

NEPOTPUNO IZVLAŠTENJE I UPISI U ZEMLJIŠNE KNJIGE - PROPISI I PRAKSA

Damir Kontrec, dipl. iur., sudac
Vrhovni sud Republike Hrvatske
Zagreb

UDK: 347.235(497.5)
Pr.: 11.ožujka 2015.
Ur.: 23. ožujka 2015.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Nepotpuno izvlaštenje predstavlja ograničenje prava vlasništva, pa ako se na nekretnini provede nepotpuno izvlaštenje, ustanovljavanjem služnosti ili zakupa, tada vlasnik nekretnine ima pravo na naknadu i to naknadu tržišne vrijednosti nekretnine, tj. za koliko je tržišna vrijednost nekretnine umanjena, odnosno naknadu u visini zakupnine. U provođenju velikih infrastrukturnih komunalnih projekata, kojima se obnavlja vodovodna i kanalizacijska mreža na velikom području Republike Hrvatske koriste se sredstva fondova Europske unije, pri čemu investitori nailaze na velike probleme u radu u vidu nesređenih imovinskopravnih odnosa, nesređenih evidencija o nekretninama. U radu se pokušava odgovoriti na pitanja iz prakse kojim putem da investitori krenu jer početi graditi ne mogu ako nisu riješeni imovinskopravni odnosi, pri čemu je postupak izvlaštenja jedan od najznačajnijih.

Ključne riječi: *Pravo vlasništva, ograničenje prava vlasništva, interes Republike Hrvatske, nepotpuno izvlaštenje, naknada za nepotpuno izvlaštenje, upis služnosti i zakupa u zemljišnu knjigu.*

1. UVOD

Ustav Republike Hrvatske¹ u čl. 48. propisuje da je nepovredivost prava vlasništva jedna od najviših vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. U citiranoj odredbi izrijekom je propisano:

Jamči se pravo vlasništva.

Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru.

Strana osoba može stjecati pravo vlasništva uz uvjete određene zakonom.

Jamči se pravo nasljeđivanja.

No, osim što je pravo vlasništva ustavno pravo, pravo vlasništva štiti i Konvencija

¹ Narodne novine br. 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, dalje Ustav.

za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokoli 1., 4., 6., 7., 11., 12., 13. i 14.² U čl. 1. st. 1. Protokola 1. Konvencije propisano je:

Svaka fizička i pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva, Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnim da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.³

U čl. 50. Ustava određeno je da se vlasništvo može oduzeti ili ograničiti njegovu nositelju samo ako je zakonom propisana mogućnost oduzimanja i ograničenja i ako je to oduzimanje u interesu Republike Hrvatske, s time da vlasniku za to oduzimanje i ograničenje pripada naknada u visini tržišne vrijednosti.

Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade⁴ danas je uređen sustav izvlaštenja, način utvrđivanja interesa Republike Hrvatske, tijela nadležna za provedbu postupka izvlaštenja, pripremne radnje i postupak izvlaštenja, način određivanja naknade za izvlaštene nekretnine, način određivanja naknada za nekretnine koje se po posebnom propisu smatraju izvlaštenima i druga pitanja s tim u svezi.^{5, 6}

Pristupanjem Republike Hrvatske Europskoj uniji otvorene su mogućnosti korištenja sredstava iz europskih fondova, pri čemu su posebno značajni projekti komunalne infrastrukture, primjerice vodovodi, kanalizacija i slično. Ti projekti u praksi zapinju u provedbi i to najčešće zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa, odnosno zbog nesređenih zemljišnoknjižnih i katastarskih evidencija, ali često i zbog nedovoljne stručnosti i znanja kod rješavanja neriješenih imovinsko-pravnih odnosa, pa se rješavanje tih odnosa odabiru metode koje su dugotrajne i samim time neučinkovite. Zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa i nemogućnosti da se izvrši upis služnosti u zemljišnu knjigu u nizu projekata koji su u tijeku, prijeto nemogućnost povlačenja sredstava iz europskih fondova, ali i opasnost da će Republika Hrvatska morati plaćati određene kazne zbog toga.

U ovom radu ćemo se baviti upravo problemima na koje se nailazi u praksi pri provedbi postupka nepotpunog izvlaštenja i upisa služnosti i zakupa u zemljišnu knjigu, te pokušati odgovoriti na postojeće dvojbe. No, radi cjelovitosti rada potrebno je prikazati osnovne odredbe ZION-a koje se odnose na nepotpuno izvlaštenje.

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

3 Zagrajski S., Zaštita prava vlasništva u postupcima izvlaštenja pred Europskim sudom za ljudska prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45., 3/2008, str. 505-523.

4 Narodne novine br. 74/14, dalje ZION.

5 Čl. 1. ZION.

6 O postupku izvlaštenja prije donošenja ZION-a – vidi Britvić Vetma, B., Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj – opći režim i posebni postupci, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46., 1/209., str. 201-217.

2. NEPOTPUNO IZVLAŠTENJE

2.1. Pojam nepotpunog izvlaštenja

Nepotpuno izvlaštenje predstavlja jedan od mogućih načina ograničenja pravne vlasti vlasnika u širem smislu i to na način da se prisilnim opterećivanjem vlasnikove stvari ili prava (privremeno ili trajno), na stvari ili pravu osniva neko subjektivno pravo u korist određene treće osobe, pozivom na javni ili opći interes (interes Republike Hrvatske)⁷. U svakom slučaju izvlaštenje, bilo ono potpuno ili nepotpuno, predstavlja zadiranje u prava vlasnika, pa su zbog toga i propisana ograničenja kada se takav postupak može provesti.

Prema odredbi čl. 6. ZION-a nepotpunim izvlaštenjem ograničava se pravo vlasništva na nekretnini ustanovljenjem zakupa ili ustanovljenjem služnosti. Iz toga jasno slijedi da vlasnik nekretnine u slučaju nepotpunog izvlaštenja ne prestaje biti vlasnikom te nekretnine, ali su njegova vlasnička prava zbog postojanja zakupa ili služnosti ograničena pravima trećega (korisnika izvlaštenja).

2.2. Pretpostavke i predmet nepotpunog izvlaštenja

ZION ne pravi razliku između pretpostavaka za potpuno odnosno nepotpuno izvlaštenje. Nepotpuno izvlaštenje može se provesti:

- a. samo na temelju i u granicama zakona,
- b. samo u interesu Republike Hrvatske i
- c. uz naknadu tržišne vrijednosti, odnosno naknadu za umanjenu tržišnu vrijednost nekretnine zbog zasnivanja zakupa ili služnosti.

U čl. 2. ZION-a propisano je da predmet izvlaštenja može biti nekretnina i to kada je to potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske i to kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način (st. 1.). Glede područja za koje se može koristiti izvlaštenje, u st. 2. je propisano, da se nekretnina može izvlastiti radi izgradnje građevine ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih, sportskih građevina, industrijskih, energetskih, vodnogospodarskih, prometnih i objekata elektroničkih komunikacija, građevina za potrebe hrvatskoga pravosuđa, vojske i policije, te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga.

U čl. 2. st. 3. ZION-a širi se područje primjene postupka izvlaštenja, pa se tako određuje da se nekretnina može izvlastiti i kad je to potrebno radi izgradnje drugih građevina ili izvođenja drugih radova određenih uredbom Vlade Republike Hrvatske od državnog i područnog (regionalnog) značaja ili radi provedbe strateških projekata koje je Vlada Republike Hrvatske proglasila strateškim investicijskim projektima. U tom smislu donesen je i poseban Zakon o strateškim investicijskim projektima⁸,

7 Gavella, N. i dr., *Stvarno pravo*, svezak I, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 478-484, str. 363.

8 Narodne novine br. 133/13, 152/14.

koji pak otvara mogućnost da se strateškim investicijskim projektom mogu smatrati i privatni investicijski projekti, odnosno javnoprivatni investicijski projekti, koje je takvima odredila Vlada Republike Hrvatske.⁹

Time se u značajnoj mjeri širi mogućnost primjene instituta izvlaštenja, pa time i nepotpunog izvlaštenja i u slučajevima privatnih investicija. No, i kada se radi o privatnom investicijskom projektu, mora se raditi o gradnji neke građevine, te gradnja takve građevine mora biti u interesu Republike Hrvatske.

