) propisuju (čl. 21. st. 3. i 4) da se provedbeni plan za područje mjesne zajednice ili njenog dijela (osim u iznimnim slučajevima koji su u Zakonu izričito navedeni) ne može donijeti ako ga prethodno nije prihvatila skupština mjesne zajednice. Kako je u ovom ustavnosudskom postupku nedvojbeno utvrđeno da na području općine Pag granice mjesnih zajednica nisu utvrđene, nijedna se mjesna zajednica nije mogla na zakonom predviđeni način valjano izjasniti o Provedbenom urbanističkom planu turističkog naselja Selac.”

*Odluka Ustavnog suda RH, U/I-188/1990. od 10. travnja 1991. “Narodne novine”*

*PSPZ, 49/9*

## 4.

**Skupština općine ima ovlaštenje generalnim urbanističkim planom propisati obvezu donošenja Provedbenog urbanističkog plana i za određena osobito vrijedna područja.**

**Skupštini općine se ne može osporiti pravo da, radi zaštite osobito vrijednih i ugroženih područja, propiše obvezu donošenja provedbenog urbanističkog plana ako se unutar tog područja namjeravaju graditi sadržaji iz osporene odredbe.**

Ustavni sud Republike Hrvatske razmatrao je prijedlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti točke 31. glave II Odluke o donošenju izmjena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Splita ("Službeni glasnik" općine Split, br. 22-I/87) u dijelu u kojem se propisuje da se na području "šuma i parkova" može graditi jedino na temelju Provedbenog urbanističkog plana.

"Ocjena je Suda da je Skupština općine u Splitu bila ovlaštena, u skladu s tada važećim odredbama čl. 169. Ustava Republike Hrvatske, kao i odredbama čl. 36, 37, 38, 39. i 40. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora ("Narodne novine", br. 54/80. i 16/86) propisati da se na području šuma i parkova može graditi jedino na temelju Provedbenog urbanističkog plana, budući da se po sudu Općine radi o osobito vrijednim i ugroženim područjima za koje se mora osigurati zaštita. Stoga se Skupštini općine ne može osporiti pravo da radi zaštite osobito vrijednih i ugroženih područja propiše obvezu donošenja PUP-a, ako se unutar tog područja namjeravaju graditi sadržaji iz osporene odredbe.

Nema nesklada između osporene odredbe s odredbama 15. i 45. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora, jer, kao što ispravno u odgovoru navodi Skupština općine u Splitu, njima se utvrđuju područja za koja je općina po Zakonu dužna donijeti provedbene planove te konzekventno tome u slučajevima da ih Skupština općine ne donese, neće se, silom zakona, na tim područjima moći graditi do donošenja plana. Iz odredaba čl. 15. i 45. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora ne slijedi zaključak da skupština općine nema ovlaštenja generalnim urbanističkim planom propisati obvezu donošenja provedbenog urbanističkog plana za određena osobito vrijedna područja za općinu, kako je to učinila Skupština općine u Splitu osporenim odredbom Gradskog urbanističkog plana."

*Rješenje Ustavnog suda RH, U/I-285/1990. od 10. travnja 1991.  
PSPZ, 49/10*

## 5.

**1. U skladu je sa zakonom odluka skupštine općine o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na prenamjenu zajedničkih prostorija u stanove kojom je propisano sa se protiv rješenja o utvrđivanju najpovoljnijeg sudionika u natječaju za prenamjenu zajedničkih prostorija u stanove ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.**

**2. Rješenja komisije skupštine općine imaju karakter skupštinskih rješenja protiv kojih se, prema odredbi članka 226. Zakona o općem upravnom postupku, ne može izjavljivati žalba već se može pokrenuti upravni spor.**

Odredbom Odluke propisano je da se protiv rješenja o utvrđivanju najpovoljnijeg sudionika u natječaju za prenamjenu zajedničkih prostorija u stanove ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

*Iz rješenja:*

“Nakon provedenog postupka Ustavni sud Republike Hrvatske je utvrdio da je osporena odredba u skladu s Ustavom Republike Hrvatske iz 1990. godine i zakonom.

Naime, u čl. 18. st. 1. Ustava zajamčeno je pravo na žalbu protiv pojedinačnih pravnih akata donesenih u postupku prvog stupnja pred sudom ili drugim tijelom, dok je u stavku 2. istog članka Ustava određeno da pravo na žalbu može biti iznimno isključeno u slučajevima određenima zakonom ako je osigurana druga pravna zaštita.

Prema odredbi članka 24. Zakona o prenamjeni zajedničkih prostorija u stanove (“Narodne novine”, broj 37/88) rješenje kojim se utvrđuje koji je sudionik u natječaju ostvario pravo na prenamjenu zajedničke prostorije u stan donosi skupština općine odnosno njezina komisija. U skladu s tom zakonskom odredbom u čl. 3. i 22. Odluke navedene u izreci je propisano da najpovoljnijeg sudionika u natječaju utvrđuje rješenjem Komisija za dodjelu stanova Skupštine općine u Križevcima. Radi se, dakle, o komisiji skupštine općine pa njena rješenja imaju karakter skupštinskih rješenja protiv kojih se, prema odredbi članka 226. Zakona o općem upravnom postupku, ne može izjavljivati žalba. Protiv takvih rješenja se, prema odredbi čl. 7. st. 2. Zakona o upravnim sporovima (“Službeni list SFRJ”, broj 4/77 i 36/77) može pokrenuti upravni spor.”

*Rješenje Ustavnog suda RH, U/I-252/1990. od 24. travnja 1991.  
PSPZ, 49/14*

6.

U skladu je sa zakonom regulacija odredaba za provođenje Provedbenog urbanističkog plana kojom je propisano da se uvjeti za to mogu utvrditi bez prethodne izmjene plana ako korisnici susjednih parcela individualne stambene izgradnje suglasno predlože za sebe povoljniju međususjedsku granicu.

Osporenom odredbom glave II. točka 1.3. al. 1. Odredaba za provođenje Provedbenog urbanističkog plana Solina i Jugozapadnog dijela Klisa propisano je da se, ako korisnici susjednih parcela individualne stambene izgradnje suglasno predlože za sebe povoljniju međususjedsku granicu, uvjeti za to mogu se utvrditi bez prethodne izmjene plana.

*Iz rješenja o neprihvatanju prijedloga:*

“U ocjenjivanju osporene odredbe Sud je pošao od odredaba Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora (“Narodne novine”, br. 54/80, 16/86, 18/89). Prema odredbi st. 2. čl. 4. Zakona općina utvrđuje i provodi politiku uređivanja prostora svog područja. Ona to čini donošenjem prostornih i provedbenih planova čiji su sadržaji propisani osobito odredbama čl. 47. do 50. Zakona. Osobito valja naglasiti odredbu st. 3. čl. 7. Zakona prema kojoj prostorni planovi obavezno sadrže i odredbe za njihovo provođenje. Iz navedenih zakonskih odredaba proizlazi da uvjete uređenja prostora ne propisuje

zakon već na temelju navedenih zakonskih odredaba i izričitog zakonskog ovlaštenja te uvjete utvrđuje i propisuje općinska skupština. U skladu s tim zakonskim odredbama Skupština općine Solin donijela je Odredbe za provođenje Provedbenog urbanističkog plana kojima je uredila odnose u izgradnji objekata.

Osporena odredba glave II. točka 1.3. alineje 1. Odredaba za provođenje PUP-a, iznimka je od pravila utvrđenih u glavi II. točka 1.1.

Sud je ocijenio da osporena provedbena odredba nije u suprotnosti sa zakonom.

Reguliranje odnosa u uređivanju prostora na navedeni način nije suprotno zakonu jer zakonske odredbe ne ograničavaju niti obvezuju općinsku skupštinu u pogledu načina i uvjeta uređenja prostora. Stoga općinska skupština može odnose u uređivanju prostora regulirati i tako kako je učinila u ovom slučaju.”

*Rješenje Ustavnog suda RH, U/I-253/1990. od 9. svibnja 1991.*

*PSPZ, 49/15*

## 7.

**Na području za koje je obvezatno donošenje provedbenog plana mogu se i prije njegova donošenja graditi novi objekti utvrđeni odlukom o izradi tog plana.**

Odlukom je određeno da se unutar zahvata Plana mogu utvrditi uvjeti uređenja prostora za opskrbni centar radne organizacije “Razvitak”, Metković i prije usvajanja Plana.

“Prema odredbi stavka 4. članka 73. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora na području za koje je obvezatno donošenje provedbenog plana mogu se i prije njegova donošenja graditi novi objekti utvrđeni odlukom o izradi tog plana. Za objekte koji se mogu graditi, mogu se utvrditi i uvjeti uređenja prostora bez kojih nema građenja.

Navedena zakonska odredba odnosi se na područja za koja je obvezatno donošenje provedbenog plana prema odredbi članka 15. Zakona. U ta područja, prema odredbi alineje 2. istog članka, spadaju i prostorne zone koje su pod posebnom zaštitom, a to je i zaštitni obalni pojas.”

*Rješenje Ustavnog suda RH, U/I-118/90. od 16. svibnja 1991.*

*PSPZ, 50/3*

## 8.

**U skladu je sa zakonom prostorni plan kojim je propisano da u središnjoj zoni Omiša u iznimnim slučajevima, uz suglasnost međašnika (susjeda), udaljenost objekta od granice parcele može biti i manja od one koja je propisana.**

Provedbenim odredbama Prostornog plana utvrđene su međusobne udaljenosti građevinskih objekata kao i njihova najmanja udaljenost od granice parcele (međe) u raznim oblicima izgradnje. Odredbom stavka 6. točke 33. propisano je da u središnjoj zoni Omiša u iznimnim slučajevima, uz suglasnost

međašnika (susjeda), udaljenost objekta od granice parcele može biti i manja od one koja je propisana.

### *Iz obrazloženja odluke o odbijanju prijedloga*

U prosuđivanju osporene odredbe Sud je pošao od odredaba navedenog zakona. Prema odredbi stavka 2. članka 4. Zakona, općina utvrđuje i provodi politiku uređivanja prostora svoga područja. Ona to čini donošenjem prostornih i provedbenih planova, čiji su sadržaji propisani osobito odredbama čl. 9. i 13. u vezi s odredbama čl. 47. do 50. Zakona. Osobito treba naglasiti i odredbu stavka 3. članka 7. Zakona prema kojoj prostorni planovi obavezno sadrže i odredbe za njihovo provođenje. Iz navedenih zakonskih odredaba proistječe da uvjete uređenja prostora ne određuje Zakon već na temelju navedenih zakonskih odredaba i izričitog zakonskog ovlaštenja te uvjete utvrđuje i propisuje općinska skupština. U skladu s tim zakonskim odredbama Skupština općine u Omišu donijela je Provedbene odredbe Prostornog plana općine Omiš kojima je uredila odnose u izgradnji objekta. Među ostalim odnosima tim je odredbama (točka 22) propisala udaljenosti između objekata kao i udaljenosti objekata od granice parcele u pojedinim oblicima izgradnje (slobodnostojeći objekti, objekti za povremeno stanovanje i drugi). Odredba stavka 6. točke 33. Provedbenih odredaba iznimka je od pravila utvrđenih odredbama točke 22. Tom se iznimkom u središnjoj zoni grada Omiša omogućuje izgradnja objekata i na manjoj udaljenosti od granice građevinske parcele pod uvjetom da zainteresirani susjed da suglasnost graditelju da može graditi objekt na manjoj udaljenosti od granice njegove parcele od one propisane odredbama točke 22. Provedbenih odredaba.

Sud je ocijenio da osporena provedbena odredba nije u suprotnosti sa zakonom.

Reguliranje odnosa u uređivanju prostora na navedeni način nije suprotno zakonu jer zakonske odredbe ne ograničavaju niti obvezuju općinsku skupštinu u pogledu načina i uvjeta uređenja prostora. Stoga općinska skupština može odnose u uređivanju prostora regulirati i tako kako je učinila u ovom slučaju.”

*Odluka Ustavnog suda RH, U/I-290/90. od 14. ožujka 1991. "Narodne novine" PSPZ, 49/1*

## 9.

**Nije u skladu sa Zakonom odluka o donošenju PUP-a koja ne sadrži elemente odnosno podatke iz članka 50. Zakona o prostornom planiranju i uređenju prostora, a osobito oblik i veličina građevinske parcele, građevinsku liniju, površinu unutar koje se može razviti tlocrt objekta s udaljenosti objekta od granica parcele te maksimalnom i minimalnom izgrađenošću parcele.**

“Prema ocjeni Ustavnog suda Republike Hrvatske, osporena odluka je suprotna Zakonu zbog ovih razloga: Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora propisuje da svako građenje i obavljanje drugih radova na površini, iznad ili ispod površine zemlje, mora ili voda, mora biti u skladu s uvjetima uređenja prostora. Uvjeti uređenja prostora utvrđuju se, među ostalim, na temelju prostornog plana i obvezno sadrže urbanističko-tehničke uvjete čiji su elementi propisani odredbama članka 50. Zakona. Osporena odluka donesena je 8. rujna 1983. godine, a stupila je na snagu 16. rujna 1983. godine, dakle, poslije

8. siječnja 1981. godine, dana kad je stupila na snagu odredba članka 72. Zakona koja obvezuje općinske skupštine da postojeće prostorne planove, donesene prije stupanja na snagu Zakona, usklade s novim zakonskim odredbama, posebice s odredbom članka 50. st. 1. al. 1, 2. i 3. Zakona.

Osporena odluka nije, dakle, prestala važiti silom zakona i može biti predmet ustavnosudske odluke.

Sud je u postupku utvrdio da navedena općinska odluka ne sadrži elemente odnosno podatke iz članka 50. Zakona, osobito oblik i veličinu građevinske parcele, građevinsku liniju, površinu unutar koje se može razviti tlocrt objekta s udaljenostim objekta od granice parcele te maksimalnom i minimalnom izgrađenošću parcele. Bez tih pak elemenata i podataka nije dopušteno obavljanje bilo kojih radova kojima se mijenja stanje u prostoru pa nije dopušteno ni izdavanje uvjeta uređenja prostora."

*Odluka Ustavnog suda RH, U/I-273/1990. od 10. travnja 1991. "Narodne novine" PSPZ, 49/6*

## 10.

1) **Suprotna je zakonu odluka prema kojoj su investitori izgradnji, dogradnji i nadogradnji stambenih i drugih objekata na izgrađenom i uređenom građevinskom zemljištu obvezni na plaćanje troškova izgradnje, proširenja i rekonstrukcije komunalnih objekata i uređaja, a kao osnovica za obračun tih troškova predviđen je m<sup>2</sup> izgrađenoga, dograđenoga ili nadograđenoga stambenoga ili poslovnog prostora.**

2) **Navedene troškove plaćaju investitori i u slučaju gradnje novog objekta na parceli na kojoj je porušen objekt koji je bio priključen na komunalne objekte i uređaje, i to za razliku površine između porušenoga i novoizgrađenog objekta.**

"Prema odredbi članka 37. stavka 2. Zakona dužnost plaćanja troškova izgradnje komunalnih objekata i uređaja ne odnosi se na investitora koji rekonstruira ili ruši postojeći objekt radi izgradnje novoga ako je postojeći objekt već priključen na komunalne objekte i uređaje i ako korištenje novoga, odnosno rekonstruiranog objekta neće znatnije utjecati na kapacitet komunalnih objekata i uređaja.

Obvezivanje investitora da sudjeluje u troškovima izgradnje komunalnih objekata i uređaja u svakoj dogradnji i nadogradnji objekta, kao i u slučaju rušenja starog objekta radi izgradnje novoga na način kako je to učinjeno odredbama članka 2. stavaka 1. i 2. Odluke, nije u skladu s navedenom odredbom navedenog zakona.

To zbog toga što navedena zakonska odredba obvezu snošenja tih troškova, kad se radi o objektima koji su već priključeni na komunalne objekte i uređaje, veže uz znatniji utjecaj na kapacitet komunalnih objekata i uređaja, a ne uz površinu novoizgrađenoga, odnosno dograđenoga ili nadograđenoga stambenoga ili poslovnog prostora.

Prema odredbi članka 37. stavka 3. Zakona ugovor o uređenju građevinskog zemljišta kojim se uređuju i obveze investitora glede plaćanja troškova izgradnje komunalnih objekata i uređaja, zaključuje se između investitora i samoupravne interesne zajednice komunalnih djelatnosti.

Samoupravne interesne zajednice komunalnih djelatnosti, prema odredbi članka 1. stavka 2. Zakona o fondovima u stambenom i komunalnom gospodarstvu ("Narodne novine", broj 53/1990), danom 1. siječnja 1991. godine nastavljaju rad kao fondovi u komunalnom gospodarstvu. Iz toga proizlazi da se od navedenog dana ugovor o uređenju građevinskog zemljišta zaključuje između investitora i fonda u komunalnom gospodarstvu. Stoga su u neskladu s citiranim odredbama navedenih zakona odredbe članka 3. stavaka 4. i 5. u izreci navedene odluke kojima je naloženo zaključivanje takvog ugovora između investitora i mjesne zajednice."

*Odluka Ustavnog suda RH, U-I-44/1991 od 25. ožujka 1992. "Narodne novine", br. 21/92 PSPZ, 52/13*

## 11.

### **Skupština općine prostornim planom propisuje promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta.**

"Navedenim prostornim planom predviđena rezervacija prostora na određenom zemljištu za određene namjene nije ustavnopravno pitanje već pitanje politike uređenja prostora koje je, prema članu 169. Ustava SR Hrvatske, u nadležnosti općine.

Ne postoji suprotnost osporene odluke ni s odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 26/84) jer navedeni zakon ne brani promjenu namjene tog zemljišta. Odredbom člana 30. tog zakona, dapače, propisano je da Skupština općine prostornim planom propisuje promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta.

Postupak donošenja osporene odluke Skupština općine Pakrac provela je u skladu s odredbama člana 21. Zakona o prostornom planiranju i uređenju prostora ("Narodne novine", broj 16/86). U smislu te zakonske odredbe prijedlog izmjene prostornog plana bio je na javnom uvidu, održana je javna rasprava i u Mjesnoj zajednici Prekopakra, a Skupština općine je, prije donošenja odluke, odgovorila na primjedbe i prijedloge građana i drugih pravnih subjekata čije primjedbe i prijedloge nije prihvatila."

*Rješenje Ustavnog suda RH, U/I-137/89. od 2. studenoga 1989. PSPZ, 45/1*

## 12.

### **Rješenje se ne može zasnivati na provedbenim odredbama prostornog plana koje nisu objavljene.**

"Odredbom čl. 24. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora propisano je da se odluka o izradi i odluka o donošenju prostornog plana s provedbenim odredbama objavljuje u službenom glasilu društveno-političke zajednice koja je donijela plan.

