

UDK: 342.72/.73 (497.5)
izvorni znanstveni rad
primljen 21. listopada 2002.

Dr. sc. Petar Simonetti
redoviti profesor Pravnog fakulteta u Rijeci

USPOSTAVA PRAVA VLASNIŠTVA NA GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU U REPUBLICI HRVATSKOJ

U Republici Hrvatskoj vlasnici zgrada i kupci stanova reprivatizacijom su postali bez naknade vlasnici (suvlasnici) zemljišta koje pripada zgradi. Neizgrađeno građevinsko zemljište vraćeno je samo djelomično prijašnjim vlasnicima, dok je na značajnom dijelu zemljišta uspostavljeno vlasništvo države umjesto vlasništva općina i gradova. Time se otežava realizacija prostornih planova i ostvarenje programa prostornog uređenja. Uspostavom prava vlasništva na izgrađenom i neizgrađenom građevinskom zemljištu produbljuje se sukob između rentijera (vlasnika građevinskog zemljišta i najamnih zgrada, stanova i poslovnog prostora) i nevlasnika koji su prinuđeni plaćati visoke najamnine za stanove da bi mogli stanovati i privredivati u gradu. Visoke cijene zemljišta bitno ograničavaju izgradnju stanova i uređenje gradskog zemljišta, pa je nužno adekvatno oporezivati gradsku rentu i tako stečena sredstva usmjeriti u gradsku infrastrukturu. Općinama i gradovima ostale su male površine zemljišta na kome bi, po zakonu, mogle osnivati pravo građenja koje omogućuje stjecanje građevinske čestice bez kupovine, a pravo građenja može se založiti radi pribavljanja kredita za građenje.

Umjesto da osnivaju pravo građenja, gradovi i općine prodaju preostalo građevinsko zemljište i time se lišavaju permanentnog pritjecanja gradske rente za komunalnu infrastrukturu koju bi nositelj prava građenja plaćao mjesečno u iznosu prosječne zakupnine za zemljište; s druge strane, prodajom zemljišta poskupljuje stambena izgradnja za cijenu zemljišta koja ne bi ušla u troškove izgradnje da je osnovano pravo građenja. Autor drži da je postojala ustavna osnova za prijenos većeg dijela nacionaliziranog građevinskog zemljišta u vlasništvo općina i gradova, u javnom interesu, uz naknadu bivšim vlasnicima nacionaliziranog zemljišta po tržišnim cijenama i da se trajno pravo korištenja koje je razdvajalo zgradu od zemljišta u društvenom vlasništvu moglo pretvoriti u pravo građenja koje bi trajalo dok postoji zgrada (njemački uzor). Danas je moguće zakonom prenijeti samo građevinsko zemljište iz državnog vlasništva u vlasništvo općina i gradova te ograničiti njegovo otuđenje i poticati primjenu ustanove prava građenja. Zakonske proturječnosti uspostave pravnog jedinstava zgrade i zemljišta u društvenom vlasništvu spajanjem zemljišnoknjižnih tijela moguće je prevladati interpretacijom da se izvanoknjižno stjecalo zemljišnoknjižno tijelo (površina zemljišta), potencijalna građevinska čestica, tj. ona površina zemljišta na kojoj je zgrada izgrađena i zemljišta što služi za redovnu uporabu te zgrade (čl. 12. st. 1. ZOVO) te da rješenje mjerodavnog tijela kojim se utvrđuje ta površina ima deklarativan karakter.

Ključne riječi: građevinsko zemljište, denacionalizacija, pretvorba, gradska renta, prostorno uređenje, pravo vlasništva, pravo građenja

UVOD

Uspostavom prava vlasništva na građevinskom zemljištu u RH, zemljište je isparcelirano na veći broj manjih čestica nego što ih je bilo prije nacionalizacije. Time je bitno otežano detaljno prostorno (urbanističko) planiranje i uređenje zemljišta, posebno izgradnja komunalne infrastrukture te je drastično ograničena mogućnost osnivanja prava građenja, tj. pribavljanja građevinskih čestica bez plaćanja astronomske kupovne cijene zemljišta, a otvorena je mogućnost bezobzirnom prisvajanju gradske rente u pravnom prometu s pogubnim dugoročnim socijalnim i gospodarskim posljedicama.

Po prirodnom pravu svi ljudi imaju pravo stanovati na Zemlji i na njoj zadovoljavati sve svoje životne potrebe, ali su po građanskom pravu samo neki vlasnici dijelova zemljišta na kojima se smiju graditi stambene zgrade (dolične ljudske nastambe) i zadovoljavati druge životne potrebe. Ova proturječnost poprimala je dramatične razmjere u Europi u doba industrijalizacije, tj. velikog priljeva proletera u industrijske gradove. U naše vrijeme drama stotina milijuna beskućnika potresa mnoge zemlje Azije, Afrike i Latinske Amerike do današnjih dana, bez izgleda da se umanjuje.

Kako je nakon uspostave prava vlasništva na građevinskom zemljištu u Republici Hrvatskoj otežana provedba prostornih planova i programa prostornog uređenja, kao i pribavljanja sve skupljeg zemljišta za izgradnju novih zgrada (stanova), traže se putovi za prevladavanje tih prepreka, u prvom redu komasacijom zemljišta i osnivanjem prava građenja. Osnivanjem prava građenja pruža se mogućnost pribavljanja građevinske čestice bez kupnje. Stjecatelj može pravo građenja hipotekarno opteretiti radi pribavljanja stambenog kredita, jer se ono po ZV-u smatra nekretninom (čl. 280. st. 2.), a zgrada koja je izgrađena na pravu građenja njegova je pripadnost kao da je ono zemljište (čl. 280. st. 3.). To znači da se hipoteka širi na zgradu od kamena temeljca. S druge strane, svakodobni nositelj prava građenja plaća vlasniku zemljišta malu mjesečnu naknadu, čime se osiguravaju sredstva za komunalnu infrastrukturu kada se to pravo osniva na građevinskom zemljištu u vlasništvu općine ili grada.

Iako se u Uvodu ukazuje na karakter prostornog planiranja i pretpostavke za njegovu provedbu, razmatranje u ovom radu se uglavnom ograničava na uspostavu prava vlasništva na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, naročito zbog kontroverzi u interpretaciji zakona. Općenito se ističu bitne sastavnice pravnog režima građevinskog zemljišta i pretpostavke za adekvatniji pravni režim u granicama postojećeg vlasničkog stanja i zakonskih mogućnosti njegove promjene.

Zakonske proturječnosti reintegracije prava vlasništva na građevinskom zemljištu i uspostave pravnog jedinstva zemljišta i zgrade mogu se prevladati dijelom interpretacijom propisa, a dijelom njihovom izmjenom i dopunom kako bi se stvorile pretpostavke za adekvatan pravni režim u granicama mogućih zemljišno vlasničkih odnosa.

1. GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE - POPRIŠTE SUKOB OPĆIH I PARCIJALNIH INTERESA

Važan dio područja suvremenih država je građevinsko zemljište u gradovima, naseljima gradskog karaktera i prostorima namijenjenim za kompleksnu izgradnju, zatim prostori koje zauzimaju kopneni putovi, pomorske i zračne luke, industrijski, energetske i rudarski kompleksi; ono je poprište sukoba različitih pojedinačnih, grupnih i općih interesa. Ovi sukobi rješavaju se različitim pravnim metodama (uređenjima), ovisno od pravnih sustava, kulturne i pravne tradicije i gospodarskih mogućnosti pojedinih zemalja.

U pravnom prometu vlasnici zemljišta prisvajaju stalno rastuću gradsku rentu koja potječe iz kapitala inkorporiranog u gradsko zemljište, posebno u komunalnu infrastrukturu, i iz položaja zemljišta (položajna renta), a da pritom ne moraju ništa ulagati (*fruges consumere nati*).

Upravo zbog individualnog prisvajanja gradske rente, koja se odlikuje u imovinu onih koji po zakonu nisu dužni brinuti se o komunalnoj infrastrukturi, propisuju se visoke komunalne naknade i doprinosi za prostorno uređenje gradskog zemljišta i funkcioniranje komunalnih službi, kako bi se pribavila nužna sredstva za te svrhe. Izgradnjom komunalne infrastrukture multiplicira se kupovna cijena građevinskog zemljišta, bivajući uvijek veća što je veća masa inkorporiranog kapitala u gradsku infrastrukturu. Cijenu zemljišta podiže sve veća koncentracija stanovnika i vrlo raznovrsnih profitabilnih djelatnosti na uskom gradskom prostoru i porast potražnje zemljišta za gradnju. Danas u mnogim gradovima i naseljenim mjestima tržišna cijena građevinske čestice dostiže iznos dovoljan za izgradnju manje obiteljske kuće. Posljedice su: skupa i stoga limitirana izgradnja, radi toga poskupljuju stanovi, a stalno je veći broj građana bez stana koji moraju plaćati visoke najamnine vlasnicima stanova. Ovaj trend se nepovoljno odražava i na gospodarstvo jer poskupljenjem izgradnje poslovnog prostora, povećava se i njegova cijena, odnosno zakupnina i time troškovi poslovanja, što utječe na porast cijena proizvoda i usluga.

Pohlepa za gradskom rentom uvjetovala je u prošlosti mnogih zemalja kaotičnu izgradnju u gradovima, koja ni do danas nije prevladana, čak ni u nekim zemljama koje desetljećima provode integralnu plansku izgradnju. Vrlo rasprostranjena bespravna izgradnja koja je unakazila naše gradove i naselja dokazuje da odgovarajuća zakonska ograničenja (određenja) uporabe gradskog zemljišta malo znače bez drastičnog suzbijanja te opake pojave i uklanjanja njezinih uzroka.

U Republici Hrvatskoj zaoštrava se stambena kriza. Stambena izgradnja, koja nije nikada išla ukorak sa stambenim potrebama, zadnjih dvadesetak godina sve više zaostaje. Traže se načini za poticanje izgradnje socijalnih stanova i smanjenja troškova njihove izgradnje. Troškovi izgradnje socijalnih stanova mogu se bitno smanjiti osnivanjem prava građenja.

Troškovi održavanja, moderniziranja i izgradnje komunalne infrastrukture i izgradnje socijalnih stanova mogu se djelomično pokrivati iz poreza na gradsku rentu koju prisvaja vlasnik nekretnine u pravnom prometu, npr. na temelju ugovora o otuđenju ili zakupu nekretnine ili ugovora o najmu stanova.

2. NACIONALIZACIJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

Proturječnosti koje proizlaze iz individualnog vlasništva na građevinskom zemljištu, u socijalističkim zemljama, pa tako i u FNRJ/SFRJ, pokušalo se rješavati ukidanjem privatnog vlasništva, tj. nacionalizacijom građevinskog zemljišta i davanjem građevinske čestice na korištenje radi tzv. "usmjerene društvene izgradnje" kao i radi izgradnje obiteljskih stambenih i svih drugih zgrada, uz relativno male novčane naknade (onoliko koliko je iznosila naknada vlasniku nacionaliziranog zemljišta), te usmjeravanjem gradske rente koja se plaćala u vidu naknade za uređenje građevinskog zemljišta i doprinosa za njegovo korištenje u komunalnu infrastrukturu. Unatoč tome, zbog neracionalnoga gospodarenja, karakterističnog za zemlje socijalističkog sustava, nije odgovarajuće smanjena komunalna naknada za korištenje zemljišta kao ni doprinos investitora za uređenje zemljišta, koje je često bilo samo djelomično ili neznatno uređeno, pa su ga morali "dopunski" uređivati investitori svojim sredstvima, ili je ostalo neuređeno.

3. USPOSTAVA PRAVA VLASNIŠTVA NA GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE

Uspostava prava vlasništva na građevinsko zemljište koje je bilo nacionalizirano ili po drugoj pravnoj osnovi prisilno prenijeto u društveno vlasništvo u Republici Hrvatskoj provedena je u dvije etape.

3.1. *Uspostava prava vlasništva na neizgrađenom građevinskom zemljištu*

U prvoj etapi izvršena je djelomična restitucija prava vlasništva na neizgrađenom građevinskom zemljištu i pretvoreno trajno korištenja u pravo vlasništva (suvlasništva) vlasnika (suvlasnika, etažnog vlasnika) zgrada. U drugoj etapi provodi se potpuna denacionalizacija neizgrađenoga građevinskog zemljišta pretežno izdavanjem vrijednosnih papira (čl. čl. 19. st. 2. ZN-a), a restitucija prava vlasništva svedena je gotovo na iznimku (čl. 52. - 55. ZN-a); uspostavlja se pravno jedinstvo zemljišta i zgrade spajanjem tih zemljišnoknjižnih tijela u korist vlasnika (suvlasnika) zgrada, odnosno posebnih dijelova zgrada.

3.1.1. Denacionalizacija neizgrađenoga građevinskog zemljišta podružtvovljena nakon 22. veljače 1974.

Djelomičnom denacionalizacijom restituirano je pravo vlasništva na neizgrađenom građevinskom zemljištu, koje je bilo prenijeto u društveno vlasništvo odlukama skupština općina nakon objavljivanja Ustava SRH dana 22. veljače 1974. Restitucija prava vlasništva provedena je na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu, od 14. prosinca 1990.

Skupštine općina su nakon djelomične denacionalizacije preostalo zemljište u društvenom vlasništvu, kojim su po zakonu mogle raspolagati, bile ovlaštene davati na korištenje društvenopravnim osobama, a ostalim osobama (fizičkim i pravnim) ustupati u vlasništvo (čl. 26. ZGZ-a). Poslije konstituiranja jedinica lokalne samouprave

ove kompetencije skupština općina prenijete su u mjerodavnost općinskih i gradskih vijeća.