2.3. Korisnik i svrha izvlaštenja

Izvlaštenje općenito, a time i nepotpuno izvlaštenje, može se provesti u korist fizičke ili pravne osobe (korisnika izvlaštenja)¹⁰. Svrha je izvlaštenja da korisnik izvlaštenja stječe pravo koristiti nekretninu radi koje je izvlaštenje provedeno¹¹, dakle ne za nešto drugo što bi korisnik izvlaštenja htio, već za točno određenu svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno – radi izgradnje građevine¹² ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih i sportskih građevina, industrijskih, energetskih, vodnogospodarskih, prometnih i objekata elektroničkih komunikacija, građevina za potrebe hrvatskoga pravosuđa, vojske i policije, te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga, odnosno radi provođenja strateških investicijskih projekata propisanih posebnim zakonom.

2.4. Interes Republike Hrvatske

Već je ranije rečeno da je temeljna pretpostavka provođenja postupka izvlaštenja, pa time i nepotpunog izvlaštenja, postojanje interesa Republike Hrvatske za izgradnju građevine odnosno za izvođenje radova.

Pitanje koje se nameće samo po sebi je na koji način se utvrđuje postojanje interesa Republike Hrvatska, odnosno mora li se o tome donositi odluka.

Korisnik izvlaštenja podnosi prijedlog Vladi Republike Hrvatske da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske, s time da razlikujemo dvije moguće situacije:

9 Čl. 2. st. 1. Zakona o strateškim investicijskim projektima glasi: Strateški projekti Republike Hrvatske mogu biti privatni investicijski projekti, javni investicijski projekti i javnoprivatni investicijski projekti iz područja gospodarstva, energetike, turizma, prometa, infrastrukture, elektroničkih komunikacija, poštanskih usluga, zaštite okoliša, komunalnog gospodarstva, poljoprivrede, šumarstva, vodnog gospodarstva, zdravstva, kulture, znanosti, obrane, pravosuđa, tehnologije i obrazovanja koji uključuje građenje građevine, a koje na temelju ovoga Zakona proglasi Vlada Republike Hrvatske.

10 Čl. 3. ZION.

11 Čl. 4. ZION.

12 Pojam građevine propisan je odredbom čl. 3. st. 1. toč. 5. Zakona o gradnji (Narodne novine, br. 153/13). Prema toj odredbi građevina je građenjem nastao i s tlom povezan sklop, izveden od svrhovito povezanih građevnih proizvoda sa ili bez instalacija, sklop s ugrađenim postrojenjem, samostalno postrojenje povezano s tlom ili sklop nastao građenjem.

1. ako je posebnim zakonom propisano da je izgradnja građevine ili izvođenje radova od interesa za Republiku Hrvatsku, tada se smatra da je interes utvrđen,
2. ako posebnim zakonom to nije propisano, u tom slučaju odluku donosi Vlada Republike Hrvatske uz prethodno mišljenje odbora Hrvatskog sabora u čijem je djelokrugu promicanje učinkovitog korištenja i uređenja prostora i odbora u čijem je djelokrugu područje usklađivanja i unapređivanja gospodarskog života¹³.

Već je rečeno da korisnik izvlaštenja mora podnijeti prijedlog za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske. U tom prijedlogu moraju biti naznačeni korisnik izvlaštenja, građevina za koju se predlaže gradnja ili izvođenje radova (svrha izvlaštenja), vrsta izvlaštenja (potpuno i nepotpuno), nekretnine na kojima će se graditi građevina ili izvoditi radovi (koje su obuhvaćene pravomoćnom lokacijskom dozvolom¹⁴), sa zemljišnoknjižnim i katastarskim podacima, vlasnici, posjednici i drugi stvarnopravni ovlaštenici na nekretninama na kojima će se graditi građevina ili izvoditi radovi za koje se predlaže utvrđivanja interesa Republike Hrvatske, obrazloženje interesa Republike Hrvatske da se izgradnja građevine ili izvođenje radova provede upravo na nekretninama koje su obuhvaćene pravomoćnom lokacijskom dozvolom.¹⁵ Uz to se mora podnijeti i mišljenje općinskog ili gradskog vijeća i županijske skupštine odnosno Gradske skupštine Grada Zagreba na čijem se području namjerava graditi ili izvoditi radove i pravomoćna lokacijska dozvola.

2.5. Tijela za provođenje postupka izvlaštenja

ZION postupak izvlaštenja ponovno je u cijelosti vraćen u nadležnost upravnih tijela. Tako pripremne radnje radi izvlaštenja i postupak izvlaštenja provodi stvarno i mjesno nadležan ured državne uprave odnosno nadležni ured Grada Zagreba.¹⁶

13 Čl. 13. ZION.

Radi se o Odboru za gospodarstvo i Odboru za prostorno uređenje i graditeljstvo.

14 O tome za koje zahvate u prostoru se izdaje lokacijska dozvola određeno je čl. 125. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, br. 153/13), koji glasi: Lokacijska dozvola se izdaje za:

1. eksploatacijsko polje, građenje rudarskih objekata i postrojenja koji su u funkciji izvođenja rudarskih radova, skladištenje ugljikovodika i trajno zbrinjavanje plinova u geološkim strukturama,

2. određivanja novih vojnih lokacija i vojnih građevina,

3. zahvate u prostoru koji se prema posebnim propisima koji uređuju gradnju ne smatraju građenjem,

4. etapno i/ili fazno građenje građevine,

5. građenje na zemljištu, odnosno građevini za koje investitor nije riješio imovinskopravne odnose ili za koje je potrebno provesti postupak izvlaštenja.

Vezano uz postupak izvlaštenja bitno je naglasiti da lokacijska dozvola prestaje važiti ako se u roku od dvije godine od dana pravomoćnosti lokacijske dozvole ne podnese, između ostalog, zahtjev za donošenje rješenja o izvlaštenju.

15 Čl. 14. ZION

15

16 Čl. 16. st. 1. ZION.

U pravilu se radi o dvostupanjskom postupku, budući da se protiv prvostupanjskog rješenja može izjaviti žalba o kojoj odlučuje tijelo državne uprave nadležno za poslove pravosuđa (Ministarstvo pravosuđa), a protiv rješenja drugostupanjskog tijela može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom.¹⁷

Postupak izvlaštenja može biti i jednostupanjski u kojem slučaju postupak provodi Ministarstvo pravosuđa ako se izvlaštenje provodi radi izgradnje građevine ili izvođenja radova za koje je Vlada Republike Hrvatske donijela odluku o proglašenju strateškog projekta Republike Hrvatske.¹⁸

Uvažavajući potrebe hitnosti i činjenice da su Hrvatskoj potrebne investicije, odredba da protiv prvostupanjske odluke u postupku izvlaštenja nije dopuštena žalba ne čini nam se ustavnom, neovisno o činjenici da se protiv odluke Ministarstva pravosuđa može pokrenuti upravni spor.