Prema tome, provedbene odredbe koje nisu objavljene u službenom glasilu ne mogu biti temelj za donošenje rješenja."

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 6307/89. od 21. ožujka 1990. PSPZ, 47/264*



## 13.

**Nadležno općinsko tijelo na zahtjev zainteresirane osobe utvrđuje služi li zemljište redovitoj uporabi zgrade.**

“Kad su tužitelji 22. rujna 1980. godine kupili zgradu na katastarskoj čestici na snazi je bio Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta (stupio na snagu 24. travnja 1973. godine).

Odredbе glave VII. toga zakona (građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu) prestale su vrijediti 8. siječnja 1981. godine. stupanjem na snagu Zakona o građevinskom zemljištu (čl.78).

Prema odredbama Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, ako bi prednik prodavatelja spornog zemljišta i bio njegov bivši vlasnik, tužitelji nisu mogli kupoprodajom steći pravo korištenja.

Po članku 114. toga zakona, građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu (a to je prijeporno) ne može se otuđivati niti se na tom zemljištu može prenositi pravo korištenja suprotno odredbama zakona, a ugovor zaključen suprotno tom članku, ništav je.

Iznimno, po čl. 124. st. 1. i 2. tog zakona, vlasnik zgrade može u slučaju prijenosa prava vlasništva prenijeti i pravo korištenja na zemljištu pod tom zgradom i ono koje služi za redovitu uporabu te zgrade.

Na dan prijenosa građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu za to zemljište nije bilo određeno da služi redovitoj uporabi zgrade, a prema čl. 40. st. 3. ZGZ takav status može (na zahtjev zainteresirane osobe) utvrditi općinsko tijelo uprave za imovinskopravne poslove pa to nije postupak u djelokrugu redovitog suda.”

*VSH, Rev - 2444/89. od 19. srpnja 1990.*

*PSPZ, 53/45*

## 14.

**Rekonstrukcija objekta ne može se dozvoliti neposrednom primjenom ove odredbe, nego je potrebno utvrditi da li je donesena odluka u smislu tog propisa.**

“U upravnom postupku utvrđeno je da se radi o rekonstrukciji objekta čija namjena nije u skladu s namjenom koju za tu parcelu predviđa provedbeni urbanistički plan te se obrazlaže da je s obzirom na opseg rekonstrukcije za koju je traženo utvrđivanje uvjeta isključena primjena člana 46. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora (“Narodne novine”, br. 54/80, 16/86, dalje: ZPPUP), prostornim planom odnosno odlukom skupštine općine, ovisno o dinamici ostvarenja određenog prostornog plana, utvrđuju se slučajevi i uvjeti kad se radi osiguranja neophodnih uvjeta života i rada može izuzetno dozvoliti rekonstrukcija postojećih objekata koja nije u skladu s namjenom utvrđenom prostornim planom kao i rekonstrukcija postojećih objekata na području zaštitnog obalnog pojasa za koji nije donesen provedbeni plan.

Iz tehničke dokumentacije u spisu proizlazi da je predviđena i izgradnja potpornog zida za postojeći stambeni objekt što bi po prirodi stvari moglo biti osiguranje neophodnog uvjeta života u postojećem objektu, te je tuženi organ bio dužan utvrditi da li je na osnovi citiranog člana donesen odgovarajući provedbeni propis, prostorni plan odnosno odluka skupštine općine kojom su

propisani slučajevi i uvjeti za iznimnu dozvolu rekonstrukcije postojećih objekata koja nije u skladu s namjenom utvrđenom prostornim planom. Tuženi je organ stoga povrijedio zakon na štetu tužitelja kad je izravnom primjenom člana 46. ZPPUP zaključio da je predmetni zahtjev osnovano odbijen.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 2685/1989 od 25. kolovoza 1989.  
PSPZ, 44/258*

## 15.

**Ako izvršno vijeće skupštine općine, na prijedlog organa uprave nadležnog za prostorno planiranje i uređivanje prostora, utvrdi uvjete uređenja prostora (čl. 58. st. 1. Zakona), tada je upravni organ dužan izdati uvjerenje o uvjetima uređenja prostora.**

“Iz zakonskih odredaba čl. 58. i 60. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora slijedi da uvijek uvjerenje o uvjetima uređenja prostora odnosno rješenje kojim se odbija zahtjev stranke za utvrđivanje uvjeta uređenja prostora donosi organ uprave nadležan za prostorno planiranje i uređivanje prostora, ali u slučaju kad je izvršno vijeće skupštine općine nadležno da na prijedlog organa uprave utvrdi uvjete uređenja prostora i kad izvršno vijeće općine takve uvjete i utvrdi, tada je upravni organ dužan izdati uvjerenje o uvjetima uređenja prostora na temelju odredbe čl. 60. st. 1. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 1038/1989 od 13. srpnja 1989.  
PSPZ, 44/259*

## 16.

**Radovi na uređenju okućnice kojima se mijenja stanje u prostoru (čl. 27. t. 11. Zakona o izgradnji objekata - “Narodne novine”, broj 54/86) mogu se izvoditi na osnovi uvjerenja o uvjetima uređenja prostora pa se na takve radove primjenjuju sankcije iz odredbi čl. 68. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora.**

“Iz podataka spisa proizlazi da je zainteresirani u dvorištu stambene zgrade na međi s tužiteljima postavio pano (dva drvena stupa s limenom tablom).

Prema utvrđenju upravnih organa za postavljanje spornog objekta nije potrebno odobrenje za građenje odnosno rješenje iz čl. 28. Zakona o izgradnji objekata jer se ne radi o reklamnom i sličnom panou manjih dimenzija iz čl. 27. st. 1. t. 10. Zakona o izgradnji objekata ni o uličnoj ogradi i sličnim objektima na zemljištu koje služi za redovnu upotrebu postojeće zgrade iz t. 7. istog člana Zakona.

Po pravnom shvaćanju ovog Suda, izvedba panoa kojim se mijenja stanje u prostoru mora biti u skladu s uvjetima uređenja prostora.

To znači da je u postupku trebalo ispitati da li se u konkretnom slučaju mogu utvrditi uvjeti uređenja prostora i s tim u vezi primijeniti odredbu čl. 68. st. 1. al. 3. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 2475/1989 od 9. kolovoza 1989.  
PSPZ, 44/260*

17.

**Nije u skladu sa Zakonom o prostornom planiranju i uređivanju prostora organizirati raspravu o nepotpunom (sadržajno i grafički) krnjem prijedlogu PUP-a jer je takav neprikladan za davanje mišljenja i primjedaba.**

Ustavni sud Republike Hrvatske, na sjednici 7. listopada 1992. godine, donio je ovu

### O D L U K U

1. Ukida se Odluka o provedbenom urbanističkom planu "Nerezine" Skupštine općine Cres-Lošinj ("Službene novine", br. 6/87),

2. Ova Odluka objavit će se u "Narodnim novinama" i u "Službenim novinama" općine Cres-Lošinj.

### O b r a z l o ž e n j e

Stjepan Radovanović, Marko Balen, Reuf Drljević i Danica Cazi, svi iz Zagreba, podnijeli su ovom Sudu prijedloge za ocjenu zakonitosti Odluke navedene u izreci. U prijedlozima se navodi da građani nisu bili uopće obaviješteni o donošenju PUP-a "Nerezine", da povodom toga PUP-a nije bila organizirana javna rasprava i da ga prethodno nije prihvatila skupština mjesne zajednice s tog područja. Osim toga, u prijedlozima se ističe da na mapi, izloženoj na uvid, nisu bili ucrtani zahvati u prostor obuhvaćen PUP-om, odnosno naznačene parcele.

U svom odgovoru Općina Cres-Lošinj navodi da je u svezi s organiziranjem javne rasprave o PUP-u "Nerezine" postupljeno u skladu s relevantnim odredbama čl. 10, 20. i 21. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora.

Rješenjem br. U-I-87/1989. od 8. veljače 1990. godine ovaj Sud pokrenuo je postupak za ocjenu zakonitosti osporene Odluke, nalazeći da postoji osnovana sumnja u njenu zakonitost.

Nakon provedenog postupka, Ustavni sud Republike Hrvatske ocijenio je temeljem nalaza utvrđenog u zapisniku koji su u Urbanističkom institutu u Rijeci 16. studenoga 1989. godine sastavili republički građevinsko-urbanistički inspektor i građevinsko-urbanistički inspektor općine Cres-Lošinj - da prijedlog PUP-a "Nerezine" nije bio sadržajno i grafički sastavljen prema odredbi članka 13. navedenog Zakona. Znači, bio je nesuglasan toj zakonskoj odredbi koja propisuje da se provedbenim planom detaljno određuju uvjeti i način uređenja prostora. Naime, uvidom u prijedlog spomenutog PUP-a, koji je bio izložen na javnoj raspravi, utvrđeno je da taj prijedlog nije sadržavao urbanističko-tehničke uvjete, odnosno da u njemu nisu bili detaljno određeni uvjeti i način uređenja prostora za to područje: na karti PUP-a "Nerezine" nisu bile određene (naznačene) parcele, nego samo namjene površina. Stoga, ako je i bilo organizirano raspravljanje o spomenutom PUP-u, činjenica je da se raspravljalo o nepotpunom (sadržajno i grafički), krnjem prijedlogu PUP-a nepodesnom za davanje mišljenja i primjedaba, što je suprotno, odnosno nesuglasno odredbama članaka 20. i 21. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora ("Narodne novine", br. 54/80, 16/86, 18/89, 34/91, 61/91, i 49/92).

Iz tih razloga Sud je odlučio kao u izreci.

*Odluka: U-I-87/1989*

*Zagreb, 7. listopada 1992.*

*"Narodne novine", 70/92*

*Ev. broj 4511*

*(iz Biltena br. 48 Ustavnog suda Republike Hrvatske)*

18.

**Nije suglasna zakonu odluka skupštine općine kojom se zabranjuje investitorima koji prebivaju na području općine, za razdoblje od četiri godine, izgradnja zgrada za sekundarno stanovanje (zgrada za odmor, privremeni boravak) u zonama predviđenim za vikend izgradnju kao i izvan tih zona ukoliko se koriste za tu namjenu.**

Ustavni sud Republike Hrvatske, na sjednici 7. listopada 1992. godine donio je

### O D L U K U

1. Poništava se Odluka o ograničenju izgradnje na području općine Brač ("Službeni glasnik općine Brač", br. 1/91).

2. Ova Odluka objavit će se u "Narodnim novinama" i u "Službenom glasniku općine Brač".

### O b r a z l o ž e n j e

Odlukom Skupštine općine Brač, navedenom u izreci, zabranjuje se investitorima koji ne prebivaju na području općine Brač, za razdoblje od četiri godine, izgradnja zgrada za sekundarno stanovanje (zgrada za odmor, privremeni boravak) u zonama predviđenim za vikend izgradnju kao i izvan tih zona ukoliko se koriste za tu namjenu.

Rješenjem od 29. travnja 1992. godine, prihvativši prijedlog Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i stambeno-komunalne djelatnosti, ovaj Sud pokrenuo je postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti navedene Odluke.

Ocjenjujući osporenu Odluku, Ustavni sud Republike Hrvatske utvrdio je da je ona nesuglasna Ustavu Republike Hrvatske i zakonima kojima je uređena oblast uređivanja prostora i izgradnje objekata.

U Ustavu Republike Hrvatske nema temelja za zabranu predviđenu Odlukom.

Takvog temelja nema ni u Zakonu o prostornom planiranju i uređivanju prostora ("Narodne novine", br. 54/80, 16/86, 18/89, 34/91, 61/91, 49/92). Naprotiv, načelo je tog zakona da građani, bez obzira na svoje prebivalište, slobodno raspoložu prostorom za život i ljudski rad, prema uvjetima propisanim njegovim odredbama.

Nadalje, osporena Odluka nesuglasna je i odredbi članka 39. st. 3. Zakona o izgradnji objekata (proč. tekst - "Narodne novine", br. 54/86, 42/88, 29/89, 34/91) koja određuje da je nadležni organ dužan izdati građevinsku dozvolu kad utvrdi da su za to ispunjeni uvjeti propisani tim zakonom, a i posebnim zakonom ili propisom donesenim na osnovi zakona.

Iz navedenih razloga ovaj Sud odlučio je kao u izreci.

*Odluka: U-II-15/1992*

*Zagreb, 7. listopada 1992.*

*"Narodne novine", broj 70/92*

*Ev. broj 4924*

*(iz Biltena br. 48 Ustavnog suda Republike Hrvatske)*

19.

**Suglasna je Zakonu o cestama, te Zakonu o prostornom planiranju i uređivanju prostora Odluka o prostornom planu općine kojom je propisano da se postojeći objekti uz izgrađene javne ceste, na udaljenostima manjim od navedenih u Odluci, mogu rekonstruirati, ali tako, da se ne smanjuje postojeća udaljenost tih objekata od javnih cesta.**

Ustavni sud Republike Hrvatske, na sjednici 9. prosinca 1992. godine, donio je ovo

### *R J E Š E N J E*

Ne prihvaća se prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti članka 40. stavka 3. Odluke o prostornom planu općine Rijeka ("Službene novine", br. 8/86, 27/88).

### *O b r a z l o ž e n j e*

Miomir Stepić iz Rijeke podnio je ovom Sudu prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti odredbe navedene u izreci ovog rješenja.

Osporenom odredbom određeno je da se postojeći objekti uz izgrađene javne ceste, na udaljenostima manjima od navedenih u spomenutoj odluci, mogu rekonstruirati, ali tako da se ne smanjuje postojeća udaljenost tih objekata od javnih cesta.

U prijedlogu se tvrdi da je osporena odredba u neskladu s odredbom članka 38. st. 4. i 5. Zakona o cestama i člankom 46. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora.

Sud nije prihvatio prijedlog iz slijedećih razloga.

Odredbe članka 38. st. 4. i 5. Zakona o cestama ("Narodne novine", br. 56/91 - proč. tekst) dozvoljavaju mogućnost građenja spomenutih objekata na regulacijskoj liniji (građevinskom pravcu) - dakle, omogućuju, a ne nalažu - ali pod uvjetom da opravdanost takvog građenja ocjenjuje organ koji utvrđuje uvjete uređenja prostora.

Osporena pak odredba - kao rezultat ocjene spomenute opravdanosti - sprječava smanjenje udaljenosti između postojećih objekata i javnih cesta, udaljenosti koje su već i tako manje od propisanih. Time se u stvari potvrđuju udaljenosti određene spomenutim Zakonom.

Prema odredbama članka 46. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora moguće je, samo izuzetno i pod određenim uvjetima, prostornim planom odnosno odlukom skupštine općine dozvoliti rekonstrukciju postojećih objekata koja nije u skladu s namjenom utvrđenom prostornim planom odnosno koja je vezana uz područje za koje je obavezno donošenje provedbenih planova.

Kako se radi o restriktivnoj zakonskoj odredbi prema kojoj se spomenuto može, ali ne mora, osporena odredba ne proturiječi toj zakonskoj odredbi.

Zbog toga Sud je odlučio kao u izreci.

*Rješenje: U-II-195/1992*

*Zagreb, 9. prosinca 1992.*

*Ev. broj 5058*

*(iz Biltena br. 48 Ustavnog suda Republike Hrvatske)*

20.

Skupština općine ovlaštena je svojom odlukom utvrditi naselja u kojima se plaća komunalna naknada, a to mogu biti ona naselja koja imaju uređeno građevinsko zemljište a prema zakonom utvrđenom standardu.

Visina komunalne naknade određuje se diferencijalno za pojedina područja a ovisno o komunalnoj uređenosti naselja.

Skupština općine ovlaštena je prema zakonom danim elementima svrstati pojedina područja općine u određene zone, pa prema tome odrediti da se visina komunalne naknade plaća diferencirano za pojedina područja, a ovisno o komunalnoj uređenosti naselja.

Ustavni sud Republike Hrvatske, odlučujući o prijedlogu Vinka Dvornika iz Splita za pokretanje postupka za ocjenu zakonitosti Odluke o komunalnoj naknadi Skupštine općine Split ("Službeni glasnik Gradske zajednice općina Split", broj 8/89 - pročišćeni tekst i 8/I/89, "Službeni glasnik općine Split" broj 3/II/89) na sjednici 12. svibnja 1993. godine, donio je ovo

### R J E Š E N J E

Prijedlog se ne prihvaća.

### O b r a z l o ž e n j e

Vinko Dvornik iz Splita predlaže da se pokrene postupak za ocjenu zakonitosti Odluke o komunalnoj naknadi Skupštine općine Split ("Službeni glasnik Gradske zajednice općina Split", broj 8/89- pročišćeni tekst, 8/I/89, "Službeni glasnik općine Split" broj 3/II/89), iz razloga što je naselje Križine u Mjesnoj zajednici Trstenik u Splitu svrstano u I stambenu zonu. To je, prema mišljenju predlagača nepravilno, jer naselje ne raspolaže sa, do kraja izgrađenom infrastrukturom.

Skupština općine Split smatra da je osporena odluka donesena u suglasnosti s člankom 27. Zakona o komunalnim djelatnostima, odnosno Odlukom se visina naknade određuje diferencirano za pojedina naselja, ovisno o za to zakonom danim elementima. Nadalje, područje općine Split svrstano je u tri stambene zone, pa područje Mjesne zajednice Trstenik je širi centar grada, pa budući da spada u komunalno najbolje opremljena područja, uključeno je u I stambenu zonu.

Prijedlog nije osnovan.

Zakon o komunalnim djelatnostima ("Narodne novine", broj 15/1979, 47/1987, 19/1990), odredbama članka 26. i 27. ovlašćuje općinsku skupštinu da svojom odlukom utvrdi naselja u kojima se plaća komunalna naknada. To mogu biti ona naselja, koja imaju uređeno građevinsko zemljište, a prema zakonu utvrđenom standardu. Visina naknade određuje se diferencirano za pojedina područja, a ovisno o komunalnoj uređenosti naselja.

Skupština općine Split je donoseći osporenu Odluku, odlučivala u skladu sa spomenutim zakonskim odredbama pri čemu nije bilo zakonske zapreke da naselje Križine u Mjesnoj zajednici Trstenik uključi u I stambenu zonu.

Slijedom navedenog odlučeno je kao u izreci ovog rješenja.

Rješenje: U-II-177/1991

Zagreb, 12. svibnja 1993.

Ev. broj 5104

(iz Biltena br. 48 Ustavnog suda Republike Hrvatske)

## 21.

**Uredbom o prostornom uređenju u ratom zahvaćenim područjima Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 44/92) propisan je način donošenja, te izmjene i dopune urbanističkih planova na ratnom području, pa nije moguće na tom području za vrijeme dok je Uredba na snazi donositi i mijenjati urbanističke planove na način propisan zakonom.**

Ustavni sud Republike Hrvatske na sjednici 18. svibnja 1993. godine donio je

*R J E Š E N J E*

1. Obustavlja se postupak po prijedlogu Skupštine Mjesne zajednice Posedarje za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Odluke Skupštine općine Zadar o stavljanju van snage Odluke o donošenju PUP-a zone "Ivandić-Svrdlac" kod Posedarja ("Službeni vjesnik" općine Benkovac, Biograd n/m, Obrovac i Zadar, broj 10/90).