3.1.2. Potpuna denacionalizacija neizgrađenoga građevinskog zemljišta

Denacionalizacija neizgrađenoga građevinskog zemljišta koje je bilo nacionalizirano ili prisilno prenjeto u društveno vlasništvo po drugim pravnim osnovama ili na temelju odluka mjerodavnih tijela od 15. svibnja 1945 do 25. lipnja 1991. provodi se na temelju Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, u nastavku ZN, koji je stupio na snagu 1. siječnja 1997. godine, kao i na temelju Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. ZN je, međutim, u velikoj mjeri ograničio restituciju prava vlasništva na neizgrađenom građevinskom zemljištu (čl. 16. - 19., te 52. - 55. te čl. 1. st. 3), dajući ograničenom krugu ovlaštenika (čl. 9. - 12.) pravo na naknadu "u vrijednosnim papirima, utvrđenim ovim Zakonom" (čl. 19. st. 3, veza čl. 57. - 63.).

S druge strane, sudovi, pogrešnom interpretacijom ZV-a pretvaraju pravo korištenja neizgrađenoga građevinskog zemljišta u pravo vlasništva prijašnjih vlasnika, odnosno njihovih nasljednika, ako su propustili podnijeti zahtjev za naknadu u prekluzivnom roku od 6 mj. (čl. 65. st. 3. ZN-a) pozivajući se na odredbe iz čl. 359. st. 2., 361., 362. st. 2. i 3. i 365. ZV-a. Ove odredbe, međutim, po našem mišljenju, odnose se na pravo korištenja radi građenja i prvenstveno pravo korištenja na temelju kojeg je stečeno pravo građenja, a ne na pretvorbu privremenog prava korištenja podruštvovljenog zemljišta koje je ostalo u posjedu prijašnjeg vlasnika. Pretvorbom privremenog prava korištenja restituira se pravo vlasništva i u korist onih osoba koje isključuje ZN (čl. 9. - 12.) i bez obzira na ograničenja koja propisuje taj Zakon (čl. 52. - 55. i čl. 1. st. 3.). Osim toga, ova interpretacija dopušta restituciju prava vlasništva ne samo ako je propušten šestomjesečni prekluzivni rok iz čl. 65. st. 3. ZN-a za podnošenje zahtjeva nego i u slučaju da je zahtjev za naknadu odbijen jer ga je podnio nositelj privremenog prava korištenja, koji ne spada u krug ovlaštenika prava na naknadu po ZN-u. U oba slučaja, međutim, Republika Hrvatska je po samom zakonu stekla pravo vlasništva na neizgrađeno građevinsko zemljište (čl. 77. ZN-a), a to znači da je, po samom zakonu, prestalo i privremeno pravo korištenja prijašnjeg vlasnika, odnosno njegova pravnog sljednika, bez obzira što je upisano u zemljišnu knjigu. U tom slučaju zemljišna knjiga postala je netočna *ex lege*. Na upis privremenog prava korištenja u zemljišnu knjigu mogao bi se pozivati samo stjecatelj u dobroj vjeri (čl. 122. - 124. ZV-a i čl. 18. ZN-a), koji ne zna da je ovlaštena osoba propustila prekluzivni rok, odnosno da je odbijen blagovremen zahtjev neovlaštene osobe, a ne prijašnji vlasnik ili njegovi univerzalni nasljednici. Pogrešnom interpretacijom se, dakle, zaobilaze ne samo odredbe Zakona o naknadi koje praktički isključuju restituciju prava vlasništva, već se ovom interpretacijom bitno proširuje i krug osoba u čiju se korist pretvara privremeno pravo korištenja u pravo vlasništva, a to su svi prijašnji vlasnici, bez obzira na državljanstvo, i njihovi nasljednici, ne samo potomci, te osobe na koje su oni prenijeli to pravo, dakle, bez ograničenja koje je propisao ZN (čl. 9. - 12.). Time se favoriziraju bivši vlasnici podruštvovljena neizgrađenoga građevinskog zemljišta u odnosu na bivše vlasnike kojima su oduzete druge nekretnine pa i neizgrađeno građevinsko zemljište što je bilo oduzeto po drugim osnovama, kao

poljoprivredno zemljište, šuma ili šumsko zemljište, a kasnije je ušlo u granice područja građevinskog zemljišta.

3.1.3. Republika Hrvatska - predmnijevani vlasnik neizgrađenoga građevinskog zemljišta

U slučaju isključenja restitucije prava vlasništva na neizgrađeno građevinsko zemljište pravo vlasništva stječe Republika Hrvatska ako zakonom nije drukčije propisano (čl. 77.; čl. 52. - 55. ZN-a). Predmnijevani vlasnik neizgrađenoga građevinskog zemljišta nije, dakle, jedinica lokalne samouprave (općina ili grad) koja po Ustavu Republike Hrvatske odlučuje "osobito o uređivanju prostora i urbanističkom planiranju, uređivanju naselja i stanovanja, o komunalnim djelatnostima..." (128. st. 2.). Apsurdno je da je Republika Hrvatska predmnijevani vlasnik neizgrađenoga građevinskog zemljišta i da njime raspolaže po svom nahođenju prisvajajući gradsku rentu u pravnom prometu, bez ikakve obveze da ulaže u gradsku infrastrukturu, čime se bitno smanjuju prihodi općina i gradova, odnosno trgovačkih društava i javnih poduzeća koja oni osnivaju radi obavljanja komunalnih djelatnosti, održavanja i izgradnje komunalne infrastrukture.

3.2. *Uspostava prava vlasništva na izgrađenom građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu*

Pravo vlasništva (suvlasništva) na izgrađenom građevinskom zemljištu stječe vlasnik (suvlasnik, etažni vlasnik) zgrade najprije pretvorbom trajnog prava korištenja (8. listopada 1991. - 1. siječnja 1997.) a zatim, od 1. siječnja 1997., spajanjem zemljišnoknjižnih tijela (zemljišta i zgrade).

Na zemljištu u društvenom vlasništvu trajne zgrade bile su pravno odvojene od zemljišta (ne i drugi sastavni dijelovi nekretnine kao npr. drveće i nasadi), bez iznimke, trajnim pravom korištenja (čl. 6. st. 3. ZPZZ-a i čl. 12. ZOVO-a) do novele od 8. listopada 1991. (čl. 9. Zakona o preuzimanju ZOVO-a) po kojoj se to pravo pretvaralo u pravo vlasništva, odnosno do 1. siječnja 1997., kada je stupio na snagu ZV (čl. 366. - 373.) koji je uspostavio načelo pravnog jedinstva nekretnine (čl. 2. st. 3. i čl. 9.) spajanjem zemljišta i zgrade u jedno zemljišnoknjižno tijelo.

Kako bi se uspostavilo pravno jedinstvo nekretnine, dosljedno se provodi načelo: vlasnik zgrade stječe pravo vlasništva na zemljište, ili tko je stekao pravo vlasništva zgrade odnosno posebnog dijela zgrade u društvenom vlasništvu, taj je stekao pravo vlasništva, odnosno pravo suvlasništva i na zemljište. Primjena inverzije načela superficies solo cedit nužna je da bi se ukinuo pravni dualitet zgrade i zemljišta u društvenom vlasništvu i uspostavilo pravno jedinstvo nekretnine. Nakon uspostave sustava pravnog jedinstva zemljišta i zgrade vrijedi načelo *superficies solo cedit*.