Jednako tako vrlo je upitna sa stajališta transparentnosti i povjerenja u institucije koje provode postupak odredba prema kojoj se sredstva za rad tijela iz čl. 16. Zakona (ured državne uprave, tijelo nadležno za poslove pravosuđa) na poslovima izvlaštenja dijelom mogu financirati iz sredstava korisnika izvlaštenja. Naime, u postupku izvlaštenja uvijek postoje suprotstavljene strane, s jedne strane vlasnik nekretnine čije se prava izvlaštenje dokidaju ili ograničavaju, a s druge korisnik izvlaštenja koji za gradnju neke građevine ili izvođenje određenih radova namjerava koristiti upravo tu nekretninu vlasnika. U takvoj situaciji ako jedna od strana financira rad tijela koje provodi postupak izvlaštenja vrlo lako se može postaviti pitanje njihove objektivnosti, nepristranosti i slično.¹⁹

2.6. Pripremne radnje radi izvlaštenja

Korisnik izvlaštenja može (ali i ne mora) zahtijevati da mu se radi izrade investicijskih elaborata, podnošenja prijedloga za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske ili podnošenja prijedloga za izvlaštenje odobri obavljanje potrebnih pripremnih radnji na određenoj nekretnini, pri čemu se pod pripremnim radovima podrazumijevaju ispitivanje zemljišta, premjeravanje i slično.²⁰

Zahtjev za obavljanje pripremnih radnji korisnik izvlaštenja dostavlja nadležnom tijelu (prvostupanjskom tijelu), koje potom ocjenjuje je li takav zahtjev osnovan ili ne. Ako korisnik izvlaštenja učini vjerojatnim da su mu takve radnje (pripreme radnje) potrebne, nadležno tijelo će mu to odobriti, s time da se kod toga treba voditi računa da se te radnje ne obavljaju u vrijeme koje je nepogodno za vlasnika nekretnine, s obzirom na kulturu zemljišta i svrhu za koju on nekretninu koristi. U svakom slučaju pod pripremnim radnjama se ne može odobriti bilo kakvo izvođenje građevinskih ili njima sličnih radova (primjerice izgradnja prilaznih putova, izgradnja nastambi za radnike i slično).

17 Čl. 17. ZION.

18 Čl. 16. st. 2. ZION.

19 O dvojbama vezanima uz novi ZION, vidi Staničić, F., Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa – što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, Zagrebačka pravna revija, vol. 2., no. 2, 2013.

20 Čl. 20. ZION.

O žalbi protiv rješenja donesenog o zahtjevu za odobrenje pripremnih radnji odlučuje Ministarstvo pravosuđa, s time da ta žalba ne odgađa izvršenje rješenja.²¹

I u ovom slučaju vlasnik nekretnine ima pravo na naknadu zbog toga što svoju nekretninu nije mogao koristiti, sve prema pravilima o postupku i naknadi za privremeno uzimanje u posjed susjednog zemljišta. Prema odredbi čl. 53. ZION-a naknada za privremeno uzimanje u posjed susjednog zemljišta određuje se u visini i na način kako je ZION-om propisano za naknadu u slučaju ustanovljenja zakupa.

2.7. Postupak nepotpunog izvlaštenja

Kada se govori o postupku nepotpunog izvlaštenja tada korisnik izvlaštenja mora prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje zatražiti osiguranje dokaza u smislu pribavljanja nalaza i mišljenja ili procjene procjenitelja glede vrijednosti nekretnine na kojoj se ustanovljuje služnost.²²

Uz zahtjev za osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine korisnik izvlaštenja mora podnijeti i pravomoćnu lokacijsku dozvolu, s time da će ministarstvo odnosno nadležno tijelo odrediti usmenu raspravu radi određivanja vještačenja ili procjene i to bez odgode, a najkasnije u roku od 30 dana od dana zaprimanja urednog zahtjeva za osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine.

Svrha održavanja usmene rasprave je da se vlasnik nekretnine odnosno posjednik i korisnik izvlaštenja sporazumiju oko osobe vještaka ili procjenitelja, vjerojatno očekujući da neće biti prigovora na nalaz procjenitelja odnosno vještaka. U praksi se međutim događa upravo suprotno, primjerice u klasičnim građanskim predmetima, tako da i ako se stranke sporazumiju oko osobe vještaka, kada stranka primi nalaz vještaka istome prigovara ako njime nije zadovoljna. U svakom slučaju nadležno tijelo će na toj raspravi odrediti osobu vještaka odnosno procjenitelja.

Sama procjena vrijednosti vrši se na očevidu, o kojem će se obavijestiti stranku koja nije prisustvovala raspravi, s time da troškove vještačenja ili procjene snosi korisnik izvlaštenja.

Iz odredbe čl. 27. st. 5. ZION-a proizlazilo bi da kako se korisniku izvlaštenja i vlasniku odnosno posjedniku nekretnine dostavlja nalaz i mišljenje vještaka ili procjena procjenitelja radi obavijesti, da tada te osobe ne bi imale mogućnost prigovarati nalazu vještaka odnosno procjeni procjenitelja. Svjesni smo činjenice da stalna mogućnost iznošenja prigovora odugovlači cijeli postupak, ali čini nam se da se navedena odredba ne bi smjela tumačiti u pravcu onemogućavanja stranaka da prigovore nalazu vještaka ili procjeni procjenitelja, jer bi time bila uskraćena njihova prava na sudjelovanje u postupku izvlaštenja.

2.8. Prijedlog za nepotpuno izvlaštenje

Prijedlog za izvlaštenje može podnijeti korisnik izvlaštenja nakon što je utvrđen interes Republike Hrvatske, po odredbama ovoga ili nekog drugog zakona. Ako je pak

21 Čl. 23. ZION.

22 Čl. 25. ZION.

interes utvrđen odlukom Vlade Republike Hrvatske, tada se prijedlog za izvlaštenje može podnijeti u roku od dvije godine od donošenja takve odluke.²³

Prijedlog za izvlaštenje mora sadržavati:

- naznaku korisnika izvlaštenja,
- naznaku nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje, sa zemljišnoknjižnim i katastarskim podacima,
- naznaku vlasnika i posjednika nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje i njihovo prebivalište ili sjedište, odnosno stvarnopravnih ovlaštenika na nekretnini,
- naznaku građevine ili radova čija se izgradnja predlaže odnosno čije je izvođenje radova predlaže,
- podatak o utvrđenom interesu Republike Hrvatske.

Uz to korisnik izvlaštenja mora priložiti dokaz da je prethodno s vlasnikom nekretnine pokušao sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva određene nekretnine, ustanovljenja služnosti odnosno ustanovljenja zakupa na određenoj nekretnini, dokaz o utvrđenom interesu Republike Hrvatske, nalaz i mišljenje vještaka ili procjenu procjenitelja o stanju i vrijednosti nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje, dokaz da korisnik izvlaštenja ima osigurana posebna sredstva položena u banci u visini približno potrebnoj za davanje naknade za izvlaštenu nekretninu odnosno dokaz o drugoj odgovarajućoj nekretnini, dokaz da korisnik izvlaštenja ima osigurana posebna sredstva u banci u visini približno potrebnoj za snošenje svog dijela troška postupka, pravomoćnu lokacijsku dozvolu za izgradnju građevine ili izvođenje radova na nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje, parcelacijski elaborat ako isti nije sastavni dio lokacijske dozvole.

Određenih problema u praksi može biti pri utvrđivanju katastarskih i zemljišnoknjižnih podataka, pogotovo u onim katastarskim općinama u kojima se ti podatci u značajnoj mjeri razlikuju. U svim ti slučajevima treba biti vrlo oprezan i paziti koga se utvrdi vlasnikom nekretnine (ili bolje rečeno osobu koju će se naknada za izvlaštenu nekretninu isplatiti), budući da su vrlo često katastarski podatci o nekretnini točniji i bliži stanju u naravi, a s druge strane prema odredbi čl. 10. st. 3. Zakona o zemljišnim knjigama²⁴ zemljišnoknjižni podatci o nekretnini (površina, broj, oblik, izgrađenost) su mjerodavni za pravni promet tako dugo dok se isti ne bi promijenili prijavnim listom katastra u smislu st. 4. istoga članka.

Kao dokaz da je korisnik izvlaštenja pokušao sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva, ustanovljenja služnosti i zakupa s vlasnikom nekretnine uzima se i pokušaj dostave pisane ponude vlasniku nekretnine. Iz toga slijedi da dostava ne mora biti niti izvršena, pogotovo ne mora biti izvršena osobnom dostavom, a da s druge dođe do izvlaštenja, bilo potpunog, bilo nepotpunog.

Ako bi se provodio postupak izvlaštenja za veći broj nekretnina (više od deset) i više vlasnika nekretnina (također više od deset) tada je korisnik dužan objaviti ponudu vlasnicima nekretnine u dnevnom tisku, putem sredstava javnog priopćavanja. Ponuda

23 Čl. 28. ZION.