2. Ne prihvaća se prijedlog Građevinskog poduzeća "Gortan" iz Zagreba za pokretanje postupka radi ocjene ustavnosti i zakonitosti odluke navedene u točki 1. rješenja.

3. Ovo rješenje objavit će se u "Narodnim novinama".

*O b r a z l o ž e n j e*

Skupština općine Zadar donijela je odluku navedenu u točki 1. rješenja na zahtjev građana Mjesne zajednice Posedarje i to na sjednici održanoj 16. svibnja 1990. godine, kako to proizlazi iz izvoda zapisnika navedene Skupštinske sjednice općine Zadar.

Prijedlog za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporene odluke podnijela je najprije Mjesna zajednica Posedarje temeljem zaključka svoje skupštine od 25.05.1990. godine.

U toku postupka Mjesna zajednica Posedarje podneskom broj 26/90 od 10.12.1990. godine povukla je svoj prijedlog za ocjenu sporne odluke.

Sud je, stoga, obustavio postupak po prijedlogu Mjesne zajednice Posedarje.

Građevinsko poduzeće "Gordan" iz Zagreba u prijedlogu za pokretanje postupka radi ocjene ustavnosti i zakonitosti osporene odluke ističe da je to poduzeće potencijalni investitor predmetnog projekta pa predlaže da Sud nastavi postupak i nakon provedenog postupka donese odluku u skladu sa zakonom.

Sud nije prihvatio prijedlog Građevinskog poduzeća "Gortan" iz Zagreba.

U vrijeme donošenja osporene Odluke, prava i obveze mjesne zajednice u postupku donošenja provedbenih urbanističkih planova regulirao je Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora ("Narodne novine", broj 54/80, 16/86, 18/89, 47/89, 34/91 i 61/91). Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi ("Narodne novine", br. 90/92), odredbom članka 89. utvrdio je da danom stupanja na snagu toga zakona prestaje važiti Zakon o mjesnim zajednicama ("Narodne novine", broj 19/83). U međuvremenu je Vlada Republike Hrvatske donijela Uredbu o prostornom uređenju u ratom zahvaćenim područjima Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 44/92).

Prema odredbama članka 19. Uredbe, danom stupanja na snagu uredbe, na područjima iz članka 1. Uredbe, pa i na područjima Općine Zadar prestaje se primjenjivati Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora.

Odredbom članka 2. Uredbe propisano je da, na područjima zahvaćenim ratom, skupština općine, odnosno povjerenik vlade, donose odluku o prostornom uređenju općine, po prethodno pribavljenoj suglasnosti Ministarstva zaštite okoliša. Tom odlukom određuje se (članak 3) između ostalog i postupak i način donošenja te postupak izmjena i dopuna prostornih planova.

Budući je ovom uredbom propisan način donošenja, te izmjene i dopune urbanističkih planova na ratnom području to više nije moguće na tom području donositi i mijenjati urbanističke planove na način propisan Zakonom.

Iz ovih razloga Sud nije prihvatio prijedlog.

Odluka o objavljivanju ovoga rješenja temelji se na odredbi stavka 1. članka 20. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske.

*Rješenje: U-I-171/1990.*

*Zagreb, 18. svibnja 1993.*

*“Narodne novine”, broj 52/93*

*Ev. broj 4644*

*(iz Biltena br. 48 Ustavnog suda Republike Hrvatske)*



## XI. GRAĐEVINSKA DOZVOLA

### Literatura:

Simonetti, Petar, Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, Informator, Zagreb, 1985, str. 46-47.

### 1.

**Ugovor o pravu korištenja zemljišta kojim se vlasnik obvezao da dopušta izgradnju stupne trafostanice, dovoljna je osnova o pravu korištenja zemljišta za izdavanje građevinske dozvole (stavak 2. točka 2. ovog članka).**

“Nije sporno da je tužitelj potpisao ugovor o pravu korištenja zemljišta za izvođenje radova na trafostanici, s kojim se tužitelj obvezao da dopušta “Elektri” kao investitoru, izgradnju navedenog objekta po trasi određenoj uvjetima uređenja prostora. Navedeni ugovor dovoljna je osnova o pravu korištenja zemljišta za izvođenje radova na navedenom objektu, a u pravu je tuženi organ da navodi tužitelja mogu biti iznjeti u posebnom postupku pred nadležnim sudom pri odlučivanju o pravovaljanosti navedenog ugovora.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 4552/90. od 12. prosinca 1990. PSPZ, 49/165*

### 2.

**Građevinska dozvola za rekonstrukciju zajedničke prostorije u stan ne može se izdati osobi koja nema pravomoćno rješenje o pravu na prenamjenu.**

“Prema čl. 15. st. 1. Zakona o prenamjeni zajedničkih prostorija u stanove (“Narodne novine”, br. 37/88), koji je u vrijeme donošenja prvostepenog rješenja bio na snazi, za prenamjenu zajedničke prostorije zgrade u stan utvrđuju se posebni uvjeti za tu prenamjenu kao i prestanak prava korištenja zajedničke prostorije te se određuje i njeno oduzimanje od korisnika.

Na temelju takvoga pravomoćnog rješenja raspisuje se natječaj za ostvarivanje prava na prenamjenu ili se to pravo daje neposrednom pogodbom uz mogućnost ostvarivanja prvenstvenog prava na prenamjenu. Tek tako određeni investitor ima pravo traženja odobrenja bez suglasnosti nosioca prava raspolaganja na svim stanovima i etažnih vlasnika u dotičnoj zgradi.

Kako u konkretnom slučaju oba navedena prethodna postupka za utvrđenje uvjeta prenamjene i određivanje osobe investitora s priznatim pravom na prenamjenu uopće nije proveden, to ni zainteresirana osoba u vrijeme donošenja prvostepenog rješenja nije imala potrebne aktivne legitimacije za traženje odobrenja sporne gradnje odnosno rekonstrukcije kao ni utvrđenih uvjeta uređenja prostora za spornu prenamjenu što je uvjet za raspis natječaja i priznavanje prava na spornu prenamjenu.

Postojeća odluka o prihvaćanju plana gradnje na koju se poziva tuženi organ prema pravnom shvaćanju ovog suda ne može zamijeniti rješenje o utvrđenju uvjeta prenamjene kao i uvjeta uređenje prostora za tu prenamjenu što su temeljni uvjeti za raspis natječaja u svrhu imenovanja investitora.

Budući da ni zahtjev za donošenje takvih rješenja uopće nije podnesen prije, već nakon stupanja na snagu citiranog zakona, to je neosnovano i

pozivanje tuženog organa na primjenu čl. 36. Zakona zbog ranije pribavljene suglasnosti nosioca prava korištenja zgrade jer na temelju te suglasnosti nije doneseno i rješenje o rekonstrukciji prije već poslije stupanja na snagu tog zakona kad više nije bilo moguće rješavanje bez njegove primjene.”

*USH, Us - 2468/90. od 14. veljače 1991.*  
*PSPZ, 50/226*

### 3.

**Pravni slijednik vlasnika ne može uskratiti suglasnost za rekonstrukciju objekta koja je vlasnik dao prije.**

“Po shvaćanju suda nisu utvrđene činjenice odlučne za pitanje da li postoji suglasnost za takvu rekonstrukciju. Ako je suglasnost dao prijašnji vlasnik objekta, tada ni njegovi nasljednici ne bi mogli uskratiti suglasnost.

Naime, prema t. 7. kupoprodajnog ugovora prodavatelj je dao suglasnost kupcu za rekonstrukciju objekta s tim da će se rekonstruirati postojeći gospodarski objekt u stambeni. Po shvaćanju suda trebalo je prosuditi tužiteljeve tvrdnje u odnosu na tako izraženu volju vlasnika objekta. Naime, u pravu je tužitelj da odredba druge rečenice st. 2. t. VII. navedenog ugovora, po kojoj će ulaz u dobiveni stan biti zaseban od sada postojeće stambene kuće, upućuje na to da je prodavatelj imao u vidu, pri davanju suglasnosti, upravo rekonstrukciju kakva je utvrđena uvjetima uređenja prostora jer takva odredba ugovora, barem kako se sada čini, ne bi imala smisla ako je postojeći gospodarski objekt doista samostojeći. Trebalo je, također, prosuditi odredbu ugovora iz t. I. po kojoj je predmet kupoprodaje osim spremišta i jedna petnaestina kuće za stanovanje jer bi ta odredba upućivala na to da se prodaje idealni dio kuće za stanovanje upravo zbog razloga na koje se poziva tužitelj.”

*USH, Us - 5419/90. od 20. veljače 1991.*  
*PSPZ, 50/227*

### 4.

**Građevinska dozvola za rekonstrukciju ne može se izdati bez suglasnosti korisnika stana za službene potrebe ako je rekonstrukcijom obuhvaćena i prostorija koja se po ugovoru o korištenju stana smatra dijelom tog stana.**

“I u slučaju ako se u konkretnom slučaju radi o stanu za službene potrebe u smislu odredbe čl. 8. st. 1. t. 3. Zakona o stambenim odnosima (“Narodne novine”, br. 51/85 i 42/86) na kojem je zainteresirani utvrđen korisnikom, ugovorom zaključenim s davaocem stana u skladu sa samoupravnim općim aktom odnosno općim aktom davaoca stana na korištenje, a ukoliko mu nije prestalo pravo korištenja takvog stana, bez njegove suglasnosti ne može se za adaptaciju spornog dijela tavanskog prostora izdati građevinska dozvola.

Ako se pak u postupku utvrdi da je zainteresirani pravni slijednik osobe kojoj je stan za službene potrebe dan na korištenje, za adaptaciju spornog prostora nije potrebna njegova suglasnost.”

*USH, Us - 4772/88 od 9. studenoga 1988.*  
*PSPZ, 41/211*

## 5.

**Suglasnost za rekonstrukciju stana može dati davalac stana na korištenje iako nije uknjižen kao vlasnik tog stana u zemljišnim knjigama.**

“Prema osporenom rješenju građevinska dozvola za rekonstrukciju predmetnog stanja nije se mogla izdati jer tužiteljica nije, u smislu čl. 32. st. 1. t. 4. i st. 3. Zakona o izgradnji objekata, priložila suglasnost vlasnika zgrade za traženu rekonstrukciju, a tu suglasnost nije ovlaštena davati skupština općine s obzirom na to da prema izvatku iz zemljišne knjige odnosna stambena zgrada nije društveno vlasništvo, a ne postoji ni neki akt nadležnog organa na temelju kojega bi taj objekat bio prenesen u društveno vlasništvo.

Sud nalazi da osporeno rješenje nije zakonom utemeljeno.

To zato što prema podacima spisa postoji osoba koja se deklarira kao korisnik odnosnog stana, a to je konkretno općina koja je preko svoje komisije i donijela odluku o davanju tog stana na korištenje tužiteljici te koja je dala i načelnu suglasnost za traženu rekonstrukciju stana pa zahtjev za izdavanje građevinske dozvole nije mogao biti odbijen zbog razloga navedenih u osporenom rješenju već se građevinska dozvola trebala izdati ako su bili ispunjeni i drugi uvjeti iz čl. 32. Zakona o izgradnji objekata.”

*USH, Us - 5802/90. od 7. ožujka 1991.*

*PSPZ, 50/228*

## 6.

**Građevinska dozvola koja je izdana bez potvrde o plaćenju naknadi za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta (čl. 32. Zakona o poljoprivrednom zemljištu - “Narodne novine”, br. 26/84) može se poništiti po pravu nadzora u smislu ove zakonske odredbe.**

“Osnovano se tuženi organ poziva na čl. 39. st. 1. Zakona o izgradnji objekata jer je tim članom propisano da u postupku izdavanja građevinske dozvole organ uprave nadležan za poslove građevinarstva utvrđuje da li su ispunjeni uvjeti za izdavanje građevinske dozvole propisani tim zakonom kao i posebnim zakonom ili propisom donesenim na osnovi zakona.

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu kao posebnim zakonom propisano je u čl. 32. da se bez potvrde o plaćenju nadoknadi ne smije izdati građevinska dozvola.

Budući da nije sporno da tužitelj nije priložio potvrdu o plaćenju nadoknadi za promjenu namjene poljoprivrednog zemljišta odnosno da nije utvrđeno da li su bili ispunjeni uvjeti za izdavanje građevinske dozvole, očigledno je povrijeđena odredba čl. 39. Zakona o izgradnji objekata.

Ispunili su se stoga uvjeti iz čl. 109. st. 1. Zakona o izgradnji objekata kojim je propisano da će građevinsko-urbanistički inspektor u provođenju nadzora, ako utvrdi da su građevinskom dozvolom ili rješenjem iz čl. 28. tog zakona koja je konačna u upravnom postupku, očigledno povrijeđene odredbe tog zakona, predložiti republikom organu uprave nadležnom za poslove građevinarstva da je poništi po pravu nadzora.

U vezi s tužiteljevim prigovorom da se ne radi o promjeni namjene zemljišta, treba napomenuti da se u smislu odredbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu plaća nadoknada i za promjenu namjene građevinskog zemljišta jer se

to zemljište ima iskorištavati, do privođenja njegovoj osnovnoj namjeni za poljoprivrednu proizvodnju (čl. 31. u vezi s čl. 3).

Međutim, prema čl. 3. poljoprivredno zemljište ima se iskorištavati za poljoprivrednu proizvodnju ako to zemljište svojim prirodnim uvjetima omogućuje takvu proizvodnju pa ako tužiteljeva građevinska parcela predstavlja takvo zemljište (primjerice zemljište u urbaniziranim sredinama), što treba utvrditi u postupku utvrđivanja nadoknade (čl. 31. st. 5), ili kao prethodno pitanje u postupku izdavanja građevinske dozvole, može tražiti da mu se izda građevinska dozvola i bez potvrde o plaćenju nadoknadi.”

*USH, Us - 1935/88 od 6. srpnja 1988.*

*PSPZ, 40/200*

## 7.

**Graditelj građevinskog objekta izgrađenoga na društvenom zemljištu bez odobrenja za građenje, do legalizacije, rušenja ili podružtvovljavanja tog objekta na temelju odluke nadležnog organa uživa u odnosu na treće osobe sudsku zaštitu koja pripada vlasniku.**

“Iz činjenice da je raskinut ugovor kojim su tužitelji kao prodavatelji bili prodali predmetni stan tuženoj, sudovi su izveli valjan zaključak da se tužena u stanu nalazi bez pravne osnove. Uostalom, to tužena više izričito i ne pobija. Stoga su sudovi s pravom prihvatili zahtjev za ispražnjenje i predaju stana.

Neosnovan je prigovor tužene da tužitelj nije aktivno legitimiran u ovom sporu jer da je zgradu u kojoj se nalazi i sporni stan izgradio bespravno na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu i da je stoga u toku postupak podružtvovljenja. Naime, graditelj građevinskog objekta izgrađenoga bez odobrenja za građenje do legalizacije, rušenja ili podružtvovljenja tog objekta na temelju odluke nadležnog organa (čl. 54, 84. i dr. Zakona o građevinskom zemljištu, čl. 68. i dr. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta), uživa sudsku zaštitu koja pripada vlasniku. I taj se objekt, naime, treba tretirati kao predmet prava vlasništva, jer u protivnom graditelj ili njegov pravni sljednik (univerzalni ili singularni) ne bi bio ovlašten na vlasničkopravnu zaštitu prema osobi koja neovlašteno zauzme ili drži, svojata ili oštećuje objekt (ili njegov dio) ili ne bi bio legitimiran na tužbu za naknadu štete i dr.”

*VSH, Rev - 1534/89. od 10. siječnja 1990.*

*PSPZ, 48/22*

## 8.

**Rušenje cijelog objekta inspektor može naložiti samo ako se dio objekta koji je izgrađen protivno građevinskoj dozvoli ne može porušiti ili ukloniti tako da objekt kao cjelina bude usklađen s građevinskom dozvolom.**

“Radi se u konkretnom slučaju o odstupanju u izgradnji objekta od građevinske dozvole i tehničke dokumentacije koja je sastavni dio te dozvole (čl. 104. st. 1. t. 3. al. 1. Zakona o izgradnji objekata), a ne o izgrađenom objektu bez odobrenja za građenje odnosno o izgrađenom objektu na temelju odobrenja

koje je kasnije poništeno (čl. 68. st. 1. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora - "Narodne novine", br. 54/80 i 16/86).

Po čl. 104. st. 1. t. 3. al. 1. Zakona o izgradnji objekata u provođenju nadzora građevinsko-urbanistički inspektor ima pravo i dužnost narediti da se objekt ili njegov dio poruši odnosno ukloni i uspostavi prijašnje stanje ako se gradi ili je izgrađen protivno građevinskoj dozvoli, odobrenoj tehničkoj dokumentaciji ili rješenju iz čl. 28. tog Zakona ako investitor u određenom roku ne ishodi usklađivanje uvjeta uređenja prostora s izgrađenim objektom ili njegovim dijelom.

Na rušenje objekta pak koji se grade ili su izgrađeni bez odobrenja za građenje ili su izgrađeni na temelju odobrenja za građenje koje je kasnije poništeno, primjenjuje se odredba čl. 68. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora, naravno, ako je taj objekt izgrađen poslije 15. veljače 1968. godine.

Kao inspekcijska mjera rušenja objekta drugačije je prema tome regulirano u Zakonu o izgradnji objekata od one regulative koja je određena Zakonom o prostornom planiranju i uređivanju prostora.

Određujući inspekcijsku mjeru u odnosu na izgrađeni objekt tužitelja u smislu čl. 68. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora, upravni organi su povrijedili zakon na štetu tužitelja.

Nesporno je u ovoj upravnoj stvari da se izvedena nadogradnja iznad prvog kata izgrađenog objekta tužitelja, koja je inače sagrađena protivno građevinskoj dozvoli, ne može uskladiti s uvjetima uređenja prostora.

Naime pravomoćnim rješenjem općinskog komiteta za urbanizam, građevinarstvo, imovinskopravne i stambeno-komunalne poslove općine od 17. XII. 1986. odbijen je zahtjev za izdavanje uvjerenja o uvjetima uređenja prostora za tako izgrađeni drugi kat individualnog stambenog objekta tužitelja.

Stoga je potrebno u ponovljenom postupku za donošenje mjere po čl. 104. st. 1. t. 3. al. 1. Zakona o izgradnji objekata utvrditi da li se ova nadogradnja može porušiti odnosno ukloniti i uspostaviti takvo stanje objekta koje bi odgovaralo predviđenim uvjetima prostora u građevinskoj dozvoli.