Ovo načelo ne ukida ni pravo građenja, jer je zgrada pripadnost prava građenja - "kao da je ono zemljište" (čl. 280. st. 3. ZV-a), što znači da pravo građenja samo zamjenjuje objekt koji privlači zgradu te zajedno sa zgradom čini jedinstvenu nekretninu. Superficies, što znači površina zemljišta, u ovom slučaju je pravo građenja, a ne prirodno zemljište. U našem pravu vrijedi načelo: tko je nositelj prava građenja, taj je vlasnik zgrade, bez iznimke. Zgrada se može pravno odvojiti od zemljišta pravom

građenja ili koncesijom (čl. 9. st. 4. ZV-a), a ne može se odvojiti od prava građenja (čl. 280. st. 3. i 285. st. 3. ZV-a). Samo se dio zgrade koji prelazi na susjedno zemljište opterećeno pravom građenja odvaja od prava građenja na temelju prava služnosti koje se konstituira prekoračenjem međe građenjem (čl. 157. i 196. st. 1. ZV-a).

3.2.1. Pretvorba trajnog prava korištenja u pravo vlasništva

Pravo korištenja na izgrađenom građevinskom zemljištu koje je razdvajalo zemljište i zgradu pretvoreno je u pravo vlasništva vlasnika (suvlasnika) zgrade (posebnih dijelova zgrade) Zakonom o preuzimanju ZOVO-a, s time što je noveliran čl. 12. ZOVO-a zamjenom riječi "korištenje" riječju "vlasništvo", ali zadržan završni dio rečenice koji je glasio "dok ona postoji" (tj. zgrada). Uspostavljeno je, dakle, pravo vlasništva na zemljište, koje prestaje pod raskidnim uvjetom, kada se zgrada sruši ili ukloni. Odlukom Ustavnog suda RH od 30. studenog 1994. ukinut je, međutim, spomenuti završni dio rečenice ("dok ona postoji") s obrazloženjem da nije u skladu s načelima Ustava Republike Hrvatske o jamstvu i nepovredivosti prava vlasništva (čl. 48. st. 1. i čl. 3.). Pretvorbom prava upravljanja, prava korištenja ili prava raspolaganja društvenopravnih osoba na zgrade ili posebne dijelove zgrade u pravo vlasništva njihovih sveopćih pravnih sljednika, otkupom stanova itd. pretvaralo se trajno pravo korištenja na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu u pravo vlasništva stjecatelja prava vlasništva na zgradu, odnosno u pravo suvlasništva stjecatelja prava vlasništva na posebni dio zgrade (stan, poslovnu prostoriju)

Objekt prava korištenja koje se pretvorilo u pravo vlasništva (suvlasništva) vlasnika (suvlasnika) zgrade bila je građevinska čestica, a kada građevinska čestica nije bila oblikovana, to se pravo protezalo na onu površinu zemljišta koju pokriva zgrada "i zemljišta što služi za redovnu upotrebu zgrade".

3.2.2. Uspostava pravnog jedinstva zemljišta i zgrade spajanjem zemljišnoknjižnih tijela

Pravo vlasništva vlasnika (suvlasnika) zgrade (posebnih dijelova zgrade) na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu uspostavlja se spajanjem zemljišta i zgrade u jedno zemljišnoknjižno tijelo (čl. 366. - 373. ZV-a).

Pravno jedinstvo zgrade i zemljišta u društvenom vlasništvu uspostavlja se po sili zakona tako da se pravnim poslom ne može suprotno odrediti. Štoviše, od dana stupanja na snagu ZV-a ni raniji "pravni poslovi koji su suprotni načelu jedinstvenosti nekretnine ne proizvode pravne učinke" (čl. 366. st. 3.). Sve do 1. siječnja 1997. godine bio je, naime, dopušten i proizvodio je pravne učinke pravni posao o razdvajanju zemljišta u privatnom vlasništvu i zgrade (čl. 6. st. 1. Zakona o prometu zemljišta i zgrada i čl. 10. st. 2. ZGZ-a).

3.2.2.1. Vremensko važenje načela pravnog jedinstva nekretnine

Od stupanja na snagu ZV (1. siječnja 1997.) u Republici Hrvatskoj vrijedi načelo pravnog jedinstva nekretnine određeno odredbama iz članka 2. st. 3. i čl. 9., osim u slučaju ako je posebnim zakonom drukčije određeno (čl. 9. st. 4. i 5. i čl. 366. st. 1. ZV-a). Ovo ograničenje odnosi se i na nekretnine iz čl. 390. ZV-a.

Pravno jedinstvo nekretnina u privatnom vlasništvu prije ZV bilo je uređeno pravnim pravilima OGZ-a (§§ 294. - 297.).

3.2.2.2. Pravila uspostave pravnog jedinstva nekretnine spajanjem zemljišnoknjižnih tijela - zemljišta i zgrade

Pod pretpostavkom da pravno jedinstvo nekretnine (zemljišta i zgrade) nije uspostavljeno prije 1. siječnja 1997., ono se uspostavlja spajanjem tih zemljišnoknjižnih tijela po odredbama iz članaka 366. - 373. ZV-a, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno (čl. 366. st. 1. i 390. ZV-a).

U ovome radu prikazuju se pravila o uspostavi pravnog jedinstva nekretnine, točnije: zemljišta i zgrade.

3.2.2.3. Pravni poslovi koji su suprotni načelu pravnog jedinstva nekretnine

Podsjetimo se, zgrade su bile bez iznimke zakonom pravno odvojene od zemljišta u društvenom vlasništvu; od zemljišta u privatnom vlasništvu zgrade su se mogle pravno odvojiti na temelju pravnog posla (čl. 6. st. 1. ZPZZ-a i čl. 10. st. 2. ZGZ-a), od zemljišta u privatnom vlasništvu bile su po zakonu bez iznimke pravno odvojene zgrade u etažnom vlasništvu (pravo suvlasništva sa zemljišta nije se protezalo na zgradu već su zajednički dijelovi zgrade bili zajedničko vlasništvo, a ne suvlasništvo vlasnika posebnih dijelova).

Pravni poslovi koji su suprotni načelu pravnog jedinstva nekretnine (zemljišta i zgrade) ne proizvode pravne učinke od 1. siječnja 1997. godine (čl. 366. st. 3.), pa se na temelju njih ne mogu provoditi nikakvi upisi (uknjižbe, predbilježbe i zabilježbe) u zemljišnim knjigama. Ali kako se ovo pravilo odnosi na inače valjane pravne poslove koji su do 1. siječnja 1997. godine proizvodili sve pravne učinke, zakon propisuje: "svaka ugovorna strana, a i treći u čiju je korist ugovor sklopljen, ima pravo na pravednu izmjenу ugovora kojom bi se taj nedostatak uklonio" (čl. 366. st. 3. ZV-a). Pravedna izmjena bila bi promjena osnove (causae) stjecanja prava vlasništva (suvlasništva) i na zemljištu, odnosno na cijeloj nekretnini uz ugovorenu ili odgovarajuću naknadu za zemljište, ukoliko već nije uračunata u cijenu iz takvog ugovora, ili osnivanje prava građenja koje razdvaja zemljište i zgradu preuzimajući ulogu zemljišta, pa je zgrada njegova pripadnost kao da je ono zemljište (čl. 280. st. 3. ZV-a). U oba slučaja uspostavlja se pravno jedinstvo nekretnine: u prvom - zemljišta i zgrade, u drugom - prava građenja i zgrade.