24 Narodne novine br. 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10, 55/12, 60/13, dalje ZZK.

mora sadržavati naznaku objekta koji se planira graditi, naznaku katastarskih čestica i katastarskih općina koje su obuhvaćene planom izvlaštenja te visinu tržišne naknade koja se nudi za stjecanja prava vlasništva, ustanovljenje služnosti ili ustanovljenje zakupa na tim nekretninama s rokovima isplate.

Kod nepotpunog izvlaštenja korisnik izvlaštenja mora uz prijedlog za izvlaštenje dostaviti i geodetski elaborat nepotpunog izvlaštenja, a iz kojeg će jasno biti vidljivo (grafički) kuda služnost prolazi, preko koje nekretnine i kojeg dijela nekretnine koja je poslužno dobro.

2.9. Zabilježba postupka izvlaštenja u zemljišnim knjigama ili drugim javnim knjigama

Kada se govori o zabilježbi kao zemljišnoknjižnom upisu, tada se zabilježbom u zemljišnu knjigu upisuju osobni odnosi ili pravne činjenice relevantne za pravni promet (čl. 70. ZZK).

Činjenica da se glede određene nekretnine ili dijela nekretnine vodi postupak nepotpunog izvlaštenja predstavlja relevantnu pravnu činjenicu za pravni promet, jer se zabilježbom publicira ta činjenica i nitko se ne može pozivati da nije znao da se postupak izvlaštenja provodi.

Tijelo koje provodi postupak izvlaštenja dužno je u roku od osam dana od dana zaprimanja urednog prijedloga za izvlaštenje nadležnom sudu dostaviti prijedlog za zabilježbu postupka izvlaštenja u zemljišnim ili drugim javnim knjigama.

U čl. 34. st. 1. ZION-a određeno je da će se na temelju urednog prijedloga za izvlaštenje, a na prijedlog tijela koje provodi postupak izvlaštenja, upisati po službenoj dužnosti zabilježba postupka izvlaštenja u zemljišnim knjigama. Čini nam se da se ovdje ne radi o provođenju zabilježbe po službenoj dužnosti, već se radi o provođenju zabilježbe na temelju prijedloga tijela koje provodi postupak izvlaštenja. Kada tog prijedloga ne bi bilo, zemljišnoknjižni sud ne bi mogao provesti nikakav upis. Upis po službenoj dužnosti značio bi da takav upis zemljišnoknjižni sud vrši samostalno, bez da mu je podnesen bilo kakav prijedlog za upis zabilježbe.

Učinak zabilježbe postupka izvlaštenja je u tome da se nekretnina koja je predmet izvlaštenja može dalje otuđiti, opteretiti, ali da takvi postupci nemaju pravnog učinka prema korisniku izvlaštenja i trećim osobama.

2.10. Rješenje o nepotpunom izvlaštenju

Iz odredbe čl. 35. ZION-a jasno proizlazi da nadležno tijelo u postupku izvlaštenja mora provesti očevid na licu mjesta (na nekretnini koja je predmet izvlaštenja), mora provesti usmenu raspravu, te na usmenoj raspravi provesti dokaze radi utvrđivanja činjenica i okolnosti potrebne za određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu. Ako se ova odredba poveže s odredbom čl. 25. ZION-a, tada nam se čini da bi tijelo nadležno za provođenje postupka izvlaštenja u dokaznom postupku trebalo izvršiti uvid u zemljišnoknjižne i katastarske podatke o nekretnini, eventualnu identifikaciju katastarske čestice i nalaz i mišljenje vještaka ili procjenu procjenitelja,

ali i primjedbe stranaka na nalaz vještaka ili procjenu procjenitelja.

Prema odredbi čl. 36. st. 1. ZION-a ako je u postupku izvlaštenja vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, tada Ministarstvo odnosno nadležno tijelo mora istodobno provesti i usmenu raspravu za sporazumno određivanje naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja. No, ako se vlasništvo ne bi moglo utvrditi kao neprijeporno, tada će se donijeti rješenje o izvlaštenju kojim će se obvezati korisnik izvlaštenja da iznos utvrđene naknade za izvlaštenje položi na poseban račun.

Pitanje koje će se u praksi pojaviti na koji način će Ministarstvo odnosno nadležno tijelo utvrditi da je vlasništvo neprijeporno. Naime, je li vlasništvo neprijeporno ako je, primjerice Ivan Ivić upisan kao vlasnik u zemljišnoj knjizi, a u katastru je ta ista nekretnina upisana na Josipa Ivića kao posjednika. Pitanje je do koje mjere će tijela za provođenje postupka izvlaštenja ulaziti u pitanje utvrđivanja prava vlasništva. Ako se pak vlasništvo ne bi moglo utvrditi, postavlja se pitanje do kada će novci korisnika izvlaštenja stajati na posebnom računu i koga će se i kako pozvati da preuzme taj novac.

Što se tiče rješenja o izvlaštenju, u čl. 37. st. 1. ZION-a propisana je nadležnost za donošenje rješenja – Ministarstvo pravosuđa ili drugo nadležno tijelo. U st. 2. je propisano što treba sadržavati izrijeka rješenja kojom se prihvaća prijedlog za izvlaštenje:

- naznaku akta kojim je utvrđen interes Republike Hrvatske (zakonska odredba ili odluka Vlade Republike Hrvatske),
- naznaku korisnika izvlaštenja,
- naznaku nekretnine koja se izvlašćuje, uz navođenje zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka,
- naznaku utvrđenog vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine i njegovo prebivalište ili sjedište (adresa),
- naznaku građevine ili radova radi čija se izgradnja, odnosno izvođenje radova nekretnina izvlašćuje,
- obvezu vlasnika nekretnine da je nekretninu dužan predati u posjed korisniku izvlaštenja i rok za predaju u posjed,
- obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu: oznaku odgovarajuće zamjene nekretnine s određivanjem roka predaje u posjed odnosno novčani iznos tržišne vrijednosti izvlaštene nekretnine, s rokom isplate koji ne može biti duži od 15 dana od pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ili naznaku nagodbe ako je sklopljena prema čl. 39. st. 1. istoga zakona,
- obvezu korisnika izvlaštenja na isplatu zakonske zatezne kamate²⁵, tekuću od 30 dana od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju do isplate,
- nalog za upis zabilježbe zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom unutar roka od sedam godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju

25 Nepotrebno je navoditi zakonsku zateznu kamatu, jer je zatezna kamata uvijek zakonska i propisana je zakonom.

- u zemljišnim knjigama,
- nalog za brisanje hipoteke, služnosti i drugih stvarnih prava u zemljišnim knjigama,
- odluku o troškovima postupka, a
- kod nepotpunog izvlaštenja i naznaku dijela nekretnine na kojem se ustanovljava služnost odnosno zakup.

Iz navedene odredbe vidljivo je da rješenje o izvlaštenju u sebi sadrži nalog zemljišnoknjižnog sudu da upiše zabilježbu zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom u roku od sedam godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju (zabrana se odnosi na korisnika izvlaštenja). To rješenje sadrži nalog za upis u zemljišnu knjigu (nalog za upis trebalo bi sadržavati svako rješenje koje donosi zemljišnoknjižni ili neki drugi sud pri određivanju zemljišnoknjižnog upisa), te sadrži nalog za brisanje hipoteke, služnosti, eventualno drugih stvarnih prava koja prestaju izvlaštenjem. Isto tako kod nepotpunog izvlaštenja sadrži i nalog zemljišnoknjižnom sudu da se zakup ili služnost upiše na točno određenom dijelu nekretnine sukladno elaboratu nepotpunog izvlaštenja. Već iz takve odredbe jasno proizlazi da ne bi bilo moguće služnost ili zakup upisati kao teret cijelih nekretnina, već je potrebno točno navesti na kojem dijelu nekretnine postoji služnost odnosno zakup. Vjerujemo da u praksi postoje slučajevi kada to nije određeno na takav način, pa se postavlja pitanje hoće li se takva rješenja moći provesti prema pravilima zemljišnoknjižnog prava.