Tek nepostojanje mogućnosti usklađenja sagrađenog objekta predviđenim uvjetima uređenja prostora na taj način da se poruši odnosno ukloni dio protivno građevinskoj dozvoli sagrađenog objekta, može biti osnova za određivanje mjere za rušenje cijelog objekta."

*USH, Us - 2730/88 od 6. listopada 1988.*

*PSPZ, 41/212*

## 9.

**Građenje objekta na katastarskoj parceli koja nije ušla u sastav građevinske parcele na kojoj je dozvoljena gradnja, smatra se građenjem bez građevinske dozvole.**

"Građevinska dozvola građevinskog organa općine V. davala je tužiteljici pravo na izgradnju stambenog objekta na katastarskoj čestici 1151. k.o. V. u skladu s uvjetima uređenja prostora.

Tužiteljica je, kad je smatrala da katastarsko stanje ne odgovara stvarnom stanju na terenu trebala zatražiti promjenu u katastru, odnosno izmjenu uvjeta i građevinske dozvole, a nije bila ovlaštena da gradi objekt na drugoj katastarskoj parceli koja prema tim uvjetima nije ni ušla u sastav građevinske parcele na kojoj je dozvoljena gradnja.

Prema tome, u ovom slučaju treba primijeniti odredbe čl. 68. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 3256/89. od 01. ožujka 1990.  
PSPZ, 47/265*

## 10.

**Međa građevinske parcele utvrđena u sudskom postupku odlučna je u postupku izdavanja rješenja o uvjetima uređenja prostora.**

“U konkretnom slučaju vodi se postupak kod redovnog suda radi uređenja međe između građevinskih parcela tužitelja i zainteresirane, u kojem je navodno donesena presuda općinskog suda kojom je potvrđena međa utvrđena nagodbom, što bi moglo utjecati na izdavanje rješenja o uvjetima građenja, jer po članu 28. st. 3. Zakona o izgradnji objekata za objekte iz člana 27. točke 1. tog zakona treba priložiti i dokaz o pravu vlasništva građevinske parcele.

Inače po pravnom shvaćanju suda pitanje uređenja međe nije prethodno pitanje u smislu člana 144. stav 1. Zakona o općem upravnom postupku u postupku izdavanja odobrenja za građenje.”

*USH, Us - 5792/88 od 15. veljače 1989.  
PSPZ, 42/176*

## 11.

Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora

“Narodne novine”, broj 54/80, 16/86, 18/89, 34/91, 61/91, 59/93

**Uvjetima uređenja prostora može se odrediti način izgradnje alternativno ako su oba načina sukladna prostornom planu.**

“Tuženo tijelo uvažilo je žalbu i poništilo izdanu građevinsku dozvolu s obrazloženjem da uvjetima uređenja prostora nije definiran način izgradnje krovništva nad garažom jer su date alternative tako da nije određeno da li će se nadozid visine 0,90 m graditi uz među zainteresiranih ili po međi druge katastarske čestice. Osim toga da u postupku utvrđivanja uvjeta uređenja prostora a niti u tehničkoj dokumentaciji nisu pribavljeni podaci o stanju objekta i podobnosti za nadogradnju, odnosno da bi uvjete uređenja prostora trebalo nadopuniti ograničenjem visine nadozida na maksimalno 1,30 m kako je to predviđeno Odlukom o donošenju GUP-a grada Z.

Ove razloge Sud, međutim, ne prihvaća. Nema nikakve zapreke da se uvjetima uređenja prostora odredi način izgradnje krovništva alternativno ako su oba načina u skladu s prostornim planom. Prema tome kada je tehničkom dokumentacijom predviđena izgradnja prema jednom od dopuštenih načina izgradnje u uvjetima uređenja prostora, onda izdavanjem građevinske dozvole, čiji je sastavni dio i ta tehnička dokumentacija, nije došlo do povrede propisa. U spisu se nalazi uvjerenje o uvjetima uređenja prostora od 1. kolovoza 1990. koje ima potrebni sadržaj iz članka 50. ovoga Zakona i u kojem se navodi da se krov objekta može izvesti jednostrešan sa izgradnjom nadozida iznad južnog ili istočnog zida maksimalno 90 cm. Iz tehničke se dokumentacije može zaključiti

na kojoj strani se gradi nadozid pa nije u pravu tuženo tijelo kad tvrdi u osporenom rješenju da je građevinska dozvola nedovoljno određena.

Navedena tehnička dokumentacija sadrži i potvrdu da je u skladu s uvjetima uređenja prostora.

Točno je da u uvjetima uređenja prostora nije izričito određena visina potkrovlja, ali je ta visina određena Odlukom o donošenju GUP-a i ograničena maksimalno na 1,30 m a upravo iz tehničke dokumentacije proizlazi da je takva visina u njoj i predviđena.

U spisu se nalazi i statički proračun a izvršena je i provjera te dokumentacije u skladu sa odredbama Zakona o izgradnji objekata pa su bili ispunjeni uvjeti za izdavanje građevinske dozvole.”

*USRH, Us - 1807/1992. od 4. studenog 1993.*

*IO USRH, 1994/34*

## 12.

Zakon o izgradnji objekata

“Narodne novine”, broj 54/86 - pročišćeni tekst, 18/87, 42/88, 29/89, 33/89, 34/91  
Članak 39.

**Proširenje poslovne prostorije smatra se rekonstrukcijom a ne i izmjenom ranije građevinske dozvole te je za takvu rekonstrukciju potrebna suglasnost suvlasnika cijelog objekta (stavak 5. ovoga članka).**

“Rješenjem od 1976. godine odobreno je građevinskom poduzeću da može izgraditi stambeno poslovni objekt oznake Z-45-12/1, 2, 3 a rješenjem iz 1981. godine odbijen je zahtjev tog poduzeća za izdavanje dozvole za upotrebu za stambeni toranj oznake Z-45-12/3 i parkiralište jer se tehničkim pregledom utvrdilo postojanje takovih nedostataka zbog kojih upotrebnu dozvolu nije bilo moguće izdati.

Navedena okolnost da za objekt nije bilo moguće izdati dozvolu za upotrebu ne može biti razlog da se objekt smatra u vrijeme podnošenja zahtjeva tužitelja 1992. godine još neizgrađenim kod nesporne činjenice da je objekt građevinski dovršen i useljen.

Prema tome, radi se o radovima na postojećem objektu a ne izmjeni i dopuni građevinske dozvole u tijeku gradnje objekta, pa je osnovano tijelo prvog stupnja pozvalo tužitelje kao investitore da dopune zahtjev za izdavanje građevinske dozvole suglasnošću svih suvlasnika predmetnog objekta.

Pogrešno je, dakle mišljenje tužitelja da osobe koje su stanari odnosno osobe koje su zaključile ugovor o kupoprodaji pojedinih etažnih dijelova zgrade nemaju pravo kao stranke sudjelovati u postupku jer takvo pravo imaju po članku 49. Zakona o općem upravnom postupku sve osobe koje trebaju radi zaštite svojih prava ili na zakonu zasnovanih pravnih interesa sudjelovati u postupku, a sigurno je da se izdavanjem građevne dozvole za rekonstrukciju zajedničkih dijelova objekta dira u takva prava. Etažni vlasnici imaju pravo koristiti te dijelove objekta pa bez njihove suglasnosti nije moguće odobriti rekonstrukciju.”

*USRH, Us - 4192/1993 od 6. listopada 1994.*

*IO USRH, 1994/34*

**13.**

Zakon o izgradnji objekata

pročišćeni tekst - "Narodne novine", br. 54/86, te 18/87, 42/88, 29/89, 33/89, 19/90  
Članak 28.

**U smislu stavka 6. ovoga članka odobrenje za građenje prestaje vrijediti ako u roku od dvije godine nije postavljen kiosk, a jer nije dovoljno da su samo započeti radovi u svezi s postavljenjem toga objekta.**

"Nije sporno da tužitelj posjeduje rješenje o građenju od 14. X. 1988. godine kojim se odobrava postavljanje montažnog kioska za prodaju voća i povrća, kao i da je to rješenje postalo pravomoćno dana 29. X. 1988. godine.

Prema čl. 28. st. 6. Zakona o izgradnji objekata rješenje o građenju prestaje vrijediti ako se ne započne gradnja ili rekonstrukcija odnosno ako se objekt ne postavi u roku 2 godine od dana pravomoćnosti rješenja.

Iz podataka spisa proizlazi da je građevinsko-urbanistički inspektor uviđajem od 15. i 21. XI. 1990. godine utvrdio da je tužitelj započeo radove na postavljanju montažnog kioska na č.z. 904/1 o.k.š., tako da su do dana kontrole izbetonirani trakasti temelji dimenzija 3,6 x 2,4 m x 0,20 m i postavljene vodovodne i kanalizacijske cijevi.

Pri tako utvrđenom činjeničnom stanju i postojanju navedenog propisa, pravilno je zaključilo prvostepeno tijelo da se predmetni radovi izvode bez građevinske dozvole, odnosno rješenja o građenju, pa je osnovano na temelju čl. 104. st. 1. toč. 2. al. 1. Zakona o izgradnji objekata donio rješenje o obustavi daljne gradnje.

Tvrđnja tužitelja da je sve potrebne radove u smislu građenja - postavljanja kioska - izvršio u roku 2 godine od pravomoćnosti rješenja o građenju ne može se prihvatiti. To iz razloga što iz izjave referenta za investicije u DP "Šibenka", koju je dao na zapisnik od 21. XI. 1990. godine, proizlazi da su radovi na izgradnji započeti 13. - 14. XI. 1990. godine nakon prikupljenih ponuda izvođača, pa kad se tome doda da je u smislu čl. 28. st. 6. Zakona o izgradnji objekata u konkretnom slučaju morao biti postavljen i objekt - kiosk u roku od 2 godine od dana pravomoćnosti rješenja a što nije, kako i sam tužitelj priznaje, onda istaknuti prigovori u tužbi ne mogu utjecati na drukčije rješenje ove stvari."

*USRH, Us - 225/91. od 12. rujna 1991.*

*PSPZ, 51/282*

**14.**

Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora ("Narodne novine", broj 54/80, 16/86)

Članak 68.

**Nema uvjeta da građevinsko-urbanistički inspektor na temelju ove zakonske odredbe naredi rušenje objekta koji je upisan u zemljišne knjige.**

"Iz podataka spisa proizlazi da je tužiteljjev objekt upisan u zemljišnim knjigama koje se vode u Općinskom sudu u R., kao da je i u skladu s rješenjem



o elektroenergetskoj suglasnosti priključen na električnu mrežu, a prema ugovoru iz godine 1981. i na javni vodovod i kanalizaciju.

Po pravnom shvaćanju suda nema uvjeta da građevinsko-urbanistički inspektor na temelju odredbi čl. 68. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora naredi rušenje objekta koji je upisan u zemljišnoj knjizi.

Kad bi se dopustilo da građevinsko-urbanistički inspektor može narediti rušenje takvog objekta, dovela bi se u pitanje pravna sigurnost subjekata pravnog prometa, osobito jedno od osnovnih zemljišnoknjižnih načela - načelo povjerenja, po kojem se sadržaj zemljišnih knjiga ima smatrati kao potpun i istinit.

Kad bi se čak i pretpostavilo da je do pogrešnog upisa došlo krivičnim djelom, građevinsko-urbanistički inspektor ne bi mogao narediti rušenje objekta jer bi to značilo da je riješio o valjanosti upisa kao o prethodnom pitanju, a to mu je zapreka u čl. 145. st. 1. Zakona o općem upravnom postupku.”

*Presuda Upravnog suda Hrvatske, Us - 5192/89. od 22. lipnja 1990.*

*PSPZ 47/267*

## 15.

Zakon o prostornom planiranju i uređivanju prostora (“Narodne novine”, broj 54/80, 16/86)

Član 69.

**Tužiteljima je pravilno na temelju stava 1. alineja 1. ovog člana naređeno da obustave gradnju objekta jer je gradnja objekta protivna prostornom planu šireg područja.**

“Izgradnja stambenog poslovnog objekta je u skladu sa provedbenim urbanističkim planom, budući da se prema tom planu objekt zadržava. Međutim, prema generalnom urbanističkom planu grada Zagreba odobrena gradnja objekta nalazi se na području predviđenome za drugu namjenu. Kako je u čl. 25. st. 3. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora propisano da će se u slučaju ako su prostorni planovi neusklađeni primjenjivati plan šireg područja, to je tužiteljima pravilno obustavljena gradnja pozivom na čl. 69. st. 1. al. 1. tog Zakona.”

*USH, Us - 2012/88 od 26. listopada 1988.*

*PSPZ, 41/189*

## 16.

Zakon o postupanju s objektima građenim protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje, “Narodne novine”, broj 33/92

Članak 1.

**Ovaj Zakon ne odnosi se na objekte pri čijoj se gradnji odstupilo od građevinske dozvole.**

“Ovaj Zakon ima u vidu izgrađeni objekt i objekt čija je izgradnja započeta protivno prostornom planu i bez odobrenja za građenje, time da se izgrađenim objektom smatra objekt na kojem su do dana stupanja na snagu Zakona

izvedeni građevinski i instalaterski radovi, dok se objektom čija je izgradnja započeta smatra objekt kojem su do dana stupanja na snagu Zakona izvedeni konstruktivni dijelovi najmanje jedne etaže.

Takovi objekti mogu se zadržati u prostoru ako su izgrađeni u skladu s uvjetima uređenja prostora, odnosno ako se mogu uskladiti s tim uvjetima, te ako njihovo zadržavanje nije isključeno odredbom članka 13. ovoga Zakona.

U konkretnom slučaju proizlazi da tužiteljica ima građevnu dozvolu izdatu dana 21. rujna 1988. godine, međutim da je od iste odstupila tako da je dograđeni dio širi za 1,2 m od odobrenog, te je izveden još jedan prozor, radi čega joj je rješenjem od 4. listopada 1991. godine bilo naređeno da obustavi gradnju, te da u roku od 90 dana uskladi izvedene radove s građevinskom dozvolom ili ishodi izmjenu i dopunu građevne dozvole.

Kako tužiteljica nije ishodila takvo rješenje, bile su ispunjene pretpostavke za primjenu članka 104. stavak 1. alineja 2. Zakona o izgradnji objekata i donošenju rješenja o rušenju.

Naime, iako se u ovome slučaju radi o rekonstrukciji objekta pod kojom se podrazumijeva nadogradnja i dogradnja koja se ne može izvoditi bez građevne dozvole, to još i ne znači da je u slučaju tužiteljice trebalo primijeniti odredbe Zakona o postupanju s objektima građenim protivno prostornim planovima i bez odobrenja za građenje, jer se navedeni Zakon ne odnosi na objekte pri čijoj se nadogradnji ili dogradnji odstupilo od građevne dozvole, koja je izdana u skladu s uvjetima uređenja prostora i u skladu s prostornim planom donesenim do dana stupanja na snagu tog Zakona.”

*USRH, Us - 11180/1993 od 14. travnja 1994.*

*IO USRH, 1994/36*

## 17.

**Građevna dozvola ne oslobađa vlasnika povlasnog dobra odgovornosti za štetu nastalu izgradnjom objekta na svom zemljištu protivno postojećem ugovoru o negativnoj služnosti, jer izdavanjem građevne dozvole nije prestala navedena služnost.**

“Prvostupanjski sud je utvrdio da je pravomoćnom presudom Općinskog suda u T. br. P 404/82 utvrđeno da postoji negativna služnost prema kojoj tuženima ne pripada pravo na podizanje bilo kakve zgrade na čestici zem. br. 1900/9. Utvrđeno je da su tuženi, usprkos postojanju takve negativne služnosti, na navedenoj čestici podigli zgradu i time tužitelju prouzročili štetu u visini kako je to utvrđeno provedenim vještačenjem, jer je gradnjom navedenog objekta protivno ugovoru o osnivanju negativne služnosti tužitelju oduzet pogled na more, cestu, sunce i svjetlost, time je kuća unižena u drugi red čime joj je umanjena njezina vrijednost.

Iz navedenog razloga prvostupanjski sud je usvojio tužbeni zahtjev i obvezao tužene na naknadu štete u iznosu od 83.321 HRD.

Rješavajući po žalbi tuženih, drugostupanjski je sud pobijanom presudom zauzeo stajalište da je prvostupanjski sud pravilnom primjenom materijalnog prava obvezao tužene na naknadu štete, s tim da je djelomično preinačio odluku o kamatama i odredio da kamate teku od 2. prosinca 1991. g. do isplate.

Nije ostvaren revizijski razlog pogrešne primjene materijalnog prava.

Neosnovano tuženi u reviziji ističu da nisu nikakvom protupravnom radnjom nanijeli bilo kakvu štetu tužitelju.

Tuženi su gradeći svoj objekt postupali protivno obvezama iz postojeće negativne služnosti, dakle protivno odredbama ugovora, a uslijed takvog postupanja tužiteljima je nastala šteta kako je utvrđeno provedenim građevinskim vještačenjem.

Pravilno je stajalište nižestupanijskih sudova da postojanje građevinske dozvole ne oslobađa tužene od odgovornosti za naknadu štete, budući da upravni organ izdavanjem građevinske dozvole nije ukinuo, a niti je mogao ukinuti, postojeće pravo negativne služnosti osnovane u korist tužitelja.”

*VSRH, Rev - 2137/1992. od 27. prosinca 1992.*

*IO VSRH 1/95,7*

## 18.

**Nakon što je po sili zakona prestala stvarna služnost, ne može se više raspravljati je li služnost takvog sadržaja i dalje potrebna vlasniku povlasnog dobra, već je li na zakonom propisan način nastala nova stvarna služnost.**

“Predmet spora između stranaka je pitanje prestanka prava služnosti prolaza za korist tuženikove nekretnine k. č. br. 152/7 kao povlasnog dobra, a preko nekretnine tužitelja k. č. br. 152/2 kao poslužnog dobra.

Oba nižestupanijska suda, međutim, nisu pristupila u materijalno-pravnom smislu utvrđenju razloga o spornom pitanju - je li već i prestalo pravo stvarne služnosti, već se raspravljalo je li navedena vrsta služnosti i dalje potrebna tuženiku u obradi njegove nekretnine koja ima značaj povlasnog dobra.

Sve to unatoč utvrđenju da je tužitelj još u 1984. g. zabranio prolaz tuženiku, da je uspio tuženik u parnici zbog smetanja posjeda takva prava, ali da u izvršnom postupku nije uspostavljeno stanje, jer nikada nije pokrenut izvršni postupak i da “tuženik ovo svoje pravo ne izvršava od tada”.