3.2.2.4. Pravno sjedinjenje zemljišta i upisane zgrade

Pod pretpostavkom da je 1. siječnja 1997. u zemljišnoj knjizi bila upisana zgrada u "nečijem vlasništvu", 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" (čl. 367. st. 1.), a spajanje zemljišnoknjižnih tijela odredit će mjerodavni sud po zahtjevu vlasnika zgrade. U tom slučaju pravo vlasništva na spojenom tijelu (nekretnini) stječe vlasnik postojeće zgrade *ex lege*. Upis u zemljišnu knjigu ima deklarativno značenje jer od 1. siječnja 1997. važi zakonsko načelo pravnog jedinstva nekretnine (supra). Ovo pravilo, po našem mišljenju, ne važi ukoliko nije oblikovana građevna čestica (infra): ono se primjenjuje kada se u skladu sa zakonom oblikuje građevna čestica.

3.2.2.5. *Pravno sjedinjenje zemljišta i neupisane zgrade*

Pod pretpostavkom da je 1. siječnja 1997. postojala zgrada "u nečijem vlasništvu" na zemljištu u društvenom vlasništvu, ali nije bila upisana u zemljišnu knjigu, iako je zemljište upisano, vlasnik zgrade stječe pravo vlasništva "na zemljišnoj čestici" (precizno: građevinskoj čestici) na kojoj je izgrađena zgrada upisom zgrade uz uknjižbu prava vlasništva na cijelom zemljišnoknjižnom tijelu (čl. 368. st. 1.). Riječ je, dakle, o trajnoj zgradi koja je izgrađena u skladu sa zakonom ili je njezina izgradnja naknadno legalizirana pravomoćnim rješenjem mjerodavnog tijela (čl. 71. ZGZ-a).

3.2.2.5.1. Pravno sjedinjenje kada vlasnik zgrade ima upisano pravo korištenja zemljišta

U slučaju da je vlasnik neupisane zgrade u trenutku stupanja na snagu Zakona imao upisano pravo korištenja građevinskog zemljišta, u društvenom vlasništvu odnosno prvenstveno pravo korištenja, mjerodavni sud će na zahtjev vlasnika zgrade odrediti upis zgrade i prava vlasništva zemljišnoknjižnog tijela (nekretnine) "na temelju obavijesti mjerodavnoga katastarskog tijela" (čl. 368. st. 2.).

Budući da Zakon ne razlikuje, smatramo da sintagma pravo korištenja u ovom slučaju ima šire značenje te obuhvaća kako privremeno pravo korištenja koje je pripadalo bivšem vlasniku podružtvovaljena građevinskog zemljišta do deposidiranja, tako i pravo korištenja radi građenja, kako neostvareno tako i ostvareno prvenstveno pravo korištenja. Dakle, i pod pretpostavkom da je na odnosnom zemljištu izgradio zgradu, prijašnji vlasnik čije privremeno pravo korištenja nije bilo izbrisano iz zemljišne knjige, niti je bio zakonito deposidiran, iako nije imao prvenstveno pravo korištenja, uspostaviti će se pravno jedinstvo zemljišta i zgrade i na njegov zahtjev upisati u zemljišnu knjigu zgrada te pravo vlasništva na nekretnini koju čini zemljište i zgrada. Ovo pod pretpostavkom da je bila legalizirana izgradnja zgrade davanjem odobrenja za građenje makar i nakon izgradnje.

3.2.2.5.2. Pravno sjedinjenje kada vlasnik zgrade nema upisano pravo korištenja zemljišta

Ukoliko u zemljišnoj knjizi nije upisano pravo korištenja ni prvenstveno pravo korištenja u korist vlasnika neupisane zgrade, zemljišnoknjižni mjesno mjerodavni sud će na njegov zahtjev odrediti upis zgrade i pravo vlasništva na cijelom zemljišnoknjižnom tijelu: zemljištu i zgradi "na temelju ovršne odluke vlasti kojom je radi izgradnje zgrade dodijeljeno pravo korištenja njegovu nositelju, s rješenjem o oduzimanju građevinskog zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika ili korisnika i o davanju toga zemljišta na korištenje s ugovorom o međusobnim pravima i obvezama sklopljenim u skladu s uvjetima utvrđenim u tom rješenju i obavijesti mjerodavnog katastarskog tijela da je na odnosnoj katastarskoj čestici izgrađena zgrada" (čl. 368. st. 3. ZV-a).

Pravo korištenja radi građenja, koje se izgradnjom zgrade pretvaralo u trajno pravo korištenja (čl. 12. st. 1. ZOVO - a), stjecalo se, naime, uknjižbom u zemljišnu knjigu na temelju ugovora o međusobnim pravima i obvezama koji je stjecatelj zaključivao s općinom, a taj ugovor se zaključivao na temelju rješenja "skupština općine... nakon provedenog postupka određenog ovim zakonom" čl. 41. st. 1. ZGZ-a. Rješenje o dodjeli neizgrađenoga građevinskog zemljišta na korištenje radi građenja

donosilo je mjerodavno tijelo skupštine općine nakon provedenog postupka natječaja ili na temelju neposredne pogodbe. Ovaj postupak provodio se nakon «oduzimanja građevinskog zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika ili korisnika». Dvojbe o pravnoj prirodi akta o dodjeli (akt poslovanja ili akt vlasti) otklonio je ZGZ SRH, koji je stupio na snagu 8. siječnja 1981., propisujući da se protiv rješenja o dodjeli građevinskog zemljišta kao i protiv rješenja o depoziranju prijašnjeg vlasnika, koje mu je prethodilo, «može pokrenuti upravni spor» (čl. 53. st. 4. pročišćeni tekst ZGZ-a). Zato, ako u trenutku stupanja na snagu ZV-a nije bilo upisano u zemljišne knjige pravo korištenja građevinskog zemljišta u korist vlasnika zgrade, za upis prava vlasništva na cijelom zemljišno knjižnom tijelu (zemljištu i zgradi) po ZV-u traži se:

- ovršna odluka vlasti «kojom je radi izgradnje dodijeljeno pravo korištenja njegovom nositelju»;
- rješenje o oduzimanju građevinskog zemljišta iz posjeda prijašnjeg vlasnika ili korisnika (društvenopravne osobe) «i o davanju tog zemljišta na korištenje»;
- ugovor o međusobnim pravima i obvezama koji je sklopljen u skladu s uvjetima utvrđenim u rješenju o dodjeli zemljišta na korištenje i obavijesti mjerodavnoga katastarskog tijela da se na odnosnoj građevinskoj čestici nalazi zgrada.