2.11. Nagodba

Korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine mogu do donošenja rješenja o izvlaštenju sklopiti nagodbu o obliku i visini naknade, te roku u kojem je korisnik izvlaštenja dužan ispuniti obvezu u svezi s naknadom.²⁶ No osim toga, do okončanja postupka izvlaštenja može se sklopiti nagodba glede pitanja stjecanja vlasništva, ustanovljenja služnosti odnosno ustanovljenja zakupa na nekretnini. U tom slučaju nagodba treba sadržavati sve što je potrebno, prema pravilima zemljišnoknjižnog prava, da se može provesti u zemljišnoj knjizi.

Ako bi nagodbom bilo u potpunosti riješeno pitanje stjecanja prava vlasništva, ustanovljenja služnosti odnosno ustanovljenja zakupa na nekretnini za koju je predloženo izvlaštenje, tada se postupak izvlaštenja neće niti provoditi, već će se isti obustaviti.

2.12. Naknada u postupku nepotpunog izvlaštenja

Već je uvodno rečeno da zadiranje u pravo vlasništva je moguće samo u interesu Republike Hrvatske i to pod uvjetom da se vlasniku da obeštećenje u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, odnosno u visini smanjene tržišne vrijednosti nekretnine, ako se radi o nepotpunom izvlaštenju.

Pojam tržišne vrijednosti nekretnine određen je u čl. 25. st. 2. ZION-a na način da se vrijednost nekretnine koja je predmet izvlaštenja izražava u novcu na temelju

²⁶ Čl. 39. ZION.

obrazloženog nalaza i mišljenja ovlaštenog vještaka ili procjenitelja, izrađenog primjenom posebnog propisa iz područja prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnina, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji te o metodama procjene nekretnina. U čl. 63. st. 2. ZION-a određeno je da se do stupanja na snagu posebnog propisa iz područja prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnine²⁷, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji te o metodama procjene nekretnine, vrijednost nekretnine iz st. 1. čl. 25. Zakona izražava kao tržišna vrijednost nekretnine u novcu na temelju obrazloženog nalaza i mišljenja vještaka ili procjenitelja.

U čl. 50. ZION-a posebno se određuje da vlasnik nekretnine ima pravo sabrati usjeve i skupiti plodove koji su sazreli u vrijeme stupanja u posjed korisnika izvlaštenja, te da ako vlasnik nekretnine stupanjem u posjed korisnika izvlaštenja neće biti to u mogućnosti, da mu tada pripada pravo na naknadu za usjeve i plodove prema uobičajenoj veleprodajnoj cijeni tih usjeva i plodova u vrijeme stupanja u posjed korisnika izvlaštenja.

2.12.1. Naknada za ustanovljenje služnosti

Kod ustanovljenja služnosti visina naknade se određuje u iznosu za koji je ustanovljenjem služnosti umanjena tržišna vrijednost nekretnine.²⁸ Naime, ako se postavi neki vod na određenoj nekretnini, tada nekretnina, primjerice gubi na vrijednosti u smislu mogućnosti građenja, građenja na određenom dijelu nekretnine i slično. Ako bi pri ustanovljenju služnosti, primjerice postavljanja nekog voda na nekretnini, došlo do štete na nekretnini, tada korisnik izvlaštenja odgovara vlasniku nekretnine prema općim pravilima o odgovornosti za štetu.

2.13.2. Naknada za ustanovljenje zakupa

Nepotpuno izvlaštenje može se očitovati u ustanovljenju zakupa. U tom se slučaju naknada određuje u visini zakupnine koja se postiže na tržištu.²⁹ Naknada se može odrediti u jednom ukupnom iznosu za cijelo vrijeme trajanja zakupnog odnosa, ili pak u godišnjem iznosu. U slučaju zakupa vlasnik nekretnine stječe pravo na naknadu od dana kada je korisnik izvlaštenja stupio u posjed zemljišta. Isto kao i kod ustanovljenja služnosti za eventualnu štetu nastalu ustanovljenjem zakupa, korisnik izvlaštenja odgovara vlasniku nekretnine prema općim pravilima o odgovornosti za štetu, dakle pod pretpostavkama za odštetnu odgovornost.

2.13. Uknjižba prava vlasništva i drugih stvarnih prava

U postupku izvlaštenja općenito, pa tako i u slučaju nepotpunog izvlaštenja

27 U međuvremenu je Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja donijelo Uredbu o procjeni vrijednosti nekretnina (Narodne novine, br. 74/2014) i Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina (Narodne novine, br. 79/2014).

28 Čl. 51. ZION.

29 Čl. 52. ZION.

dolazi do potrebe da se u zemljišnu knjigu izvrše zemljišnoknjižni upisi određeni rješenjem o izvlaštenju. Već smo ranije naveli da će se u zemljišnu knjigu upisati zabilježba pokretanja postupka izvlaštenja, zabilježba zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom unutar roka od sedam godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. U zemljišnu knjigu se provodi samo rješenje o izvlaštenju, brišu se hipoteke, služnosti i druga stvarna prava koja izvlaštenjem prestaju, upisuje se služnost odnosno zakup koji je ustanovljen.

U čl. 56. ZION-a određeno je da se uknjižba prava vlasništva i drugih stvarnih prava na izvlaštenoj nekretnini, kao i na nekretnini koja je dana na ime naknade vlasniku nekretnine, upisuju u zemljišnu knjigu na zahtjev korisnika izvlaštenja ili vlasnika nekretnine na temelju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju i dokaza o isplaćenju naknadi u iznosu određenom rješenjem o izvlaštenju odnosno dokaza o stjecanju prava vlasništva vlasnika nekretnine na drugoj odgovarajućoj nekretnini.

3. UPIS SLUŽNOSTI I ZAKUPA U ZEMLJIŠNIM KNJIGAMA

3.1. Upis služnosti

Služnosti se u zemljišnu knjigu upisuju uvijek uknjižbom ili predbilježbom³⁰, budući da se radi o knjižnim pravima. Posebna pravila glede upisa služnosti određuje čl. 33. ZZK-a³¹. Tako se prema st. 1. kod služnosti i stvarnih tereta mora upisati sadržaj i opseg prava što određenije, ali nije potrebno navoditi njihovu novčanu vrijednosti. Ako bi se željelo ograničiti izvršavanje služnosti na određene prostorne granice, tada se te granice moraju točno navesti (st. 2.). Smatra se da su granice točno određene ako su ucrtane u nacrt (geodetski) koji je priložen uz ispravu kojom se zahtijeva upis (st. 3.). Ako se osniva pravo služnosti ili stvarni teret uz ograničenje rokom ili uvjetom, to se zabilježuje zajedno s upisom sadržaja toga prava. Naknadno ograničenje već postojećeg prava također se zabilježuje (st. 4.).

Iz navedene odredbe jasno proizlazi da se služnost mora što određenije navesti i to kako po svom sadržaju – služnost postavljanja vodovodnih cijevi, cjevovoda, plinovoda, naftovoda itd., kao i po svom opsegu, koji dio nekretnine (poslužnog dobra) takva služnost zahvaća. U tu se svrhu radi i elaborat nepotpunog izvlaštenja, kako bi se točno opisao i sadržaj i opseg služnosti i odredile prostorne granice na kojima će se služnost izvršavati. Ako postoji geodetski nacrt koji se prilaže uz rješenje o nepotpunom izvlaštenju, tada nije potrebno u samom rješenju točno opisati sadržaj i opseg služnost, već se nadležno tijelo može pozvati na geodetski nacrt.

U praksi zemljišnoknjižnih sudova može se naići na rješenja kojima se služnost

30 U čl. 30. st. 2. i 3. ZZK-a propisano je: Uknjižba je upis kojim se knjižna prava stječu, prenose, ograničuju ili prestaju bez posebnoga naknadno opravdanja (st. 2.). Predbilježba je upis kojim se knjižna prava stječu, prenose, ograničuju ili prestaju pod uvjetom naknadnoga opravdanja i u opsegu u kojemu naknadno budu opravdana (st. 3.).