Takva utvrđenja sudova ukazivala su da je valjalo primijeniti odredbe čl. 58. st. 1. Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, koje propisuju da stvarna služnost prestaje ako se vlasnik poslužnog dobra protivi njezinu vršenju, a vlasnik povlasnog dobra tri uzastopne godine nije vršio svoje pravo. Dakle, kada se ostvare navedene zakonske pretpostavke, stvarna služnost prestaje po sili zakona, pa se nakon vremena prestanka može raspravljati samo o tome je li nova stvarna služnost nastala na zakonom propisan način. Potreba za postojanjem stvarne služnosti nije zakonska osnova za nastanak stvarne služnosti, kako su sudovi u postupku raspravljali.”

*VSRH, Rev - 498/1993. od 26. siječnja 1994. g.*

*IO VSRH 1/95,8*

## XII. UPORABNA DOZVOLA

### 1.

Članak 80. stavak 3. Zakona o izgradnji objekata  
pročišćeni tekst - "Narodne novine", br. 54/86 te 18/87, 42/88, 29/89, 33/89, 19/90.  
**Može se izdati dozvola za upotrebu i za dio objekta građana ili građanske pravne osobe ako taj dio čini ekonomsko-tehničku cjelinu.**

"U smislu odredbe članka 80. stavak 3. (Glava VII) navedenog zakona dozvola za upotrebu može se izdati i za dio objekta ako taj dio čini ekonomsko-tehničku cjelinu koja se može sama koristiti. Člankom 101. stavak 1. ovoga zakona upućuje se na primjenu ostalih odredbi Glave VIII, dakle, i na primjenu članka 80. stavak 3., i to kad se radi o dozvolama za upotrebu dijelova objekta, ako isti ne predstavlja posebni dio objekta, jer je za dio objekta, koji predstavlja posebni dio po članku 101. stavak 3., predviđeno izdavanje privremene dozvole za upotrebu, i to s rokom važenja najduže 2 godine.

Tuženi organ obrazlažući osporeno rješenje, zbog čega se ne može izdati upotrebna dozvola za dio objekta, poziva se na odredbu članka 101. stavak 2. navedenog zakona iako je i iz same stilizacije te odredbe vidljivo da se radi o slučaju kad se građanima može izdati dozvola za upotrebu objekta kao cjeline, i to u slučaju da taj objekt nije dovršen u cijelosti, dakle, tuženi se poziva na zakonsku odredbu koja se ne odnosi na slučaj koji ima u vidu članak 80. stavak 3. Zakona.

Za pravilno rješenje te predmetne stvari u ponovnom postupku bit će potrebno utvrditi da li dio objekta za koji tužiteljica traži izdavanje upotrebne dozvole čini ekonomsko-tehničku cjelinu koja se može samostalno koristiti, pa zavisno o tom utvrđenju bit će moguće donijeti pravilnu i zakonitu odluku o tužiteljičinom zahtjevu."

*USRH, Us-2551/90. od 23. svibnja 1991.*

*PSPZ, 51/283*

### 2.

**U postupku ukidanja dozvole za upotrebu po pravu nadzora građevinsko-urbanistički inspektor nema položaj stranke.**

"Prema odredbi čl. 109. st. 2. Zakona o izgradnji objekata ako građevinsko-urbanistički inspektor utvrdi da je dozvoljena upotreba objekta za koji ne postoji građevinska dozvola ili da je dozvoljena upotreba objekta protivno odredbama glave VIII tog zakona, predložiti će republičkom organu uprave nadležnom za poslove građevinarstva da takvu dozvolu po pravu nadzora ukine. Prema st. 3. citiranog propisa rješenje o poništenju odnosno ukidanju može se donijeti u roku godinu dana od dana konačnosti građevinske dozvole odnosno dozvole za upotrebu objekta.

S obzirom na citiranu odredbu zakona, nije bilo mjesta odbijanju zahtjeva tužitelja, jer tužitelj ne podnosi zahtjev već prijedlog za ukidanje takve dozvole po pravu nadzora.

Nadležni organ, ako ne odluči po pravu nadzora ukinuti izdanu dozvolu za upotrebu objekta, nema razloga za donošenje rješenja o odbijanju "zahtjeva" građevinsko-urbanističkog inspektora, niti građevinsko-urbanistički inspektorat koji je dostavio prijedlog republičkom organu uprave nema položaj stranke u takvom postupku."

*USH, Us - 591/88 od 13. srpnja 1988.*  
*PSPZ, 40/201*

### 3.

**Privremena dozvola za upotrebu može se izdati ako nisu ispunjeni svi uvjeti određeni u uvjetima uređenja prostora (u konkretnom slučaju uvjet iz elektroenergetske suglasnosti o priključku na elektromrežu).**

"Članom 82. Zakona o izgradnji objekata propisano je da se objekt i njegov dio može koristiti i prije dovršetka izgradnje kad je to potrebno radi nastavka i dovršenja izgradnje (korištenje trafostanice, prometnica, mostova i sl.) - al. 1, i kada nisu izvedeni svi radovi predviđeni tehničkom dokumentacijom prema kojoj se objekt gradi ili kad na izgrađenom objektu postoje nedostaci koje je potrebno otkloniti, pod uvjetom da ti nedostaci ne utječu na stabilnost objekta i sigurnost u pogledu života i zdravlja ljudi, na sigurnost od požara, na sigurnost prometa i susjednih objekata i na stanje okoline - al. 2, s tim da se u tim slučajevima izdaje privremena dozvola za upotrebu objekta s naznakom roka važenja.

Nije sporno da nije postupljeno po uvjetima iz elektroenergetske suglasnosti, izdane za priključenje objekta na mrežu distribucije, te jer po shvaćanju suda nepostupanje po toj suglasnosti predstavlja razlog iz al. 1. čl. 82, to su se ispunili uvjeti za izdavanje privremene dozvole za upotrebu objekta u smislu tog propisa."

*USH, Us - 1684/88 od 22. lipnja 1988.*  
*PSPZ, 40/199*

### XIII. PRAVNO RAZDVAJANJE ZEMLJIŠTA I ZGRADE

#### *Literatura:*

Simonetti, Petar, Pravo građenja, NIO "Službeni list SR BiH", Sarajevo i NIU "Službeni list SFRJ", Beograd, 1986, str. 253-267.

#### 1.

**Nije zabranjeno ugovorom o razvrgnuću suvlasničke zajednice nekretnina odvojeno urediti pitanje prava vlasništva zemljišta od vlasništva zgrade, koja se nalazi na takvom zemljištu.**

"Predmet spora u ovoj pravnoj stvari predstavlja zahtjev tužiteljice radi utvrđenja da su stranke suvlasnice (u omjeru označenom u tužbi) kuće i gospodarske zgrade izgrađene na č.k. br. 682/1 i č.k. br. 682/2 i da je tuženica dužna dopustiti, da se ta suvlasnička zajednica razvrgne.

Niži sudovi udovoljili su tom tužbenom zahtjevu nakon što su u provedenom postupku u bitnom utvrdili da su stranke ranije bile suvlasnice u navedenim dijelovima čestice br. 682 sa ukupno 393 čhv na kojoj je izgrađena spomenuta kuća sa gospodarskom zgradom, da su stranke zaključenim diobnim ugovorom razvrgle suvlasničku zajednicu samo u odnosu na zemljište tako da je svakoj od njih pripalo pravo vlasništva na novim česticama koje su nastale diobom ranije čestice br. 682, a da nisu razvrgnule suvlasničku zajednicu u pogledu kuće i gospodarske zgrade koje se nalaze na svakoj od spomenutih čestica koje su pripale strankama.

Prema mjerodavnim propisima koji su bili na snazi u kritično vrijeme (a sadržaj propisa o tome nije se ni sada izmijenio) nije zabranjeno ugovorom odvojeno urediti pitanje prava vlasništva zemljišta uključujući i razvrgnuće suvlasničke zajednice u odnosu na pravo vlasništva kao i diobu zgrade i drugih objekata koji se nalaze na takvom zemljištu polazeći od analogne primjene odredbe članka 6. stavak 1. Zakona o prometu zemljišta i zgrada ("Narodne novine", broj 52/73). Naime, u konkretnom slučaju je utvrđeno da su tako postupile parnične stranke pri zaključenju diobnog ugovora imajući u vidu isključivo razvrgnuće suvlasničke zajednice zemljišta, a ostavljajući netaknutom suvlasničku zajednicu u pogledu navedene zgrade i gospodarskog objekta koji od ranije postoji u suvlasničkim omjerima 6/10 na strani tužiteljice i 4/10 na strani revidentice, koji nisu bili sporni."

*VSRH, Rev - 244/1991. od 16. siječnja 1992. g.  
IO VSH, 1993/4*

#### ***XIV. POREZ NA PROMET NEKRETNINA***

U neskladu je s Ustavom odredba zakona koja propisuje da se bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može upisati prijenos prava vlasništva na nekretninu u zemljišne knjige.

Ustavni sud Republike Hrvatske ukinuo je odredbu članka 22. Zakona o porezu na promet nekretnina (Nar. nov., br. 53/90, 59/90, 61/91, 26/93 i 95/95).

*Iz obrazloženja:*

Prijedlog je osnovan.

U nastavku postupka Ustavni sud je ocijenio da je osporena zakonska odredba u neskladu s Ustavom Republike Hrvatske.

#### *Osporena zakonska odredba glasi:*

“Bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može se upisati prijenos prava vlasništva na nekretnini u zemljišnim knjigama.“

Osporena zakonska odredba sadržaj je zakona donesenog za vrijeme važenja Ustava Socijalističke Republike Hrvatske. Zakon do danas nije usklađen s Ustavom Republike Hrvatske.

Ustav Republike Hrvatske među najviše vrednote ustavnog poretka ističe i nepovredivost vlasništva i vladavinu prava. (čl. 3.)

Ustav jamči pravo vlasništva (čl. 481).

Jamčeći pravo vlasništva Ustav ne štiti samo pojedinačno pravo vlasništva, tj. nečije (stvarno) pravo koje ovlašćuje svog nositelja da određenom stvari i koristima od nje raspolaze potpuno i čini što ga je volja (u skladu sa zakonom) i da svakom drugom od toga isključi, ako to nije protivno tuđim pravima ili zakonskim ograničenjima, već štiti i samu ustanovu (institut) prava vlasništva u ustavnopravnom poretku države.

Ustanova prava vlasništva štiti se i time što se zakonom propisuju uvjeti stjecanja, zaštita i prestanak prava vlasništva.

Propisujući stjecanje prava vlasništva pravnim poslom, srednjeeuropski, pa i kontinentalni pravni sustavi, kojima pripada i hrvatski građanskopravni sustav, redovito određuju da se u tom slučaju vlasništvo nekretnina stječe upisom u javne (zemljišne) knjige. Smatra se da zemljišna knjiga istinito i potpuno odražava pravno stanje nekretnine (načelo povjerenja).

Kako je, dakle, naše stvarnopravno uređenje glede prava (vlasništva) na nekretninama oslonjeno na sustav zemljišnih knjiga, to je prijeko potrebno ustrojivati takav pravni sustav koji će potpomagati, unapređivati, a ne otežavati stvaranje pouzdanog sustava zemljišnih knjiga. To nadalje znači da iz pravnog sustava treba uklanjati sve zapreke tome da sadržaj tih knjiga bude potpun i istinit. To, pak, znači da treba ukloniti iz pravnog sustava sve odredbe posebnih zakona koje su zapreka za učinkovito stjecanje vlasništva na nekretnini upisom u zemljišne knjige. Sve zapreke upisu u zemljišne knjige povećavaju raskorak između faktičnog i zemljišnoknjižnog stanja, slabe povjerenje u zemljišne knjige, slabe povjerenje u promet, ugrožavaju poduzetničku i tržišnu slobodu kao temelj gospodarskog ustroja Republike (čl.49/1).

Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu samo iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike, te zaštite prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (čl. 50/2).

Propisivanjem da se bez dokaza o plaćenom porezu na promet nekretnina ne može upisati prijenos prava vlasništva na nekretnini u zemljišne knjige ne štiti se ni interes ni sigurnost Republike, a niti priroda, ljudski okoliš ili zdravlje ljudi.

Takvo ograničavanje (stjecanja) vlasništva na nekretninama izlazi, dakle, iz okvira Ustavom dopuštenih ograničenja prava vlasništva (čl. 50/2) i ugrožava samu ustanovu prava vlasništva te Ustavom zajamčene poduzetničke slobode.

Nedvojbeno je da se naplata poreza na promet i s tim u svezi obveza da svatko sudjeluje u podmirenju javnih troškova u skladu sa svojim gospodarskim mogućnostima (čl.51/1) može osigurati drugim, primjerenijim sredstvima (sve do zasnivanja hipoteke radi osiguranja naplate dužnog poreza na promet nekretnine koja je predmet prometa). Zapravo, takvo propisivanje sprečava (legalan) promet, a time i naplatu poreza. Tek upisom obavljene promjene vlasništva u zemljišne knjige promet postaje vidljiv i mogućnost naplate poreza sigurna.

Iz navedenih razloga Ustavni sud Republike Hrvatske ocijenio je da je osporena zakonska odredba u neskladu s navedenim odredbama Ustava Republike Hrvatske, pa je stoga osporenu zakonsku odredbu ukinuo u skladu s odredbom st. 1. čl. 21. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 13/91).

*Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-I-28/93, od 17. 04. 1996.*

*(Objavljeno u Nar. nov., broj 32/96)*

*Informator, br. 4402, 15. 05. 1996.*





### **III. Pravni izvori (Sources of Law, Rechtsquellen)**



**RELEVANTNE ODREDBE BUDUĆIH ZAKONA\*****1. PRIJEDLOG ZAKONA O ODŠTETI ZA ODUZETU IMOVINU  
(PRIJEDLOG ZAKONA BR. 29)****I. Osnovne odredbe**

## Članak 1.

Ovim zakonom uređuju se uvjeti i postupak za odštetu imovine koja je prijašnjim vlasnicima oduzeta i prenijeta u općenarodnu imovinu, državno, društveno ili zadružno vlasništvo (u daljnje tekstu: društveno vlasništvo) konfiskacijom, nacionalizacijom, agrarnom reformom i drugim propisima i načinima navedenim u ovom zakonu.

Pod odštetom u smislu ovog zakona smatra se vraćanje imovine u vlasništvo prijašnjem vlasniku ili ostvarivanje prava na naknadu za imovinu oduzetu na temelju propisa i/ili akata navedenih u ovom zakonu.

## Članak 2.

Prijašnjem vlasniku vraća se u vlasništvo ili utvrđuje pravo na naknadu za imovinu oduzetu na teritoriju Republike Hrvatske na temelju propisa kao što su:

1. Zakona o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije ("Službeni list DFJ" broj 40/45);
2. Zakona o potvrdi i izmjenama i dopunama Zakona o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije ("Službeni list FNRJ" broj 61/46);
3. Zakona o postupanju sa imovinom, koju su vlasnici morali napustiti u toku okupacije i imovinom, koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača ("Službeni list DFJ" broj 36/45);
4. Zakona o potvrdi i izmjenama Zakona o postupanju sa imovinom, koju su vlasnici morali napustiti u toku okupacije i imovinom, koja im je oduzeta od strane okupatora i njegovih pomagača ("Službeni list FNRJ" broj 64/46, 105/46, 88/47 i 99/48);
5. Zakona o suzbijanju nedopuštene trgovine, nedopuštene špekulacije i privredne sabotaže ("Službeni list FNRJ" broj 56/46);
6. Zakona o oduzimanju ratne dobiti, stečene za vrijeme neprijateljske okupacije ("Službeni list DFJ" broj 36/45);
7. Zakona o potvrdi i izmjenama i dopunama Zakona o oduzimanju ratne dobiti, stečene za vrijeme neprijateljske okupacije ("Službeni list FNRJ" broj 52/46);
8. Zakona o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća ("Službeni list FNRJ" broj 98/46, 36/48);
9. Zakona o prelazu u državno vlasništvo neprijateljske imovine i sekvestraciji nad imovinom odsutnih osoba ("Službeni list FNRJ" broj 63/46);
10. Osnovnog zakona o eksproprijaciji ("Službeni list FNRJ" broj 28/47);
11. Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta ("Službeni list FNRJ" broj 52/58);

\* Tekstovi prijedloga zakona nalaze se u proceduri Sabora Republike Hrvatske od 3. i 18. siječnja 1996. godine.

12. Zakona o uređivanju i korištenju gradskog zemljišta ("Narodne novine", broj 6/63);
  13. Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera ("Službeni list SFRJ" broj 5/68 i "Narodne novine", broj 30/68);
  14. Zakona o uređenju i davanju na korištenje građevinskog zemljišta ("Narodne novine", broj 20/69);
  15. Zakona o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", broj 54/80, 42/86, 61/88, 48/88 - pročišćeni tekst, 16/90 i 53/90);
  16. Zakona o prometu zemljišta i zgrada ("Službeni list SFRJ" broj 43/65, 57/65 i 17/67 i "Narodne novine", broj 52/71 i 52/73);
  17. Zakona o udruženom radu ("Službeni list SFRJ" broj 53/76, 57/83, 85/87, 6/88, 11/88 i 38/88);
  18. Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji ("Službeni list DFJ" broj 64/45, "Službeni list FNRJ" broj 24/46, 101/47, 105/48, 21/56, 55/57 i "Službeni list SFRJ" broj 10/65);
  19. Zakona o provođenju agrarne reforme i kolonizacije na području Narodne Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 111/47, 25/58, 58/57, 62/57, 32/62);
  20. Osnovnog zakona o postupanju sa ekspropiranim i konfisciranim šumskim posjedima ("Službeni list FNRJ" broj 61/46);
  21. Zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu općenarodne imovine i dodjeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama ("Službeni list FNRJ" broj 22/53, 27/53, 4/57, 46/62 i "Službeni list SFRJ" broj 10/65);
  22. Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 26/84);
  23. Zakona o ispitivanju porijekla imovine i o oduzimanju nezakonito stečene imovine ("Narodne novine", broj 14/84);
  24. Zakona o udruživanjima, zborovima i drugim javnim skupovima ("Službeni list FNRJ" broj 51/46 i 29/47);
  25. Zakona o državljanstvu Narodne Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 18/50);
  26. Zakona o državljanstvu ("Službeni list DFRJ" broj 64/45 i 105/48);
  27. Osnovnog zakona o iskorištavanju poljoprivrednog zemljišta ("Službeni list SFRJ" broj 25/65, 12/67, 14/70 i "Narodne novine", broj 52/71 i 52/73);
  28. Zakona o provođenju pojedinih odredaba Zakona o iskorištavanju poljoprivrednog zemljišta ("Narodne novine", broj 25/60).
- Određbe ovog zakona odnose se i na sve druge slučajeve u kojima je imovina oduzeta na temelju odluke o konfiskaciji, neovisno o tome koje tijelo je donijelo odluku o konfiskaciji i primjenom kojeg propisa je odluka o konfiskaciji donijeta i izvršena.