3.2.2.5.3. Pravno sjedinjenje polaganjem tabularne isprave

U slučaju da zemljište uopće nije upisano u zemljišnu knjigu, vlasnik zgrade će uz prethodni postupak steći pravo vlasništva cijele nekretnine (zemljišnoknjižno tijelo), umjesto upisom u zemljišnu knjigu, polaganjem u sud isprave na temelju koje bi se inače mogao dopustiti upis prava vlasništva po prethodnim odredbama, a na to će se na odgovarajući način primijeniti opća odredba iz čl. 120. st. 4. ZV-a o stjecanju prava vlasništva polaganjem u sud odgovarajuće ovjerovljene isprave (čl. 368. st. 4. ZV-a).

3.2.2.6. *Pravno sjedinjenje zemljišta i neupisane zgrade izgrađene na zemljištu koje je stečeno temeljem osnaženoga pravnog posla*

Sve što je propisano u korist bivšeg vlasnika nacionaliziranog (podruštvovljenog) građevinskog zemljišta (supra) glede stjecanja prava vlasništva na zemljištu na kome je izgradio trajnu zgradu koja je legalizirana vrijedi i za osobe koje su pravo korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta (privremeno pravo korištenja, prvenstveno pravo korištenja: ostvareno ili neostvareno) stekle nasljeđivanjem ili temeljem pravnog posla. Ovo i u slučaju kada je pravni posao bio ništav zbog tadašnjega zakonskog ograničenja raspolaganja područstvovljenim neizgrađenim građevinskim zemljištem (čl. 55. ZGZ-a), koje je bilo u posjedu prijašnjeg vlasnika ili njegova sljednika, jer su ti pravni poslovi osnaženi Zakonom «ukoliko nemaju drugih nedostataka koji ih čine ništavim ili pobožnim» (čl. 18. st. 1. ZN-a).

No, ako je na temelju takvog pravnog posla izvršen prijenos prava vlasništva na neizgrađeno građevinsko zemljište, županijski ured za imovinsko-pravne poslove priznaje to pravo stjecatelju koji je u tom slučaju dužan platiti porez na promet nekretnina u roku od 15 dana od primitka rješenja ako taj porez nije plaćen do stupanja na snagu ZN (čl. 18. st. 2. i 3.). Ove odredbe se analogno primjenjuju i na ono zemljište na kome je stjecatelj u međuvremenu izgradio zgradu uz odobrenje za građenje (ili uz naknadno odobrenje - legalizacija), jer onaj koji je izgradio zgradu na tako stečenom

zemljištu ne može imati manje prava od onoga koji nije izgradio nikakvu zgradu. Bilo bi nelogično da se na temelju zakona osnažuje ugovor o prijenosu prava korištenja na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu samo na golom zemljištu, a ne i na zemljištu na kome je naknadno izgrađena zgrada.

Prema sudbenoj praksi, odredbu iz čl. 4a. ZID ZGZ-a, koji glasi: "...pri čemu ostaju na snazi valjani pravni poslovi...", treba tumačiti suglasno odredbi iz čl. 18. ZN-a, pa su, prema tome, i u smislu čl. 4a. valjani pravni poslovi koji su bili ništavi zbog zabrane raspolaganja (st. 1. čl. 55. ZGZ-a).

3.2.2.7. *Stjecanje prava vlasništva na nekretnini pretvorbom prava upravljanja ili prava korištenja ili prava raspolaganja na zgradi*

Odgovarajućom primjenom odredaba iz čl. 367. i 368. ZV-a pravo vlasništva cijele nekretnine stječe i osoba koja je stekla pravo vlasništva zgrade, pretvorbom prava upravljanja, prava korištenja ili prava raspolaganja (egzistentnog na dan stupanja na snagu ZV-a), po odredbama ZV-a ili drugog zakona (čl. 369. ZV-a), a ne osoba koja je imala pravo upravljanja, pravo korištenja ili pravo raspolaganja na zemljištu bez jednog od tih prava na zgradu. Primjenjuje se, dakle, pravilo po kome vlasnik zgrade stječe pravo vlasništva na zemljište koje je do spajanja zemljišnoknjižnih tijela (1. siječnja 1997. g.) bilo u društvenom vlasništvu.

3.2.2.8. *Zemljište koje se spaja sa zgradom*

Pretvorba prava korištenja na zemljištu u pravo vlasništva (suvlasništva) vlasnika (suvlasnika) zgrade, odnosno posebnog dijela zgrade, nije izazivala nedoumice o površini zemljišta koja se spajala sa zgradom. Ta površina bila je određena građevinskom česticom koja se oblikovala na temelju "dokumenata" prostornog uređenja, u pravilu, prije dodjele zemljišta na korištenje radi građenja, dakle, prije konstituiranja prava građenja na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu upisom u zemljišnu knjigu (čl. 40. - 44. i čl. 51. st. 3. ZGZ-a.)

Građevinska čestica je ona površina zemljišta koja je po provedbenom planu, parcelacijskom elaboratu ili drugom aktu urbanističke regulative ("dokumentu" prostornog uređenja) namijenjena za izgradnju i korištenja trajne zgrade. Propisi o prostornom uređenju određuju da građevinska čestica mora imati oblik i površinu koja omogućuju izgradnju zgrade i njezino korištenje u skladu s prostornim planom, urbanističkim i tehničkim propisima i da ima trajan pristup na ulicu, odnosno na javni put. Zakon o prostornom planiranju SRH izričito je propisivao da se "akt parcelacije građevinskog zemljišta ne može provesti u katastru zemljišta i zemljišnoj knjizi bez potvrde organa mjerodavnog za utvrđenje uvjeta i uređenje prostora da je parcelacijski elaborat izrađen u skladu s uvjetima uređenja prostora" (čl. 65. st. 1.).