31 Josipović, T., Komentar Zakona o zemljišnim knjigama, Informator, Zagreb, 1998., str. 103-104.; isti autor, Zemljišnoknjižno pravo, Informator, Zagreb, 2001., str. 161, 178-179.
Žuvela, M., Vlasničkopravni odnosi, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o zemljišnim knjigama, II. izd., Organizator, 2005., Zagreb, str. 349-424.

upisuje na cijelu nekretninu, iako je služnost ograničena na jedan dio nekretnine, iako je uz rješenje o određivanju služnosti priložen i geodetski elaborat na koji se zemljišnoknjižni sud može pozvati. Takva prakse nije pravilo i trebalo bi je mijenjati, budući da služnost mora biti što određenije upisana i sa što točnijim prostornim granicama.

Druga odredba koja se odnosi na stvarne služnosti propisana je čl. 22. st. 2. ZZK-a prema kojoj, ako je koja stvarna služnost upisana u uložak poslužnog dobra, to će se, kao i svaka promjena takva upisa, po službenoj dužnosti istodobno učiniti vidljivim i u posjedovnim gospodujućeg dobra (povlasnog dobra).

3.2. Upis zakupa

Glede upisa zakupa u zemljišnu knjigu, u čl. 31. st. 1. ZZK-a propisano je da se u zemljišnu knjigu upisuju samo pravo vlasništva i druga stvarna prava, pravo nazadkupa, prvokupa, najma, zakupa i koncesije³², te ostala prava na nekretninama za koja je to posebnim zakonom dopušteno. I pravo zakupa u zemljišnu knjigu upisuje se uknjižbom, odnosno predbilježbom, budući da je zakup kao obvezno pravo knjižno pravo. Stoga ako je rješenjem o nepotpunom izvlaštenju ustanovljeno pravo zakupa, zakupa na dijelu nekretnine, tada bi bilo potrebno točno odrediti na kojem se dijelu nekretnine zakup ustanovljuje.

4. NEPOTPUNO IZVLAŠTENJE I PROVOĐENJE INFRASTRUKTURNIH PROJEKATA (PROBLEMI U PRAKSI)

Kao što je već rečeno u provođenju velikih komunalnih infrastrukturnih projekata, koji se većim dijelom financiraju iz sredstava Europske unije, a manjim dijelom iz domaćih sredstava (proračunska sredstva, sredstva javnih trgovačkih društava i slično), investitori nailaze na velike poteškoće. Glavna prepreka bržem i učinkovitijem provođenju tih projekata predstavljaju neriješeni imovinskopравни odnosi, odnosno nesređene i neusklađene zemljišnoknjižne i katastarske evidencije.

Nema nikakve dvojbe da su obnova vodovodne ili kanalizacijske mreže projekti od interesa za Republiku Hrvatsku, pa da su zbog toga ispunjene pretpostavke da se glede tih projekata provodi i postupak nepotpunog izvlaštenja u skladu s pravilima koja su ranije opisana.

No, da bi se mogao podnijeti prijedlog za izvlaštenje korisnik izvlaštenja mora izraditi elaborat nepotpunog izvlaštenja (po ovlaštenoj osobi), a izrada tog elaborata pretpostavlja da se točno zna tko su vlasnici poslužnih nekretnina. Prvo jer je korisnik izvlaštenja dužan s tim osobama pokušati postići sporazum oko zasnivanja služnosti ili zakupa i visine naknade, a s druge strane ako takav sporazum ne bi bio postignut, tada se postupak izvlaštenja može provoditi protiv osoba koje su vlasnici nekretnina na kojima bi trebalo zasnovati služnost ili zakup.

32 Kontrec, D., Obvezna prava kao zemljišnoknjižna prava, u: Liber amicorum in honorem Vilim Gorenc, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci – Zavod za građansko pravo, Rijeka, 2014., str. 203-217.

Da bi se bolje shvatilo o kojem se opsegu posla radi, spomenut ćemo samo jedan projekt na području Hrvatskoga zagorja.³³ Naime, javni isporučitelj vodne usluge obvezan je sukladno vodno-komunalnim direktivama izgraditi sustav odvodnje otpadnih voda za dvije Aglomeracije do 30. prosinca 2018. godine.

Preduvjet da bi se mogao početi graditi novi cjevovod je da investitor ima riješene imovinskopravne odnose i to u smislu da se izvrši upis služnosti cjevovoda ili pak da se izvrši upis prava vlasništva na novoformiranim nekretninama koja će nastati nakon izvršene parcelacije (u slučaju potpunog izvlaštenja). Na tom području predviđa se da je potrebno riješiti imovinskopravne odnose za oko 5500 katastarskih čestica, pri čemu je prema analizi investitora 45 % tih nekretnina u vlasništvu osoba javnog prava (Republike Hrvatske, jedinica lokalne samouprave ili pravnih osoba u njihovu vlasništvu), a preostalih 55 % u vlasništvu fizičkih i pravnih osoba. Nadalje od nekretnina koje su upisane kao privatno vlasništvo 11 % u naravi su asfaltirana cesta (državna, lokalna, županijska ili nerazvrstana cesta – koje su sada prema Zakonu o cestama³⁴ javno dobro u općoj uporabi), a za 61 % čestica koje su u privatnom vlasništvu nesređeno je vlasničko stanje, s upisnih desetak i više suvlasnika od kojih su većina pokojni, pa je potrebno prije srediti imovinskopravne odnose.

Broj čestica za koje je potrebno prethodno srediti imovinskopravne odnose, a da bi se uopće moglo pristupiti izradi elaborata nepotpunog izvlaštenja izuzetno je velik. Pri tome, ako bi se pristupilo pojedinačnom sređivanju, parcela po parcelu, tada bi to trajalo izuzetno dugo, te se sasvim sigurno posao ne bi mogao obaviti u rokovima koji su propisani.

Čini nam se da već u samom početku treba razlikovati dvije različite situacije. Prva je ako stanje zemljišne knjige i katastra u pogledu nekretnine i njezina opisa odgovaraju, tada neovisno o stanju upisa vlasništva može se izraditi elaborat nepotpunog izvlaštenja i krenuti se u postupak nepotpunog izvlaštenja radi zasnivanja služnosti (ili zakupa). Pri tome će tijelo nadležno za vođenje postupka izvlaštenja ocijeniti je li vlasništvo prijeporno ili ne i ovisno o tome određivati naknadu, naravno pod pretpostavkom da između korisnika izvlaštenja i vlasnika (posjednika) nekretnine ne bi bila ranije postignuta nagodba. Mišljenja smo da u toj situaciji investitor ne treba prethodno sređivati zemljišnoknjižne i katastarske evidencije, odnosno da u takvim slučajevima imovinskopravni odnosi ne bi trebali biti prepreka pokretanju i dovršetku infrastrukturnog projekta.

No, potpuno je različita situacija u slučajevima kada postojeća zemljišna knjiga i postojeći katastarski operat nisu usklađeni, kada između njih postoje velike razlike i to ne samo u pogledu pitanja tko su nositelji prava na nekretninama, već prije svega glede broja, oblika, površine i izgrađenosti katastarske čestice.

U praksi su česti slučajevi da podatci o nekretnini (podatci za koje je zadužen katastar) i stanje u naravi ne odgovaraju stanju u evidencijama o nekretninama, primjerice položaj i oblik nekretnina u naravi je u potpunosti različit u odnosu na stanje u zemljišnoj knjizi i katastru. U tim slučajevima investitor mora odabrati put

33 Zahvaljujem kolegici Jasmini Ricijaš na ustupljenim podatcima i ukazanim problemima u provođenju infrastrukturnih projekata.

34 Narodne novine br. 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, dalje ZC.

rješavanja imovinskopravnih odnosa koji mu je najbrži i najučinkovitiji, a kako bi prije svega pokušao upis služnosti riješiti dogovorno s vlasnicima nekretnina, a ako to ne bi uspio, da mu ostane dovoljno vremena da provede i sam postupak nepotpunog izvlaštenja.

Prije svega investitor mora imati na umu da je kod rješavanja imovinskopravnih odnosa, odnosno sređivanja nesređenih zemljišnoknjižnih i katastarskih evidencija potrebno uskladiti djelovanje dvije različite institucije – s jedne strane Državne geodetske uprave, koja je nadležna za katastarsku evidenciju, a s druge nadležnog zemljišnoknjižnog suda (Ministarstvo pravosuđa) koji je nadležan za zemljišnu knjigu.