### Članak 3.

Prijašnjem vlasniku vraća se u vlasništvo ili utvrđuje pravo na naknadu i za imovinu koja je prijašnjem vlasniku oduzeta presudama, odlukama, rješenjima i drugim aktima što su ih izdala vojna ili civilna tijela od 15. svibnja 1945. godine do donošenja ili u provedbi propisa iz članka 2. ovog zakona, kao i na odštetu imovine oduzete bez pravnog osnova ili bez propisa.

#### **IV. Predmet odštete**

##### **1. Neizgrađeno građevinsko zemljište**

###### **Članak 16.**

Prijašnjem vlasniku odnosno osobi na koju je prijašnji vlasnik prenio svoje pravo vraća se u vlasništvo neizgrađeno građevinsko zemljište koje je u društveno vlasništvo prenijeto na temelju propisa iz članka 2. te akata i načina propisanih člankom 3. ovog zakona, a koje pravomoćnim aktom nadležnog tijela nije oduzeto iz posjeda prijašnjih vlasnika ili osobe na koju je svoje pravo prenio prijašnji vlasnik u skladu sa posebnim zakonom.

Neizgrađenim građevinskim zemljištem u smislu ovog zakona smatra se ono zemljište koje nije privedeno namjeni, odnosno ako na njemu nije izgrađen objekt ili nisu izvedeni znatniji radovi na objektu.

Odredba stavka 1. ovog članka odnosi se i na neizgrađeno građevinsko zemljište koje je prijašnjem vlasniku na temelju propisa dodijeljeno u ime naknade za oduzeto građevinsko zemljište.

Iznimno, odredba stavka 1. ovog članka odnosi se i na građevinsko zemljište na kojem je prijašnji vlasnik ili osoba na koju je svoje pravo prenio prijašnji vlasnik u skladu s posebnim zakonom izgradio objekt protivno propisima.

###### **Članak 17.**

Neizgrađeno građevinsko zemljište koje je u društveno vlasništvo prenijeto na temelju propisa iz članka 2. ovog zakona te akata i načina propisanih člankom 3. ovog zakona i koje je na temelju pravomoćne odluke nadležnog tijela oduzeto iz posjeda prijašnjih vlasnika ili osobe na koju je pravo prenio prijašnji vlasnik, a kojim općina odnosno grad do stupanja na snagu ovog zakona nije dalje raspolagala ili koje do stupanja na snagu ovog zakona nije privedeno namjeni, vratit će se u vlasništvo prijašnjem vlasniku na njegov zahtjev.

U slučaju iz stavka 1. ovog članka prijašnji vlasnik dužan je vratiti primljenu naknadu za oduzeto neizgrađeno građevinsko zemljište u roku i iznosu koji se utvrđuje rješenjem o vraćanju u vlasništvo.

Naknada iz stavka 2. ovog članka utvrđuje se u kunskoj protuvrijednosti DEM prema prodajnom tečaju ovlaštene banke u mjestu ispunjenja koji vrijedi na dan vraćanja naknade, a koja odgovara dinarskoj protuvrijednosti primljene naknade izražene u DEM, prema prodajnom tečaju DEM na dan primitka naknade.

Odredba stavka 2. ovog članka odnosi se samo na slučajeve u kojima je naknada određena u novcu prema odredbama Zakona o eksproprijaciji ("Narodne novine", broj 10/78, 5/80, 30/82, 46/82 - pročišćeni tekst, 28/87, 39/88 i 73/91).

Pod zemljištem privedenim namjeni smatra se ono zemljište na kojem je izgrađen objekt ili su izvedeni znatniji radovi na objektu kao i ono zemljište na kojem je općina izvršila pripremu za izgradnju.

###### **Članak 18.**

Pravni poslovi koje su prijašnji vlasnici sklopili protivno propisima kojima je bio zabranjen promet građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu

smatraju se valjanim ukoliko nemaju drugih nedostataka koji ih ne čine ništavim ili pobožnim.

Osobi koja je na temelju stavka 1. ovog članka stekla pravo korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu pravo vlasništva priznat će na njen zahtjev županijski ured iz članka 56. ovog zakona.

Osoba kojoj se na temelju odredaba ovog članka priznaje pravo vlasništva na neizgrađenom građevinskom zemljištu dužna je platiti porez na promet nekretnina u roku od 15 dana od dana primitka rješenja.

#### Članak 19.

Odredbe ovog zakona o vraćanju neizgrađenog građevinskog zemljišta odnose se i na ono zemljište prijašnjeg vlasnika kome je isto zemljište oduzeto kao poljoprivredno zemljište, šume ili šumsko zemljište po propisima o agrarnoj reformi i kolonizaciji.

## **2. PRIJEDLOG ZAKONA O VLASNIŠTVU I DRUGIM STVARNIM PRAVIMA (PRIJEDLOG ZAKONA BROJ 44)**

### ***Dio šesti*** ***Pravo građenja***

#### **Glava 1.** **O pravu građenja uopće**

#### **Pravo građenja**

##### **Članak 280.**

(1) Pravo građenja je ograničeno stvarno pravo na nečijem zemljištu koje ovlašćuje svog nositelja da na površini tog zemljišta, ili ispod nje, ima vlastitu zgradu, a svagdašnji vlasnik tog zemljišta je to dužan trpjeti.

(2) Pravo građenja je u pravnom pogledu izjednačeno s nekretninom.

(3) Zgrada koja je izgrađena, ili koja bude izgrađena, na zemljištu koje je opterećeno pravom građenja, pripadnost je tog prava, kao da je ono zemljište.

#### **Sadržaj prava građenja**

##### **Članak 281.**

(1) Tko je nositelj prava građenja taj je i vlasnik zgrade koja je pripadnost tog njegovog prava, a glede zemljišta koje je opterećeno pravom građenja ima ovlaštenja i dužnosti plodouživatelja; svaka tome suprotna odredba je ništava.

(2) Nositelj prava građenja je dužan vlasniku zemljišta plaćati mjesečnu naknadu za zemljište u iznosu prosječne zakupnine za takvo zemljište, ako nije što drugo određeno.

(3) Pravo građenja ima sadržaj s kojim je osnovano, ako nije kasnije zakonito izmijenjen; ako tvrdi da je izmijenjen, treba to dokazati.

#### **Preinaka sadržaja**

##### **Članak 282.**

(1) Preinaka sadržaja prava građenja dopuštena je samo u sporazumu s vlasnikom opterećene stvari, a ako bi se time ometao dotadašnji način izvršavanja ostalih stvarnih prava na opterećenoj nekretnini - tada i u sporazumu s ovlaštenicima tih prava.

(2) Na preinaku sadržaja primjenjuje se na odgovarajući način ono što je određeno za osnivanje prava građenja na temelju pravnog posla.

#### **Neodvojivost**

##### **Članak 283.**

Pravo građenja ne može se odvojiti od zemljišta koje opterećuje, pa tko na bilo kojem pravnom temelju stekne vlasništvo opterećenog zemljišta, stekao je zemljište opterećeno pravom građenja, ako zakonom nije drugačije određeno.



## **Nositelj prava građenja**

### **Članak 284.**

(1) Nositelj prava građenja je osoba u čiju je korist to pravo osnovano ili je na nju prešlo.

(2) Vlasnik zemljišta može biti nositelj prava građenja na svojem zemljištu.

## **Prometnost**

### **Članak 285.**

(1) Pravo građenja je otudivo i nasljedivo kao i druge nekretnine, ako nije što drugo određeno.

(2) Pravo građenja je moguće opteretiti služnostima, stvarnim teretima i založnim pravom.

(3) Zgrada koja je izgrađena, dio je prava građenja, pa se prenosi, nasljeđuje i opterećuje zajedno s pravom građenja.

## **Glava 2.**

### **Stjecanje**

#### **Odjeljak 1.**

#### **Osnivanje prava građenja**

### **Općenito**

#### **Članak 286.**

(1) Pravo građenja osniva se na temelju pravnog posla vlasnika nekretnine koja se opterećuje, a i odlukom suda.

(2) Pravo građenja je osnovano kada su ispunjene sve pretpostavke određene zakonom.

#### **a/ Osnivanje na temelju pravnog posla**

##### **Pravni temelj**

#### **Članak 287.**

(1) Na temelju valjanog pravnog posla kojemu je cilj osnivanje prava građenja osniva se to pravo izvođenjem iz vlasništva nekretnine koju se njime opterećuje, a na način određen zakonom.

(2) Pravni posao iz stavka 1. ovog članka nužno sadrži odredbe o osnivanju prava građenja na određenoj nekretnini, a da bi bio valjan treba biti u pisanom obliku.

(3) Pravnim poslom iz stavka 1. ovog članka, može se pravo građenja ograničiti na svaki način koji je moguć, a nije nedopušten niti suprotan pravnoj naravi tog prava.

(4) Kad je zemljište u vlasništvu nekolicine suvlasnika ili zajedničkih

vlasnika, samo svi oni suglasno mogu odrediti njegovo opterećivanje pravom građenja.

### **Način osnivanja**

#### **Članak 288.**

(1) Pravo građenja osniva se dvostrukim upisom toga prava u zemljišnu knjigu, i to njegovim upisom kao tereta na zemljištu kojeg opterećuje te njegovim upisom kao posebnog zemljišnoknjižnog tijela u za to novoosnovanom zemljišnoknjižnom ulošku.

(2) Upis prava građenja u zemljišnu knjigu kao tereta na zemljištu kojeg opterećuje moguć je samo na temelju pisanog očitovanja volje njegova vlasnika da time optereti svoje zemljište; ali ako bi pravo građenja štetilo već upisanim ograničenim stvarnim pravima na zemljištu koje bi se opteretilo pravom građenja, može ga se upisati samo s pristankom ovlaštenika tih prava.

(3) Zgrada, bude li izgrađena, upisat će se kao da je izgrađena na pravu građenja.

(4) U vlasnički list novog uloška upisat će se nositelj prava građenja, i to će se, ako vlasnik zemljišta nije drugačije odredio, on upisati kao nositelj tog prava.

(5) Kada zakonom nije što drugo određeno glede načina osnivanja prava građenja, njegove promjene i prestanka, te glede zaštite povjerenja u zemljišne knjige, primjenjivat će se na odgovarajući način odredbe članka 263. i 264. ovog zakona.

### **b/ Osnivanje odlukom suda Osnivanje odlukom**

#### **Članak 289.**

(1) Pravo građenja može svojom odlukom osnovati sud u postupku diobe i ostavinskom postupku, ako je ovlašten u tom postupku osnovati služnost, a i u drugim slučajevima određenim zakonom.

(2) Na osnivanje prava građenja odlukom suda primjenjuje se na odgovarajući način pravila o osnivanju služnosti odlukom suda.

#### **Odjeljak 2.**

### ***Stjecanje nečijeg prava građenja***

### **Prijenos i nasljeđivanje**

#### **Članak 290.**

(1) Na prienos prava građenja primjenjuju se na odgovarajući način odredbe o stjecanju prava vlasništva na nekretninama na temelju pravnog posla, odluke suda i nasljeđivanja, ako nije što drugo određeno niti proizlazi iz pravne naravi prava građenja.

(2) S pravom građenja ujedno se prenosi i vlasništvo zgrade izgrađene na pravu građenja; suprotna odredba je ništava.

### **Glava 3. Zaštita**

#### **Zaštita prava građenja**

##### **Članak 291.**

(1) Pravo građenja dok nije izgrađena zgrada, a i nakon toga, uživa zaštitu po pravilima o zaštiti prava vlasništva, koja se primjenjuju na odgovarajući način.

(2) Pravo vlasništva zgrade izgrađene na pravu građenja uživa zaštitu po pravilima o zaštiti prava vlasništva, koja se primjenjuju na odgovarajući način.

### **Glava 4. Prestanak**

#### **Općenito**

##### **Članak 292.**

(1) Pravo građenja prestaje propašću stvari, odreknućem ovlaštenika, istekom roka i ispunjenjem raskidnog uvjeta, zaštitom tuđeg povjerenja, prestankom korisnika, rasterećenjem te ukinućem.

(2) Pravo građenja upisano u zemljišnoj knjizi prestaje kada, zbog razloga iz stavka 1. ovog članka, bude brisano kao teret na zemljištu opterećenom tim pravom i kao posebno zemljoknjižno tijelo.

#### **Propast stvari i neki drugi razlozi**

##### **Članak 293.**

Na prestanak prava građenja propašću stvari, odreknućem ovlaštenika, istekom roka i ispunjenjem raskidnog uvjeta, zaštitom tuđeg povjerenja, prestankom korisnika i rasterećenjem, na odgovarajući se način primjenjuju pravila o prestanku stvarnih tereta.

#### **Ukinuće**

##### **Članak 294.**

(1) Ne bude li na pravu građenja izgrađena zgrada u roku od dvadeset godina od osnivanja tog prava, vlasnik opterećene nekretnine može zahtijevati da ga se ukine; ako nije što posebno određeno, odluku o ukidanju će na zahtjev vlasnika opterećene nekretnine donijeti sud, bez obzira na pravni temelj na kojem je pravo građenja bilo osnovano.

(2) Pravo građenja na kojem je bila izgrađena zgrada, ali je srušena do te mjere da je se ne može rabiti za svrhu kojoj je bila namijenjena, prestat će ukinućem kao da zgrada i nije bila izgrađena, ako nije u roku od šest godina ponovno izgrađeno barem u mjeri koliko je najnužnije da služi svojoj ranijoj glavnoj namjeni.

(3) Rok iz stavka 2. ovog članka počinje teći prvog dana one godine koja slijedi nakon godine kada je zgrada srušena, ali ne teče dok postoje okolnosti pod kojima bi zastao teći i rok dosjelo.

(4) Pravo građenja će na temelju odluke o ukidanju prestati tek brisanjem u zemljišnoj knjizi zbog ukinuća.

### **Posljedice prestanka**

#### **Članak 295.**

(1) S prestankom prava građenja postaje pripadnost zemljišta ono što je pravom građenja bilo od zemljišta pravno odvojeno.

(2) Na odnos vlasnika zemljišta i osobe kojoj je prestalo pravo građenja odgovarajuće će primjenjivati pravila po kojima se prosuđuju odnosi nakon prestanka prava plodouživanja, ako nije što posebno određeno.

(3) Vlasnik je dužan osobi kojoj je prestalo pravo građenja dati onoliku naknadu za zgradu koliko je njegova nekretnina u prometu vrijednija s tom zgradom nego bez nje.

### **Tuđa prava**

#### **Članak 296.**

(1) Tuđa stvarna prava koja su bila teret prava građenja, prestaju s prestankom tog prava, ako nije što drugo određeno.

(2) Založno pravo koje je teretilo pravo građenja, nakon prestanka tog prava tereti naknade od vlasnika.

(3) Služnosti, stvarni tereti i založna prava u korist i na teret prava građenja sa zgradom, ostaju kao služnosti i stvarni tereti u korist odnosno na teret zemljišta sa zgradom, a s dotadašnjim redom prvenstva.

## **Dio deveti**

### ***Prijelazne i završne odredbe***

#### **Glava 1.**

### **Uspostava jednovrsnosti vlasništva**

#### **Jednovrsnost vlasništva**

##### **Članak 359.**

(1) Od stupanja na snagu ovog zakona u Republici Hrvatskoj postoji samo jedna vrsta vlasništva, određena ovim zakonom, ako posebnim zakonom nije što drugo određeno.

(2) Uspostava jednovrsnosti vlasništva putem pretvorbe, prava upravljanja, korištenja i raspolaganja stvarima u društvenom vlasništvu te pretvorbe prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, provodi se po odredbama ove glave, ako posebnim zakonom nije drugačije uređena.

(3) Što je odredbama ove glave određeno o pretvorbi prava upravljanja, korištenja i raspolaganja stvarima u društvenom vlasništvu, te o pretvorbi prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu za nositelje tih prava, vrijedi i za njihove nasljednike i druge pravne slijednike.

(4) Pravo vlasništva i druga prava koja se steknu po odredbama ovog zakona o pretvorbi prava upravljanja, korištenja i raspolaganja stvarima u društvenom vlasništvu, te o pretvorbi prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, stečena su pod uvjetom da nisu u sukobu s pravima koje na bivšim društvenim stvarima pripadaju drugim osobama na temelju propisa o denacionalizaciji.

(5) Od stupanja na snagu ovog zakona pravni poslovi ne mogu proizvoditi pravne učinke suprotne načelu jednovrsnosti vlasništva.

(6) Kada dvostrano ili jednostrano obvezni ugovor ne proizvodi pravne učinke zbog suprotnosti načelu jednovrsnosti vlasništva, svaka ugovorna strana, a i treći u čiju je korist ugovor zaključen, ima pravo zahtijevati pravednu izmjenu ugovora kojom bi se taj nedostatak uklonio.

### **Pretvorba prava upravljanja, korištenja i raspolaganja**

#### **Članak 360.**

(1) Pravo upravljanja odnosno korištenja i raspolaganja na stvari u društvenom vlasništvu postalo je pretvorbom nositelja tog prava - pravo vlasništva one osobe koja je pretvorbom postala sveopći pravni slijednik (univerzalni sukcesor) dotadašnjeg nositelja prava upravljanja odnosno korištenja i raspolaganja na toj stvari, ako je stvar sposobna biti predmetom prava vlasništva; osim ako posebnim zakonom nije određeno drugačije.

(2) Pravo upravljanja odnosno korištenja i raspolaganja na stvari u društvenom vlasništvu osobe koja se do stupanja na snagu ovog zakona nije pretvorila u subjekt prava vlasništva, postaje stupanjem na snagu ovog zakona pravo vlasništva, dotadašnjeg nositelja prava upravljanja odnosno korištenja i raspolaganja na toj stvari, ako je stvar sposobna biti predmetom prava vlasništva; osim ako posebnim zakonom nije određeno drugačije.

(3) Odredbe stavka 1. i 2. ovog članka, primjenjuju se na odgovarajući način na sva stvarna prava.

(4) Za upise prava upravljanja odnosno korištenja i raspolaganja u zemljišnim knjigama i u drugim javnim registrima koji su izvršeni do dana stupanja na snagu ovog zakona, uzet će se da su to upisi prava vlasništva.

### **Pretvorba prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta**

#### **Članak 361.**

(1) Pravo korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu koje nije prestalo do donošenja ovog zakona, pretvara se njegovim stupanjem na snagu u pravo vlasništva dotadašnjeg nositelja toga prava ili njegovog pravnog slijednika.

(2) Odredba stavka 1. ovog članka primjenjuje se na odgovarajući način i na prvenstveno pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu.

(3) Za upise prava iz stavaka 1. i 2. ovog zakona u zemljišnim knjigama koji su izvršeni do dana stupanja na snagu ovog zakona, uzet će se da su upisi prava vlasništva.