Pod pretpostavkom da nije oblikovana građevinska čestica zemljišta na kojem se nalazi zgrada, pretvorbom prava korištenja vlasnika (suvlasnika) zgrade stjecalo se pravo vlasništva na onu površinu zemljišta koje pokriva zgrada "i koje služi za redovnu upotrebu te zgrade". Dvojbe se javljaju u slučaju spajanja zemljišta kao samostalnog zemljišnoknjižnog tijela s jednom ili više samostalnih zgrada (kao zemljišnoknjižnih tijela) u jedno zemljišnoknjižno tijelo. Ovo zbog toga što su moguće dvije različite interpretacije pojma "zemljišnoknjižno tijelo" koje čini zemljište na kojem se nalazi zgrada. Po jednoj, da je to zemljišnoknjižno tijelo katastarska čestica (čl. 2.

st. 1. ZV-a), odnosno sve katastarske čestice koje su upisane u glavni zemljišnoknjižni uložak i čine zemljišnoknjižno tijelo (čl. 19. i čl. 145. ZZK); po drugoj, da je zemljišnoknjižno tijelo ona površina zemljišta na kojoj je zgrada i koja služi za njezinu redovnu upotrebu. Pritom su moguće različite hipoteze. Prva, najjednostavnija, da je oblikovana građevinska čestica u skladu s uvjetima prostornog uređenja; druga, da na jednoj zemljišnoj čestici (najčešće katastarskoj) postoji više zgrada koje pripadaju različitim vlasnicima (suvlasnicima, etažnim vlasnicima); treće, da je zgrada izgrađena na jednoj ili na više katastarskih čestica čiji oblik se ne podudara s potencijalnom građevinskom česticom, iako to zemljište znatno nadmašuje njezinu površinu, a unatoč tome zgrada je izgrađena na samoj međi te (tih) katastarske čestice (čestica), tako da s jedne strane zgrade postoji površina zemljišta koja nije potrebna za redovnu uporabu zgrade, a s druge strane zgrade upravo to zemljište nedostaje (zid uz među ili ulaz u zgradu na međi); četvrto, površina katastarske čestice na kojoj postoji zgrada znatno je manja od čestice koja je po uvjetima prostornog uređenja predviđena za građevinsku česticu.

3.2.2.8.1. Zgrada na oblikovanoj građevinskoj čestici

Kada postoji zgrada na oblikovanoj građevinskoj čestici koja u trenutku spajanja ima konačne (relativno nepromjenjive) granice, spajanjem građevinske čestice sa zgradom nastaje nekretnina na koju ima pravo vlasništva (suvlasništva) vlasnik (suvlasnik) zgrade, odnosno, vlasnici posebnih dijelova zgrade. U tom slučaju nema dvojbe o površini zemljišta koje se spaja sa zgradom.

3.2.2.8.2. Više samostalnih zgrada na jednoj zemljišnoj čestici

U slučaju da na jednoj zemljišnoj čestici (u pravilu, na katastarskoj čestici) postoji više samostalnih zgrada (zemljišnoknjižnih tijela) koje su vlasništvo (suvlasništvo ili etažno vlasništvo) različitih osoba, sva ta zemljišnoknjižna tijela spajaju se u jedno. Na tako spojenom tijelu (nekretnini) stječu pravo suvlasništva svi dosadašnji vlasnici (suvlasnici, etažni vlasnici) samostalnih zgrada koje su do spajanja bile samostalna zemljišnoknjižna tijela. ZV propisuje načelo spajanja više zgrada koje su postojale kao zasebna zemljišnoknjižna tijela u jedno zemljišnoknjižno tijelo s pripadajućim zemljištem u korist svih vlasnika zgrada kao suvlasnika tako stvorene nekretnine s jednakim suvlasničkim dijelovima (čl. 367. st. 3.). Svaki od bivših vlasnika zgrada koje su takvim upisom postali suvlasnici jedinstvene nekretnine "može putem suda ishoditi utvrđenje veličine suvlasničkih dijelova prema odnosu vrijednosti zgrada u trenutku spajanja u zemljišnoknjižno tijelo" (čl. 367. st. 4.). Time se ne dira u prava koja su do spajanja postojala u korist ili na teret jednoga ili drugog zemljišnoknjižnog tijela, nego će se po službenoj dužnosti upisati u korist, odnosno na teret odnosnoga suvlasničkog dijela; ako to nije moguće, upisat će se u korist, odnosno na teret, spojenoga zemljišnoknjižnog tijela, svako s onim prvenstvenim redom koji ima prema vremenu svoga nastanka, odnosno prema provedenom ustupu prvenstva (čl. 367. st. 5.).

Odredba iz čl. 367. st. 3 ZV-a ukinuta je, međutim, odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske. U obrazloženju odluke Ustavnog suda, pored ostalog, navodi se da spajanje zemljišnoknjižnih tijela prema odredbi čl. 367. st. 3. ZV-a može dovesti do

promjene obujma prava vlasništva "glede zemljišta, a i same zgrade", koje je uspostavljeno pretvaranjem trajnog prava korištenja u pravo vlasništva, što "nije u suglasju" s ustavnim načelom jamstva i nepovredivosti prava vlasništva. Stoga, "Sud utvrđuje da odredba čl. 367. st. 3. Zakona o vlasništvu, kad pretvara vlasnika stvari u suvlasnika te iste njegove stvari, protiv ili mimo njegove volje i vodi do mogućnosti mijenjanja opsega njegova prava glede zemljišta, a i same zgrade, nije u suglasju s odredbom čl. 48. st. 1. i odredbom čl. 50. st. 1. Ustava, pa i s odredbom čl. 3. Ustava kojim se kao temeljna vrednota ustavnog poretka utvrđuje nepovredivost vlasništva. Odredba iz čl. 367. st. 4. prema kojoj je svaki suvlasnik mogao putem suda ishoditi utvrđenje veličine suvlasničkih dijelova ukinuta je Zakonom. Prema tome, do uknjižbe prava vlasništva nekretnine, koja se sastoji od zemljišta i zgrade, svaka zgrada na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu je samostalna nekretnina pravno odvojena od zemljišta, a upis prava vlasništva nekretnine koja se sastoji od zemljišta i zgrade ne može se tražiti prije oblikovanja građevne čestice za svaku samostalnu zgradu (infra).

3.2.2.8.3. Zgrada na jednoj ili na više katastarski čestica

Pod pretpostavkom da postoji zgrada (samostalno zemljišnoknjižno tijelo) na jednoj ili na više katastarskih čestica koje sve zajedno čine drugo zemljišnoknjižno tijelo, spajanjem tih dvaju zemljišnoknjižnih tijela mogu nastati različite pravne posljedice, kao npr.: - da vlasnik (suvlasnici) zgrade, posebnih dijelova zgrade, steknu pravo vlasništva (suvlasništva) i na dijelu zemljišta koje ne služi za redovnu upotrebu te zgrade, iako ni oni ni njihovi preci nisu bili vlasnici (suvlasnici) toga zemljišta do prisilnog prijenosa u društveno vlasništvo, niti su nakon toga stekli pravo koje bi se pretvorilo u pravo vlasništva po drugoj osnovi. Pretpostavimo da je nositelj stanarskog prava u obiteljskoj kući s jednim stanom (vila) na temelju ugovora o kupnji stana stekao pravo vlasništva nekretnine (zemljišta i zgrade) za cijenu stana koja je i deset puta manja od tržišne cijene takve obiteljske kuće, a time je stekao i pravo vlasništva na zemljište koji znatno nadmašuje površinu potencijalne građevinske čestice, iako je to zemljište stekao bez naknade.