Ako je stanje evidencija u tolikoj mjeri loše da evidencije o nekretninama ne prikazuju relevantno pravno stanje nekretnine, tada nam se čini da je za rješavanje imovinskopravnih odnosa najbolje odabrati postupak djelomične obnove zemljišne knjige u smislu odredbe čl. 179. st. 2. ZZK-a u vezi s čl. 198. do 199. d ZZK-a. Naime, nije potrebno provoditi postupak obnove zemljišne knjige za cijelu katastarsku općinu, već samo za dio koji bi obuhvaćala trasa (koridor) infrastrukturnog projekta. U tom postupku investitor može sa stvarno utvrđenim vlasnicima pokušati sporazumno riješiti pitanje upisa služnosti vodova ili zasnivanje zakupa, pa možda do samog postupka izvlaštenja neće niti doći.

Ako se krenulo u postupak djelomične obnove zemljišne knjige, tada bi trebalo uskladiti djelovanje nadležnog katastarskog ureda i nadležnog zemljišnoknjižnog suda, te ako je potrebno izvršiti snimanje trase infrastrukturnog projekta, s detaljnim opisom na kojim će se nekretninama trebati zasnovati služnost voda. Odluku o djelomičnoj obnovi zemljišne knjige donosi ministar pravosuđa, dok odluku o otvaranju obnovljene zemljišne knjige donosi predsjednik nadležnog zemljišnoknjižnog suda ili osoba koju on ovlasti. U tom postupku katastarsko i zemljišnoknjižno povjerenstvo trebali bi zajednički raditi i utvrditi točne vlasnike nekretnina koje su u obuhvatu djelomične obnove zemljišne knjige, te u konačnici stvarne vlasnike i upisati u tom postupku. Upravo s tim vlasnicima investitori će kasnije pregovarati o zasnivanju služnosti i određivanju naknade za ustanovljenje služnosti.

Čini nam se neophodno potrebnim da se navedena vrsta elaborata posebno propiše, a kako se u praksi ne bi događale situacije da svaki ovlašteni inženjer geodezije radi na svoju ruku ili bolje rečeno da radi taj elaborat sa sadržajem i u obliku koji mu jamči da će na određeno zemljišnoknjižnom sudu na temelju tog elaborata i naravno drugih isprava doći do upisa služnosti u zemljišnu knjigu. Problem leži u tome što navedeni elaborat katastar ne potvrđuje, niti ovjerava, već zapravo taj elaborat predstavlja nacrt – skicu koju je izradio geodeta da bi se grafički prikazalo kuda ide pravac služnosti.

Određene probleme u praksi izaziva pitanje što sve treba sadržavati elaborat nepotpunog izvlaštenja. Već je rečeno da takav elaborat nije posebno propisan Pravilnikom o parcelacijskim i drugim geodetskim elaboratima (Narodne novine, br. 86/07, 148/09), a niti bilo kojim drugim podzakonskim aktom, zbog čega je i praksa ovlaštenih inženjera potpuno različita. Tako su se u praksi pojavila pitanja od čega se sastoji naslovna stranica navedenog elaborata, tko potpisuje elaborat, je li potrebno da elaborat sadrži originalne zemljišnoknjižne izvatke ili su dostatni e-izvatci, je

li nužno da elaborat sadrži i grafički prikaz ucrtanih objekata (primjerice šahtova), treba li tekstualni dio sadržavati opis služnosti u prostoru, mora li elaborat sadržavati uvjerenje o identifikaciji nekretnina, ako se radi o različitim zemljišnoknjižnim i katastarskim oznakama ili je dovoljno da se na grafičkom dijelu upišu obje oznake, tko u tom slučaju odgovara za točnost tih podataka itd.

Ako se cijeli problem gleda s razine zemljišnoknjižnih sudova, tada je za upis služnosti bitno da ona je točno određena (što preciznije i određenije) u ugovoru kojim će se korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine sporazumjeti oko zasnivanja služnosti. U tom slučaju u ugovoru mora biti navedena i dozvola za upis (*clausula intabulandi*) kojom vlasnik nekretnine dopušta upis služnosti. Kako je već ranije rečeno prema odredbi čl. 33. st.3. ZZK-a smatra se da su prostorne granice izvršavanja služnosti točno određene ako su ucrtane u nacrtu (elaboratu nepotpunog izvlaštenja) koji je priložen ispravi na temelju koje se upis zahtijeva.

Za praksu je izuzetno važno da se u elaboratu točno izvrši identifikacija zemljišnoknjižnih i katastarskih podataka o nekretnini, katastarskoj čestici, pogotovo ako postoji razlika između zemljišne knjige i katastra, a kako se ne bi događale pogreške na način da se služnost zasnjuje ili ugovori na pogrešnoj nekretnini.

Glede nekretnina koje predstavljaju ceste odnosno javne ceste čini nam se da bi situacija trebala biti, na prvi pogled, najjednostavnija. Naime, ZC-om je detaljno propisano na koji način se ceste upisuju u katastar odnosno zemljišnu knjigu, pri čemu su javne ceste u neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske, a nerazvrstane ceste u neotuđivom vlasništvu grada ili općine. U svakom slučaju upis cesta koje su se na dan stupanja na snagu ZC-a koristile za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su bile pristupačne većem broju korisnika, upisuju se u zemljišnu knjigu u skladu s odredbama čl. 123. ZC-a (upis javnih cesta), odnosno čl. 131. ZC-a (upis nerazvrstanih cesta). U tom će slučaju investitori u dogovoru s vlasnikom ceste (Republikom Hrvatskom ili jedinicom lokalne samouprave) postići dogovor o polaganju voda u javnu cestu, odnosno o osnivanju služnosti.

No, praksa opet pokazuje sve stranputice, pa tako glede dokumentacije koju zahtijevaju javni subjekti (Hrvatske ceste d.o.o., Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske vode d.o.o.) radi osnivanja služnosti na javnim cestama, odnosno javnom vodom dobru, odnosno nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, nužno je istaknuti da nam se čini da je propisana dokumentacija tako određena da se spriječi provedba određenog projekta Primjerice na temelju čl. 16. i 16. a Zakona o vodama³⁵ i Odluke Vlade Republike Hrvatske o visini naknade najma, zakupa, služnosti i građenja na javnom vodnom dobru³⁶ propisano je da korisnik izvlaštenja za zasnivanje služnosti na javnom vodnom dobru mora podnijeti: zahtjev i dokaze i to navesti oznaku stranke, oznaku katastarske čestice koja je predmet služnosti, punomoć ovjerenu kod javnog bilježnika ako podnositelja zastupa punomoćnik, izvadak iz sudskog registra, posjedovni list za zemljište i to ne stariji od 30 dana u izvorniku, zemljišnoknjižni izvadak ne stariji od 30 dana, također u izvorniku, uvjerenje o identifikaciji čestice od Državne geodetske uprave ili Gradskog ureda za katastra Grada Zagreba, iskaz

35 Narodne novine br. 153/09, 63/11, 130/11, 56/13, 14/14.

36 Narodne novine br. 89/10, 88/11.

površine služnosti u obliku trase (koridora) služnosti, ukupnu površinu, tj. širinu i dužinu, razdoblje služnosti, važeću lokacijsku dozvolu ili drugi akt nadležnog tijela za prostorno planiranje za planirani zahvat u prostoru, važeće vodopravne uvjete, presliku katastarskog plana, geodetsku situaciju s ucrtanom trasom (koridorom) i iskaznom površinom, te točan opis voda (instalacije).

Iako nam se čini nepotrebnim da se kod izrade elaborata nepotpunog izvlaštenja zahtijeva od investitora da prilaže ovjerene zemljišnoknjižne izvratke (ovjerene pečat nadležnog suda), a ne vidimo potrebu niti za prilaganje e-izvadaka, očito je da će investitor to morati učiniti jer to od njega zahtijevaju državna poduzeća koja upravljaju javnim dobrima. Moramo postaviti pitanje što ako se promijeni vlasničko stanje nakon što se izda izvadak, jer prema gore navedenom izvadak ne smije biti stariji od 30 dana, tko će u tom slučaju biti stranka i u postupku pokušaja sporazuma korisnika izvlaštenja i vlasnika nekretnine tako i kasnije kod određivanja naknade.