### **Predmnjeve**

#### **Članak 362.**

(1) Smatra se da je vlasnik nekretnine u društvenom vlasništvu osoba koja je u zemljišnim knjigama upisana kao nositelj prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja te nekretnine, a tko tvrdi suprotno treba to dokazati.

(2) Smatra se da je osoba koja je u zemljišnoj knjizi upisana kao nositelj prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, odnosno nositelj prvenstvenog prava korištenja takvog zemljišta, vlasnik tog zemljišta, a tko tvrdi suprotno treba to dokazati.

(3) Smatra se da su vlasništvo Republike Hrvatske sve stvari iz društvenog vlasništva na području Republike Hrvatske glede kojih nije utvrđeno u čijem su vlasništvu niti djeluje predmnjeva vlasništva iz stavaka 1. i 2. ovog članka, a tko tvrdi suprotno treba to dokazati.

(4) Što je u stavicima 1-3. ovog članka određeno glede stvari, vrijedi na odgovarajući način i za prava koja su bila u društvenom vlasništvu.

### **Zaštita pretvorenih prava**

#### **Članak 363.**

(1) Osoba čije pravo vlasništva potječe od nekadašnjeg prava upravljanja ili korištenja i raspolaganja stvari u društvenom vlasništvu, odnosno od nekadašnjeg prava korištenja ili prvenstvenog prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, ima pravo na zaštitu svojeg prava kao svaki vlasnik, uz odgovarajuću primjenu odredaba članaka 161. - 168. ovog zakona, ako nije što posebno određeno zakonom.

(2) Osoba iz stavka 1. ovog članka koja se ne može osloniti na predmnjevu vlasništva, ili koja dokazuje suprotno od nje, dokazat će svoje pravo vlasništva ako dokaže da je ona, odnosno njezin pravni prednik bio stekao pravo upravljanja ili korištenja i raspolaganja, odnosno pravo korištenja ili prvenstvenog prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, na valjanom pravnom temelju i uz ispunjenje svih ostalih pretpostavki koje su se za stjecanje tog prava zahtijevale u trenutku stjecanja.

### **Upis neuknjiženih prava na nekretninama**

#### **Članak 364.**

(1) Upis prava vlasništva nekretnine koje potječe od nekadašnjeg prava upravljanja ili korištenja i raspolaganja stvari u društvenom vlasništvu provest će se po pravilima zemljišno knjižnog prava, ako ovim člankom zakona nije što drugo propisano.

(2) Zemljišnoknjižni sud će dopustiti upis prava vlasništva protiv knjižnog prednika koji je u zemljišnu knjigu upisan kao vlasnik ili kao nositelj prava upravljanja, odnosno korištenja i raspolaganja. Ako je pravo upravljanja,

korištenja ili raspolaganja izvanknjižno bilo prenašano na više osoba uzastopce, upis će se provesti u korist onoga koji dokaže neprekinuti niz izvanknjižnih stjecanja od knjižnog prednika do sebe.

(3) Zemljišnoknjižni sud će dopustiti uknjižbu prava vlasništva na temelju privatnih isprava na kojima nije ovjeren potpis one osobe čije se pravo ograničuje, opterećuje, ukida ili prenosi, ako je, nakon promjene osobe ovlaštene na to raspolaganje, tu ispravu supotpisala i svoj potpis ovjerala osoba koja je u času ovjere ovlaštena na potpisivanje takvih isprava, ili osoba koja je u času ovjere ovlaštena za potpisivanje takvih isprava kao pravni sljednik osobe koja je nekretninom raspolagala, ili državni pravobranitelj Republike Hrvatske u slučajevima kada osoba koja je nekretninom raspolagala nema pravnog sljednika.

(4) Da bi zemljišnoknjižni sud dopustio uknjižbu po odredbi stavka 3. ovog članka, uz izjavu supotpisanu prema pravilima iz tog stavka treba priložiti javnu ili javnoovjerenu ispravu iz koje je vidljivo ovlaštenje supotpisnika, te dokaz o pravnom sljedništvu ili njegovu izostanku.

(5) Smatrat će se da je osoba čije se pravo ograničuje, opterećuje, ukida ili prenosi dopustila upis u korist stjecatelja i kad je izjavu o tome, u propisanom obliku dala osoba ovlaštena na supotpis po stavku 3. ovog članka.

(6) Osobe koje u zemljišnim knjigama nisu upisane kao nositelji prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja, a ne raspoložu ispravom valjanom za zemljišnoknjižni upis prava vlasništva, upisat će se pravo vlasništva tih nekretnina upisom u zemljišne knjige na temelju odluke suda, pošto dokažu da su bile izvanknjižni nositelji takvog prava na nekretnini u društvenom vlasništvu.

(7) Odredbe u stavicima 1-6. ovog članka vrijede na odgovarajući način i za izvanknjižne nositelje ograničenih stvarnih prava na nekretninama, ako nije što drugo zakonom određeno.

### **Upis vlasništva u koje se pretvorilo pravo korištenja građevinskog zemljišta**

#### **Članak 365.**

(1) Upis prava vlasništva nekretnine koje potječe od nekadašnjeg prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu ili od prvenstvenog prava korištenja takvog zemljišta provest će se po pravilima zemljoknjižnog prava, a uz odgovarajuću primjenu odredaba članka 364. ovog zakona, ako ovim člankom zakona nije što drugo propisano.

(2) Zemljoknjižni sud će na zahtjev osobe koja za to ima pravni interes dopustiti brisanje društvenog vlasništva i prava korištenja odnosno prvenstvenog prava korištenja te će upisati pravo vlasništva u korist osobe koja je kao nositelj prava korištenja odnosno prvenstvenog prava korištenja bila upisana u zemljišnoj knjizi.

(3) U korist osobe koja u zemljišnim knjigama nije upisana kao nositelj prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta dopustiti će zemljišnoknjižni sud brisanje društvenog vlasništva te će upisati njezino pravo vlasništva na temelju rješenja o davanju na korištenje građevinskog zemljišta, rješenja o oduzimanju zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika ili korisnika i davanja njoj na korištenje (rješenja o provedbi deposedacije u njezinu korist) te ugovora o međusobnim pravima i obvezama sklopljenim u skladu s uvjetima utvrđenim u rješenju o davanju na korištenje građevinskog zemljišta.

(4) U korist osobe koja u zemljišnim knjigama nije upisana kao nositelj prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta, a ne može predočiti isprave navedene u stavku 3. ovog članka, zemljišnoknjižni sud će dozvoliti upis prava vlasništva na temelju odluke suda, pošto ona dokaže da je imala to pravo korištenja stečeno na valjanom pravnom temelju i na propisan način.

(5) Ako je pravo korištenja ili prvenstveno pravo korištenja prenijeto na više osoba uzastopce, upis će se provesti u korist zadnjeg nositelja tog prava na neizgrađenom građevinskom zemljištu, ako dokaže neprekinuti niz izvanknjižnih stjecanja od knjižnog prednika do sebe.

(6) Tko tvrdi da je izvanknjižno pravo korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu odnosno prvenstveno pravo korištenja tog zemljišta u međuvremenu prestalo, treba to dokazati pred sudom, da bi se na temelju sudske odluke brisalo to pravo odnosno pravo vlasništva u koje se ono pretvorilo.

## **Glava 2.**

### **Uspostava pravnog jedinstva nekretnine**

#### **Jedinstvenost nekretnine**

##### **Članak 366.**

(1) Od dana stupanja na snagu ovog zakona, u Republici Hrvatskoj vrijedi načelo pravne jedinstvenosti određeno člankom 9. ovog zakona, ako posebnim zakonom nije što drugo određeno.

(2) Uspostava jedinstvenosti nekretnine, provodi se po odredbama ove Glave, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

(3) Od dana stupanja na snagu ovog zakona, pravni poslovi koji su suprotni načelu jedinstvenosti nekretnine, ne proizvode pravne učinke.

(4) Kada dvostrano ili jednostrano obvezni ugovor ne proizvodi pravne učinke zbog suprotnosti načelu jedinstvenosti nekretnine, svaka ugovorna strana, a i treći u čiju je korist ugovor zaključen, ima pravo zahtijevati pravednu izmjenu ugovora kojom bi se taj nedostatak uklonio.

## **Odjeljak 1.**

### ***Uspostava jedinstva zemljišta i zgrade***

#### **Pravno sjedinjenje zemljišta i upisane zgrade**

##### **Članak 367.**

(1) Ako je do stupanja na snagu ovog zakona na zemljištu u društvenom vlasništvu izgrađena u skladu s tada važećim zakonom zgrada u nečijem vlasništvu te je upisana u zemljišnoj knjizi kao zemljišnoknjižno tijelo zasebno od zemljišta na kojem je izgrađena, vlasnik zgrade steći će pravo vlasništva cijele



nekretnine spajanjem svih tih zemljišnoknjižnih tijela u jedno uz upis prava vlasništva na spojenom tijelu u korist vlasnika zgrade.

(2) Nadležni sud će u slučaju iz stavka 1. ovog članka odrediti spajanje zemljišnoknjižnih uložaka u jedan na zahtjev vlasnika zgrade.

(3) U slučaju kada je na istom zemljištu izgrađeno više zgrada koje su upisane kao zemljišnoknjižna tijela zasebna od zemljišta na kojem su izgrađena, sud će na zahtjev vlasnika bilo koje od tih zgrada spojiti sva ta zemljišnoknjižna tijela u jedno zemljišnoknjižno tijelo uz upis prava vlasništva na njemu u korist svih vlasnika zgrada kao suvlasnika cijele tako stvorene nekretnine s jednakim suvlasničkim dijelovima.

(4) Svaki od bivših vlasnika zgrada koji su upisom iz stavka 3. ovog članka postali suvlasnici nekretnine, može putem suda ishoditi utvrđenje veličine suvlasničkih dijelova prema odnosu vrijednosti zgrada u trenutku spajanja u jedno zemljišnoknjižno tijelo.

(5) U slučaju kada se zbog uspostave jedinstva nekretnine spaja više zemljišnoknjižnih tijela u jedno, ne dira se u prava koja su do tog spajanja postojala u korist ili na teret jednog i drugog zemljišnoknjižnog tijela, nego će ih se po službenoj dužnosti upisati u korist odnosno na teret spojenog tijela, svako s onim redom prvenstva koje ima prema vremenu svojeg nastanka odnosno prema provedenom ustupu prvenstva.

## **Pravno sjedinjenje zemljišta i neupisane zgrade**

### **Članak 368.**

(1) Ako je do stupanja na snagu ovog zakona, na zemljištu u društvenom vlasništvu izgrađena, u skladu s tada važećim zakonom, zgrada u nečijem vlasništvu, ali nije upisana u zemljišnoj knjizi iako je upisano zemljište na kojem je izgrađena, vlasnik te zgrade steći će pravo vlasništva cijele nekretnine upisom postojanja zgrade na zemljišnoj čestici na kojoj je izgrađena, uz upis prava vlasništva na cijelom zemljišnoknjižnom tijelu u korist vlasnika zgrade.

(2) Ako je do stupanja na snagu ovog zakona, na zemljištu u društvenom vlasništvu izgrađena, u skladu s tada važećim zakonom zgrada u nečijem vlasništvu, a na tom je zemljištu upisano pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu odnosno prvenstvenog prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu u korist vlasnika te zgrade, nadležni sud će na zahtjev vlasnika zgrade odrediti upis iz stavka 1. ovog članka na temelju obavijesti nadležnog katastarskog tijela da je na odnosnoj građevinskoj parceli izgrađena čestica.

(3) Ako je do stupanja na snagu ovog zakona, na zemljištu u društvenom vlasništvu izgrađena, u skladu s tada važećim zakonom, zgrada u nečijem vlasništvu, ali na zemljištu nije upisano pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu odnosno prvenstvenog prava korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu u korist vlasnika te zgrade, nadležni sud će, na zahtjev vlasnika zgrade, odrediti upis iz stavka 1. ovog članka na temelju izvršne odluke vlasti kojom je radi izgradnje zgrade dodijeljeno pravo korištenja njegovom nositelju, s rješenjem o oduzimanju građevinskog zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika ili korisnika i o davanju tog zemljišta na korištenje, s ugovorom o međusobnim pravima i obvezama sklopljenim u skladu s uvjetima

utvrđenim u tom rješenju, te obavijesti nadležnog katastarskog tijela da je na odnosnoj građevinskoj čestici izgrađena zgrada.

(4) Ako je do stupanja na snagu ovog zakona, na zemljištu u društvenom vlasništvu izgrađena, u skladu s tada važećim zakonom, zgrada u nečijem vlasništvu, ali to zemljište nije upisano u zemljišnu knjigu, vlasnik te zgrade steći će vlasništvo cijele nekretnine odgovarajućom primjenom odredaba stavka 3. ovog članka, s time da će, umjesto upisom u zemljišnu knjigu - vlasništvo nekretnine steći polaganjem u sud isprave na temelju koje bi se inače mogao dozvoliti upis prema odredbi stavka 3. ovog članka; na što će se na odgovarajući način primijeniti odredba članka 120. stavka 4. ovog zakona.

### **Pravno sjedinjenje nekretnine i pretvorba prava upravljanja, korištenja ili raspolaganja**

#### **Članak 369.**

(1) Ako je do stupanja na snagu ovog zakona, na zemljištu u društvenom vlasništvu izgrađena, u skladu s tada važećim zakonom, zgrada u društvenom vlasništvu, a pravo upravljanja, korištenja ili raspolaganja zgradom pripadalo je pravnoj osobi različitoj od one kojoj je pripadalo pravo upravljanja ili korištenja i raspolaganja, pravo vlasništva cijele nekretnine steći će vlasnik zgrade na način određen člancima 367. i 368. ovog zakona, koji se primjenjuju na odgovarajući način.

(2) U slučaju iz stavka 1. ovog članka, vlasnik je osoba čije se pravo upravljanja, korištenja ili raspolaganja pretvorilo u pravo vlasništva prema odredbama ovog ili posebnog zakona.

#### **Članak 370.**

U slučajevima iz članka 367., 368. i 369. ovog zakona, nadležni županijski ured za imovinsko-pravne poslove određuje koje zemljište služi za redovitu uporabu zgrade, dok se ovo pitanje ne uredi posebnim propisom.

### ***Odjeljak 2.***

#### ***Uspostava jedinstva nekretnine i posebnih dijelova zgrade***

### **Povezivanje etažnog vlasništva sa suvlasništvom**

#### **Članak 371.**

(1) Vlasništvo na posebnom dijelu zgrade (etažno vlasništvo), a isto tako i pravo raspolaganja na posebnom dijelu zgrade u društvenom vlasništvu, stečeno na temelju ranijih propisa, od stupanja na snagu ovog zakona je vlasništvo posebnih dijelova nekretnine, kako je uređeno odredbama ovog zakona, pa se prosuđuje po njima, ako i ukoliko ovim prijelaznim odredbama nije što posebno određeno.

(2) Vlasnik posebnog dijela zgrade iz stavka 1. ovog članka nakon stupanja na snagu ovog zakona postaje vlasnikom tog posebnog dijela, s time da se vlasništvo posebnog dijela nekretnine neodvojivo povezuje s određenim suvlasničkim dijelom cijele nekretnine po odredbama stavka 3. i 4. ovog članka.

(3) Vlasnik posebnog dijela zgrade iz stavka 2. ovog članka može koristiti zemljište na kojem je sagrađena zgrada dok ta zgrada postoji. Vlasnikom tog zemljišta, stupanjem na snagu ovog zakona, postaje općina, grad, odnosno Grad Zagreb.

(4) Veličina odgovarajućeg suvlasničkog dijela iz stavka 3. ovog članka utvrdit će se odgovarajućom primjenom pravila ovog zakona o veličini odgovarajućeg suvlasničkog dijela nekretnine koji ovlašćuje suvlasnika da ima u svojem vlasništvu posebni dio zgrade; do tada se smatra da su dijelovi svih suvlasnika jednaki, ali svaki od suvlasnika nekretnine, pa makar i ne bio vlasnikom posebnog dijela zgrade, može zahtijevati da se utvrdi veličina suvlasničkih dijelova, koje će sud među njih pravedno podijeliti.

(5) Osobe koje su po ranijim propisima imale valjani pravni temelj za stjecanje vlasništva stana odnosno drugog posebnog dijela nekretnine, ovlaštene su na tom temelju steći taj stan odnosno drugi posebni dio zgrade zajedno s odgovarajućim suvlasničkim dijelom cijele nekretnine, čija će se veličina utvrditi prema odredbama stavka 4. ovog članka.

(6) Vlasništvo određenog posebnog dijela nekretnine, povezanog s određenim suvlasničkim dijelom te nekretnine upisuju se u zemljišnoj knjizi uz odgovarajuću primjenu odredaba predviđenih ovim zakonom za uspostavu vlasništva na posebnom dijelu; do tada se već provedeni upisi vlasništva na posebnom dijelu zgrade odnosno upisi prava raspolaganja na posebnom dijelu zgrade u društvenom vlasništvu smatraju za upise prava vlasništva posebnog dijela nekretnine povezanog sa suvlasničkim dijelom te nekretnine koji je određen po stavku 4. ovog članka.

### **Posebni dijelovi nastali prenamjenom, nadogradnjom, prigradnjom ili dogradnjom**

#### **Članak 372.**

(1) Tko je do stupanja na snagu ovog zakona na temelju valjanog odobrenja nadležne vlasti, o svojem trošku proveo prenamjenu zajedničkih prostorija u zgradi u društvenom vlasništvu u stan ili drugu samostalnu prostoriju, stekao je time na temelju i u okviru tog odobrenja pravo vlasništva prenamijenjenih prostorija kao posebnog dijela nekretnine, zajedno s odgovarajućim suvlasničkim dijelom cijele nekretnine, u smislu odredbi članka 370. ovog zakona.

(2) Odredba stavka 1. ovog zakona primjenjuje se na odgovarajući način i na nadogradnje, dogradnje i prigradnje nekretnine izvršene do stupanja na snagu ovog zakona na temelju valjanog odobrenja nadležne vlasti i o svojem trošku.

(3) Ako je do stupanja na snagu ovog zakona provedena prenamjena, nadogradnja, pregradnja ili dogradnja iz stavka 1. i 2. ovog članka, nadležni sud će, na zahtjev zainteresirane osobe, odrediti upis u zemljišnoj knjizi tog vlasništva uspostavljenog na odgovarajućem suvlasničkom dijelu cijele nekretnine, a na temelju izvršne sudske odluke kojom je utvrđeno stjecanje vlasništva posebnog dijela nekretnine te takve odluke kojom je utvrđena veličina odgovarajućeg suvlasničkog dijela, odnosno na temelju isprave svih suvlasnika cijele nekretnine kojom oni priznaju stjecanje vlasništva posebnog dijela nekretnine i sporazumno određuju veličinu odgovarajućeg suvlasničkog dijela na kojem se to vlasništvo osniva.

## **Pripatci posebnog dijela nastali prenamjenom, nadogradnjom, prigradnjom ili dogradnjom**

### **Članak 373.**

(1) Tko je do stupanja na snagu ovog zakona na temelju valjanog odobrenja nadležne vlasti, o svojem trošku proveo prenamjenu zajedničkih prostorija u zgradi u društvenom vlasništvu u dio koji bi služio njegovom posebnom dijelu nekretnine, njegovo se pravo vlasništva posebnog dijela protegnulo i na taj dio kao pripadak tog dijela; osim, ako to po odredbama ovog zakona ne može biti pripadak tog posebnog dijela.

(2) Odredba stavka 1. ovog zakona primjenjuje se na odgovarajući način i na nadogradnje, dogradnje i prigradnje nekretnina izvršene do stupanja na snagu ovog zakona na temelju valjanog odobrenja nadležne vlasti i o svojem trošku.

## **Glava 3.**

### **Završne odredbe**

#### **Djelovanje zakona**

##### **Članak 374.**

(1) Stjecanje, promjena, pravni učinci i prestanak stvarnih prava od stupanja na snagu ovog zakona prosuđuju se prema njegovim odredbama, ako ovim prijelaznim i završnim odredbama ili posebnim zakonom nije drugačije određeno.

(2) Stjecanje, promjena, pravni učinci i prestanak stvarnih prava do stupanja na snagu ovog zakona prosuđuju se prema pravilima koja su se primjenjivala u trenutku stjecanja, promjene i prestanka prava i njihovih pravnih učinaka.

(3) Rokovi koji su za stjecanje i prestanak stvarnih prava određeni ovim zakonom, ako su bili počeli teći prije njegovog stupanja na snagu, nastavljaju teći u skladu s odredbom stavka 2. ovog članka, ali ne dulje nego što bi trebao isteći rok određen ovim zakonom ako bi počeo teći u času njegovog stupanja na snagu.

(4) Zaštita povjerenja u istinitost i potpunost zemljišnih knjiga određena ovim zakonom neće se primjenjivati u korist stjecanja do kojih dođe unutar roka od pet godina od stupanja ovog zakona na snagu, ako se njime stječe nekretnina na kojoj je bilo upisano društveno vlasništvo, a nije brisano prije nego što je ovaj zakon stupio na snagu.

#### **Stečena prava**

##### **Članak 375.**

(1) Stupanjem na snagu ovog zakona ne dira se u postojeće odnose vlasnika odnosno suvlasnika stvari, s jedne, te osoba koje su na valjanom pravnom temelju i na valjani način stekle prava glede tih stvari, s druge strane.

(2) Prava na nekretninama, upisana u zemljišne knjige, zadržavaju svoj red prvenstva i nakon uspostave jednovrsnosti prava vlasništva i jedinstva nekretnine.

(3) Međusobne odnose vlasnika odnosno suvlasnika nekretnina, s jedne, te stanara i zakupoprimca, s druge strane, uređuju pravila obveznog prava, ukoliko nisu uređeni posebnim zakonom.

## **Upravljanje i zajednička rezerva**

### **Članak 376.**

(1) Dok sukladno odredbama ovog zakona suvlasnici ne odluče drugačije, odnosno dok to ne učini sud na zahtjev suvlasnika, smatrat će se da su suvlasnici nekretnine na kojoj je barem glede jednog suvlasničkog dijela uspostavljeno vlasništvo nekog određenog posebnog dijela (etažno vlasništvo) povjerali upravljanje tom nekretninom Fondu u stambenom gospodarstvu koji je u trenutku stupanja na snagu ovog zakona upravljao njihovom zgradom.

(2) Dok suvlasnici sukladno odredbama ovog zakona ne odluče drugačije, odnosno dok to ne učini sud na zahtjev suvlasnika, smatrat će se da su suvlasnici nekretnine iz stavka 1. ovog članka odlučili osnovati zajedničku rezervu i izdvajati u nju sredstva prema mjerilima i na način kako su po propisima koji su na snazi u trenutku donošenja ovog zakona trebali izdvajati vlasnici posebnih dijelova zgrada u Fond stambenog gospodarstva.

(3) Sredstva za amortizaciju nekretnine iz stavka 1. ovog članka koja se u trenutku donošenja ovog zakona zateknu kod Fonda u stambenom gospodarstvu, sredstva su suvlasnika te nekretnine, koja su dio zajedničke rezerve, dok suvlasnici sukladno odredbama ovog zakona ne odluče drugačije, odnosno dok to ne učini sud na zahtjev suvlasnika.

## **Izuzeci od pretvorbe prava upravljanja, korištenja i raspolaganja**

### **Članak 377.**

(1) Odredbe članaka 360. do 365. ovog zakona ne odnose se na stvari na kojima su pravo upravljanja, korištenja i raspolaganja imale bivše društvene i društveno-političke organizacije, na stvari koje nisu unijete u društveni kapital pravnih osoba u postupku pretvorbe na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, te na stvari pravnih osoba u društvenom vlasništvu sa sjedištem na ranije okupiranom, a sada oslobođenom teritoriju Republike Hrvatske.

(2) Pretvorba prava upravljanja, korištenja i raspolaganja na stvarima iz stavka 1. ovog članka, uredit će se posebnim zakonom.

## **Prestanak važenja zakona**

### **Članak 379.**

(1) Stupanjem na snagu ovog zakona prestaju važiti slijedeći zakoni:

- Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, koji je preuzet kao zakon Republike Hrvatske Zakonom o preuzimanju Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91);
- Zakon o vlasništvu na dijelovima zgrada ("Narodne novine", broj 52/73);
- Zakon o prometu zemljišta i zgrada ("Narodne novine", broj 52/73);
- Zakon o prenamjeni zajedničkih prostorija u stanove ("Narodne novine", broj 37/88);
- Osnovni zakon o stjecanju prava vlasništva na poljoprivrednim oruđima i o korištenju poljoprivrednog oruđa od strane građana ("Narodne novine", broj 52/71);

(2) Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje važiti Zakon o građevinskom zemljištu ("Narodne novine", broj 48/88 - pročišćeni tekst, 16/90 i 53/90), a postupci započeti po odredbama tog zakona, dovršit će se po odredbama ovog zakona, ako su povoljniji za nositelja prava korištenja.

(3) Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje važiti Uredba o korištenju sredstava amortizacije stanova i stambenih zgrada ("Narodne novine", broj 19/95);

(4) Stupanjem na snagu ovog zakona stavljaju se izvan snage odredbe slijedećih članaka zakona:

- članaka 966-996. Zakona o obveznim odnosima, koji je preuzet kao zakon Republike Hrvatske Zakonom o preuzimanju zakona o obveznim odnosima ("Narodne novine", broj 53/91 i 73/91);

- članka 58. i 185. st. 1. Zakona o izvršnom postupku, koji je preuzet kao zakon Republike Hrvatske Zakonom o preuzimanju Zakona o izvršnom postupku ("Narodne novine", broj 53/91);

- članka 22. Zakona o porezu na promet nekretnina ("Narodne novine", broj 53/90, 61/91, 82/92, 26/93 i 33/95);

- članka 34. i 53. Zakona o građenju ("Narodne novine", broj 77/92);

### **Tumačenje i primjena zakonskih odredbi**

#### **Članak 380.**

(1) Od dana stupanja na snagu ovog zakona mogu se odredbe propisa koji su na snazi, a različito uređuju društveno od ostalog vlasništva, tumačiti i primjenjivati samo u skladu s načelom jednovrsnosti vlasništva.

(2) Od dana stupanja na snagu ovog zakona mogu se odredbe propisa koji su na snazi, a različito uređuju pripadanja zemljišta, tumačiti i primjenjivati samo u skladu s načelom jedinstvenosti nekretnine.

### **Stupanje na snagu**

#### **Članak 381.**

Ovaj zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama".



## UPUTE AUTORIMA

Časopis objavljuje radove koji se recenziraju i one koji ne podliježu recenzentskom postupku. Recenzirani radovi kategoriziraju se u ove kategorije:

- \* izvorni (originalni) znanstveni članak - original scientific paper
- \* prethodno priopćenje - preliminary communication
- \* pregledni članak - review
- \* izlaganje (referat) sa znanstvenog skupa - conference paper
- \* stručni članak - professional paper

Izvorni znanstveni članak sadrži dosad još neobjavljene rezultate izvornih istraživanja. Prethodno priopćenje sadrži nove rezultate znanstvenih istraživanja, koji zahtijevaju brzo objavljivanje. Pregledni članak mora biti originalan, sažet i kritički prikaz jednog područja ili njegova dijela u kojem autor i sam aktivno sudjeluje. Mora biti istaknuta uloga autora izvornog doprinosa u tom području s obzirom na već publicirane radove, kao i pregled tih radova. Izlaganje sa znanstvenog skupa, prethodno referirano na takvom skupu, mora biti objavljeno u obliku cjelovitog članka, i to samo ako nije prije toga objavljeno u zborniku skupa. Stručni članak sadrži korisne prijedloge iz određene struke i ne mora sadržavati izvorna istraživanja.

Odluku o kategorizaciji pojedinog rada donosi uredništvo na temelju prijedloga dva recenzenta.

Rad će se objaviti jedino temeljem pozitivnih recenzija.

Prihvatanje kategoriziranih članaka za objavljivanje obvezuje autora da isti članak ne smije objaviti na drugomu mjestu bez dopuštenja uredništva časopisa ako je ono članak prihvatilo, a i tad uz podatak o tome gdje je prvi put članak objavljen. Kategorija članka navodi se u zaglavlju članka i u sadržaju sveska. Ostali se prilozi koje časopis objavljuje, ne kategoriziraju.

Radovi predloženi za objavljivanje moraju zadovoljiti sljedeće:

1. Rukopis ne smije biti već objavljen ili u tom cilju upućen drugom časopisu;
2. Naslov mora biti koncizan i istovremeno informativan;
3. U lijevom kutu naslovne stranice rukopisa treba stajati ime i prezime autora te naziv i adresa ustanove u kojoj radi;
4. Uz rukopis je potrebno priložiti objašnjenje o značenju upotrijebljenih kratica i simbola;
5. Tablice moraju biti pregledno i korektno priređene, te uredno opisane (broj, naslov, legenda);
6. Bilješke se posebno prilažu rukopisu;
7. Izvorni znanstveni radovi, prethodna priopćenja, pregledni članci i stručni članci moraju biti opremljeni zaključkom i sažetkom koji ne treba prelaziti 250 riječi. Sažetkom se na skraćeni način predstavlja sadržaj članka. U sažetku pisanom u trećem licu ukratko se naznačuju rezultati istraživanja prezentirani u članku;
8. Opseg rukopisa koji podliježe kategorizaciji, ograničen je, u pravilu, do 1,5 autorska arka. Šesnaest kartica čini jedan autorski arak (30.000 znakova);
9. Radovi se dostavljaju u dva primjerka, od kojih jedan mora biti original. Uz rad treba priložiti i disketu s naznakom programa u kojem je rad pisan;
10. Rad koji ne odgovara uputama vratit će se autoru.



## INFORMATION FOR CONTRIBUTORS

This journal publishes papers subject to review as well as those which are not subject to review. The papers subject to review are categorised as follows:

- \* original scientific paper
- \* preliminary communication
- \* review article
- \* conference paper
- \* professional paper

An original scientific paper contains yet unpublished results of original research. A preliminary communication contains new research results which demand prompt publication. A review article ought to be an original, concise and critical review of a certain field or its segment in which the author herself actively participates. There must be emphasised the author's original contribution to the field with regard to the works already published. There must also be provided a list of those works. A conference paper, i.e. a written form of a presentation submitted at a conference, must be published as a complete paper, provided that it has not been published as part of the collected papers of the conference. A professional paper contains useful suggestions concerning a certain field and need not involve original research.

The category to be assigned to a certain paper is within the sole discretion of the Editorial Board, which will base its decision on the proposals by two reviewers.

The journal will publish only those papers which received a positive review.

Upon acceptance of her paper for publication by this journal the author undertakes not to cause the paper to be published elsewhere without the permission of the Editorial Board. Should the Editorial Board grant the permission, a repeated publication should contain a notice as to where the paper was originally published.

The category of a paper shall be indicated in the head of the paper and in the journal's table of contents.

Other contributions published by the journal are not subject to categorisation.

Any written work submitted for publication in this journal must satisfy the following conditions:

1. The manuscript should not have been already published or under consideration by another journal.
2. The title should be both concise and informative.
3. The author's name and surname, as well as her employment address should be indicated in the left hand side of the title page.
4. The manuscript should be accompanied by an explanation as to the meaning of the abbreviations and symbols used.
5. Tables must be drawn clearly and correctly, and must be accompanied by appropriate explanations.
6. Notes should be numbered in sequential order, as cited in the text, and should be enclosed on a separate sheet.
7. Original scientific papers, preliminary communications, review articles and professional papers, should be accompanied by a conclusion and a summary. A summary should provide a short outline of the contents of a paper. It should be written in the third person singular and should not exceed 250 words in length.
8. The manuscript should be double-spaced and should not exceed 8,000 words, approximately 24 pages in length.
9. A contribution ought to be submitted in two copies, one of which must be the original. The written manuscript must be accompanied by a floppy disk with the indication of the word-processor used.
10. Manuscripts which do not comply with the above conditions shall be returned to their authors.

## HINWEISE FÜR DIE AUTOREN

Die Zeitschrift veröffentlicht Arbeiten, die rezensiert werden und solche, die keine Rezension erfordern. Die rezensierten Arbeiten werden folgendermaßen kategorisiert:

- \* wissenschaftlicher Originalbeitrag
- \* vorläufige Mitteilung
- \* Übersichtsartikel
- \* Referat auf einer wissenschaftlichen Tagung
- \* fachlicher Beitrag

Der wissenschaftliche Originalbeitrag enthält bisher unveröffentlichte Resultate originaler Untersuchungen. Die vorläufige Mitteilung enthält neue Resultate wissenschaftlicher Untersuchungen, die eine schnelle Veröffentlichung erfordern. Ein Übersichtsartikel muß eine originale, kurzgefaßte und kritische Darstellung eines Gebiets oder Teilgebiets sein, mit dem sich der Autor selbst aktiv auseinandersetzt. Es muß die Bedeutung des originalen Beitrags des Autors auf diesem Gebiet hinsichtlich schon veröffentlichter Arbeiten hervorgehoben werden. Ein Referat, das auf einer wissenschaftlichen Tagung gehalten wurde, muß in Form eines vollständigen Aufsatzes veröffentlicht werden und zwar nur dann, wenn es vorher noch nicht veröffentlicht worden ist. Der fachliche Beitrag enthält nützliche Vorschläge aus einem bestimmten Fach und muß keine originalen Untersuchungen enthalten.

Die Entscheidung über die Kategorisierung der einzelnen Arbeit fällt die Redaktion auf Vorschlag zweier Rezensenten.

Eine Arbeit wird nur aufgrund einer positiven Rezension veröffentlicht.

Die Annahme des kategorisierten Aufsatzes zur Veröffentlichung verpflichtet den Autor, denselben Aufsatz an keinem anderen Ort ohne Zustimmung der Redaktion zu veröffentlichen, und wenn diese zustimmt, dann mit dem Hinweis auf den Ort der Erstveröffentlichung. Die Kategorie des Aufsatzes wird in seiner Überschrift und im Inhaltsverzeichnis des Heftes angeführt. Die anderen Beiträge, die in der Zeitschrift veröffentlicht werden, werden nicht kategorisiert.

Arbeiten, die zur Veröffentlichung vorgeschlagen werden, müssen folgende Bedingungen erfüllen:

1. Das Manuskript darf noch nicht veröffentlicht oder zu diesem Zweck einer anderen Zeitschrift eingereicht sein.
2. Die Überschrift muß konzis und gleichzeitig informativ sein.
3. In der linken oberen Ecke der Titelseite des Manuskriptes müssen Vorname und Name des Autors angeführt werden sowie Bezeichnung und Adresse seiner Arbeitsstelle.
4. Dem Manuskript muß eine Erklärung der benutzten Abkürzungen und Symbole beigefügt sein.
5. Tabellen müssen übersichtlich und korrekt gegliedert sein (Nummer, Titel, Legende).
6. Anmerkungen werden dem Manuskript besonders beigefügt.
7. Wissenschaftliche Originalbeiträge, vorläufige Mitteilungen, Übersichtsartikel und fachliche Beiträge müssen eine Schlußbetrachtung und eine Zusammenfassung haben, die 250 Wörter nicht übersteigen darf. In der Zusammenfassung wird kurz der Inhalt des Artikels dargelegt bzw. werden kurz die Ergebnisse der Untersuchung, die in der Arbeit präsentiert werden, aufgezeigt.
8. Der Umfang der Manuskripte, die der Kategorisierung unterliegen, ist begrenzt und zwar bis zu 24 Seiten (30 000 Zeichen).
9. Arbeiten werden in doppelter Ausführung eingereicht, von denen eine das Original sein muß. Der Arbeit ist die Diskette mit der Bezeichnung des Textprozessors beizulegen.
10. Eine Arbeit, die den Hinweisen nicht entspricht, wird dem Autor zurückgegeben.



## BIBLIOTEKA UDŽBENICI, SKRIPTA I POSEBNA IZDANJA

Urednik: doc. dr. sc. Miomir Matulović

Biblioteka Udžbenici, skripta i posebna izdanja Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci utemeljena je 1995. godine. Glavna je svrha Biblioteke objavljivanje pravne literature prijeko potrebne studentima za pravni studij i pravnicima za stručni rad, ali i pristupačne širem čitateljstvu koje se zanima za aktualne pravne probleme i temeljna pitanja hrvatskog prava i države.

U Biblioteci su objavljene sljedeće knjige, skripta i komentari zakona:

- Berislav Pavišić, Duško Modly i suradnici, *Kriminalistika*
- Robert Blažević, *Politički poretki i legitimitet*
- Vinko Hlača (priređio), *Pomorsko dobro i koncesije*
- Vinko Hlača (priređio), *Pomorsko dobro, društveni aspekti upotrebe i korištenja*
- Vinko Hlača, *Hrvatsko prometno pravo. Prometno i zračno*
- Željko Horvatić, Milan Batinica,  
Ante Škorić, Borislav Blažević,  
Ivica Crnić i Petar Veić, *Komentar Zakona o prekršajima*
- Berislav Pavišić i Velinka Grozdanić, *Komentar Osnovnoga krivičnog zakona Republike Hrvatske*
- Marinko Učur, *Vrela radnoga prava i promjene u radnim odnosima*

Nakladnik: PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U RIJECI