Slično kao i za javno vodno dobro, propisana je dokumentacija za sklapanje ugovora o osnivanju prava služnosti ako se radi o javnoj cesti, pri čemu je takva dokumentacija propisana Odlukom o visini naknade za osnivanje prava služnosti i prava građenja na javnoj cesti Vlade Republike Hrvatske.³⁷ Ako se pak radi o osnivanju prava služnosti na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, tada su uvjeti i potrebna dokumentacija propisani Zakonom o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske³⁸, Uredbom o osnivanju prava građenja i prava služnosti na nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske³⁹ i Zakonom o rješavanju imovinsko-pravnih odnosa radi izgradnje infrastrukturnih građevina.⁴⁰

Sve dosada opisano ukazuje na prilično komplicirani postupak kojem je izložen korisnik izvlaštenja, pri čemu sve navedeno treba učiniti prije nego što se podnese prijedlog za izvlaštenje. Stoga nam se čini da je potrebno pojednostavniti postupak i smanjiti u značajnoj mjeri broj dokumenata koje korisnik izvlaštenja mora priložiti upraviteljima javnih dobara, a kako bi se uopće moglo razgovarati o eventualnom postizanju sporazuma glede ustanovljenja služnosti ili zakupa radi postavljanja vodova odnosno određivanja naknade.

Upravo zbog toga postupak djelomične obnove zemljišne knjige ili postupak djelomičnog osnivanja zemljišne knjige na područjima gdje zemljišne knjige ne postoje i to za koridor obuhvata služnosti, može najprije riješiti imovinskopravne odnose i utvrditi točne vlasnike nekretnina. Ako se radi o manjem broju nekretnina mogući put je korištenje pojedinačnog ispravnog postupka u skladu s odredbama čl. 200. – 200. g ZZK-a.

Nakon što se srede nesredeni imovinskopravni odnosi u postupku obnove zemljišne knjige ili pojedinačnom ispravnom postupku, korisnik izvlaštenja može pokrenuti postupak izvlaštenja, pod pretpostavkama koje su ranije navedene, prije svega da za gradnju određene građevine ili izvođenje određenih radova postoji interes Republike Hrvatske. Kod infrastrukturnih projekata kao što su vodovod, kanalizacija,

37 Narodne novine br. 87/14.

38 Narodne novine br. 94/13.

39 Narodne novine br. 10/14.

40 Narodne novine br. 80/11.

odvodnja i slično u pravilu će biti korišteno nepotpuno izvlaštenje, jer će doći do zasnivanja služnosti ili zakupa na nekretninama koje su poslušno dobro, a samo izuzetno će doći do provođenja postupka potpunog izvlaštenja.

5. UMJESTO ZAKLJUČKA

Već je rečeno da i postupak nepotpunog izvlaštenja predstavlja ograničenje prava vlasništva, pa u tom smislu kada se taj postupak provodi treba voditi računa da se ipak što manje ograničava pravo vlasništva. U trenutnoj gospodarskoj situaciji u Republici Hrvatskoj, kada su nasušno potrebne investicije, veliki infrastrukturni projekti izgradnje i obnove vodovodne, odvodne, kanalizacijske i druge mreže su prije svega projekti na kojima se može zaposliti veliki broj nezaposlenih, kojim se može pomoći građevinskom sektoru da stane na noge, pa je izuzetno važno da svi koji na bilo koji način sudjeluju u tim projektima pronađu način da postupajući u okviru postojećih propisa što prije riješe eventualno sporne situacije, a kako se zbog nespremnosti državne uprave, sudova, zakonodavca ne bi dogodilo da se ti projekti neće moći financirati iz europskih sredstava.

Upravo u tom smislu nadležna tijela moraju shvatiti da nesređeni imovinsko-pravni odnosi utječu na investitore i njihovu želju da investiraju u Hrvatskoj. Stoga sređivanje evidencija o nekretninama – zemljišne knjige i katastra i njihovo stalno usklađivanje sa stvarnim stanjem treba biti glavni razvojni projekt Republike Hrvatske i za to osigurati dovoljne kadrovske i materijalne kapacitete.

Summary

**PARTIAL EXPROPRIATION AND ENTRIES IN LAND
REGISTRIES - REGULATIONS AND PRACTICE**

Partial expropriation represents a limitation on the right of ownership, so in the case when partial expropriation is carried out on a property, by the establishment of an easement or lease, then the owner of the property has a right to compensation at the market value of the property, i.e. the amount by which the market value of the property is reduced, or by compensation as a rental charge. In implementing major communal infrastructure projects for the renovation of water and sewer networks throughout Croatia, resources from the funds of the European Union are used, and investors may encounter major problems because of unclear legal property relations or, unclear records about property. This work tries to respond to questions from practice, the means by which investors can start, because they cannot begin to build if the legal property rights have not been resolved.

Key words: *legal ownership, limitations on legal ownership, interest of the Republic of Croatia, partial expropriation, compensation for partial expropriation, entry of easements and leases in land registries.*

Zusammenfassung

TEILENTEIGNUNG UND GRUNDBUCHEINTRAGUNGEN

Die Teilenteignung stellt eine Abgrenzung des Eigentumsrechts dar, so dass im Falle der Teilenteignung der Immobilie durch Feststellung der Dienstbarkeit oder Pacht der Immobilieneigentümer Anspruch auf Ersatz des dem Marktwert der Immobilie entsprechenden Betrag, bzw. auf Ersatz des dem gesunkenen Immobilienmarktwert entsprechenden Betrag oder auf Ersatz des der Pacht entsprechenden Betrag hat. Bei der Durchführung großer infrastruktureller Kommunalprojekte zur Erneuerung des Wasser- und Kanalisationsnetzes in der Republik Kroatien werden Mittel aus den EU-Fonds benutzt, wobei Investoren in ihrer Arbeit auf große Probleme bezüglich unregulierter vermögensrechtlicher Verhältnisse und unregulierten Immobilienverzeichnis stoßen. In der Arbeit wird versucht, die Frage zu beantworten, welchen Weg die Investoren gehen sollten, denn sie können ohne regulierte vermögensrechtliche Verhältnisse mit dem Bauen nicht beginnen. Dabei gilt das Enteignungsverfahren als ein der bedeutendsten vermögensrechtlichen Verhältnisse.

Schlüsselwörter: *Eigentumsrecht, Abgrenzung des Eigentumsrechts, Interesse der Republik Kroatien, Teilenteignung, Ersatz für Teilenteignung, Eintragung der Dienstbarkeit und Pacht in das Grundbuch*

Riassunto

ESPROPRIAZIONE PARZIALE ED ISCRIZIONE NEI LIBRI FONDIARI - LEGGI E PRASSI

L'espropriazione parziale rappresenta una limitazione al diritto di proprietà, pertanto nel caso in cui sull'immobile si proceda ad un'espropriazione parziale, mediante la costituzione di servitù o di locazione, il proprietario dell'immobile avrà diritto ad un indennizzo stimato sulla base del valore commerciale dell'immobile, ossia per l'equivalente della diminuzione del valore dell'immobile oppure per un valore pari all'ammontare del canone. Nell'espletamento di grandi progetti comunali infrastrutturali, con i quali si rinnova la rete fognaria o idrica su un ampio territorio della Repubblica di Croazia si fruisce di fondi dell'Unione Europea; in questi casi gli investitori incontrano grandi difficoltà nella realizzazione in presenza di rapporti patrimoniali non regolati e di un'inappropriata evidenza degli immobili. Nel lavoro si cerca di rispondere alle questioni sorte nella prassi e volte a capire da dove gli investitori debbano partire per iniziare a costruire se i rapporti patrimoniali risultano non regolati; qui il procedimento di espropriazione risulta uno dei passaggi più esposti a difficoltà.

Parole chiave: *Diritto di proprietà, limitazione del diritto di proprietà, interesse della Repubblica di Croazia, espropriazione parziale, indennizzo per l'espropriazione parziale, iscrizione di servitù e locazioni nel libro fondiario.*