Unatoč tome što s jedne strane postoji "višak" zemljišta, koje nije potrebno za redovnu upotrebu zgrade, moguće je da se jedna ili dvije strane zgrade nalaze na međi katastarske čestice (čestica), pa vlasnik (suvlasnik) zgrade, posebnog dijela zgrade ne stječe pravo vlasništva (suvlasništva) na zemljište koje po uvjetima ("dokumentima") prostornog uređenja služi za redovnu upotrebu te zgrade. Može se zamisliti da se sam ulaz u zgradu nalazi uz među. Ovo zbog toga što je po načelu spajanja zemljišnoknjižnih tijela na tu površinu zemljišta preko međe stekao pravo vlasništva (suvlasništva) vlasnik (suvlasnik, etažni vlasnik) druge zgrade, koja se nalazi na susjednoj katastarskoj čestici, iako to zemljište ne služi za redovnu upotrebu te zgrade.

3.2.2.8.4. Zgrada na katastarskoj čestici manjoj od hipotetičke građevinske čestice

Napokon, moguće je da je površina katastarske čestice na kojoj se nalazi zgrada znatno manja od potencijalne građevinske čestice, pa će vlasnik te nekretnine, nastale spajanjem zemljišta i zgrade, da bi stekao vlasništvo na potrebnoj površini zemljišta

(zaokružuje građevinske čestice), biti prisiljen otkupljivati zemljište po tržišnoj cijeni od susjeda koji je stekao pravo vlasništva na taj "višak" zemljišta besplatno.

3.2.2.9. *Utvrđenje oblika i površine građevinske čestice koja se spaja sa zgradom*

Suočen s gornjim kontroverzama, koje se javljaju većim dijelom u slučaju spajanja zemljišnoknjižnih tijela na temelju ugovora o kupnji stanova na kojima je postojalo stanarsko pravo, da bi otklonio dvojbene interpretacije pojma zemljišnoknjižnog tijela, zakonodavac je propisao:

"Pravo vlasništva na stan kupac stječe upisom u zemljišne knjige nakon što se provede postupak u kojem će se prema posebnom propisu utvrditi oblik i veličina građevne čestice nužne za redovnu uporabu zgrade, ako taj postupak već ranije nije proveden." (članak 4. ZID ZPS-a).

Time je, dakle, Zakon nedvosmisleno potvrdio da je zemljišnoknjižno tijelo koje se spaja sa zgradom ona površina zemljišta na kojoj je zgrada i koja služi za redovnu uporabu zgrade. Odluka mjerodavnog tijela o utvrđenju te površine zemljišta ima deklarativan karakter. Zato se do upisa prava vlasništva na stan - točnije posebni dio nekretnine zadržava pravni dualitet zemljišta i zgrade. Budući da je pravo vlasništva posebnog dijela nekretnine nedjeljivo povezano s odgovarajućim suvlasničkim dijelom nekretnine (čl. 69. ZV-a), to pravo se ne može upisati u zemljišne knjige prije nego što se pravomoćnom odlukom mjerodavnog tijela (koja ima deklaratoran karakter) utvrdi «oblik i veličina građevinske čestice nužne za redovnu upotrebu zgrade» (čl. 4. ZID ZPS). Ovo pravilo ima univerzalan karakter jer proizlazi iz načelne zakonske odredbe prema kojoj se pravo korištenja koje se pretvara u pravo vlasništva protezala na onu površinu zemljišta koja je potrebna za redovnu upotrebu zgrade.

3.2.2.9.1. *Pretpostavke za utvrđivanje oblika i površine građevne čestice po sadašnjem zakonu*

Ranije su pretpostavke za utvrđenje oblika i površine građevne čestice bile propisane Zakonom o prostornom planiranju ... koji je prestao važiti 23. travnja 1994., kada je stupio na snagu Zakon o prostornom uređenju, nadalje ZPU, izmijenjen i dopunjen 20. svibnja 1998. godine. Prema ZID ZPU, parcelacija građevinskog zemljišta u svrhu osnivanja građevne čestice provodi se u skladu s lokacijskom dozvolom ili detaljnim planom uređenja, ako se predviđaju zahvati u prostoru (čl. 35. st. 1.).

Raniji provedbeni urbanistički planovi koji su na snazi, a doneseni su prije Zakona o prostornom uređenju, smatraju se detaljnim planovima uređenja iz čl. 9. ZID ZPU-a (čl. 54. ZID ZPU-a).

Ukoliko za već izgrađenu zgradu nije utvrđena građevna čestica, mjerodavno tijelo utvrđuje površinu zemljišta koje je nužno za redovnu uporabu te zgrade. Oblik i veličinu te građevne čestice određuje županijski ured, odnosno gradski ured Grada Zagreba, mjerodavan za poslove prostornog uređenja (čl. 36. st. 2. ZID ZPU-a).

Pravo vlasništva nekretnine, kada nije oblikovana građevinska čestica, proteže se na onu površinu zemljišta koju utvrđuje mjerodavno tijelo iz članka 35. ZPU-a kao građevnu česticu u skladu s detaljnim planom uređenja, odnosno lokacijskom dozvolom. Samo na izgrađenoj građevnoj čestici u društvenom vlasništvu postojalo je pravo korištenja (trajno pravo korištenja) koje se pretvaralo u pravo vlasništva

vlasnika zgrade na osnovi novele ZOVO-a, odnosno spajanjem zemljišnoknjižnih tijela kada je oblikovana građevna čestica, i odredbi o uspostavi pravnog jedinstva nekretnine iz ZV-a. Ovo vrijedi i za pravo korištenja na izgrađenoj građevinskoj čestici čiji su oblik i površina utvrđeni nakon stupanja na snagu ZV-a i gornje novele ZPU-a. Vlasnik zgrade ne može spajanjem zemljišnoknjižnih tijela steći pravo vlasništva na zemljištu preko granica građevinske čestice koje se utvrđuju po propisanim zakonskim kriterijima parcelacije izgrađenog zemljišta. Ima li vlasnik zgrade na preostaloj površini zemljišta drugo pravo koje se pretvara u pravo vlasništva (npr. pravo upravljanja, pravo korištenja, ili raspolaganja društvene pravne osobe), ili pravo restitucije prava vlasništva (npr. kao prijašnji vlasnik ili njegov pravni sljednik), ili izvanknjižno vlasništvo stečeno po valjanoj pravnoj osnovi, ili pravnu osnovu za stjecanje prava vlasništva uknjižbom u zemljišnu knjigu, u slučaju spora utvrđuje redovni sud u parničnom postupku (čl. 1. i 187. Zakona o parničnom postupku).

3.2.2.9.2. Oспорavanje pravila o utvrđenju oblika i površine građevne čestice koja se spaja sa zgradom

Po shvaćanju onih pravnika koji smatraju da je vlasnik (suvlasnik) zgrade, odnosno posebnog dijela zgrade stekao pravo vlasništva (suvlasništva) spajanjem zemljišnoknjižnih tijela i na onoj površini zemljišta koje se nalazi izvan granica naknadno oblikovane građevinske čestice gornja novela ZPS-a protivna je Ustavu Republike Hrvatske koji jamči pravo vlasništva i njegovu nepovredivost (čl. 48. st. 1. i čl. 3). Oni to nazivaju novom nacionalizacijom. Po njihovu shvaćanju, pod pretpostavkom da postoji razlog za izvlaštenje tog dijela zemljišta (interes Republike Hrvatske), izvlaštenik bi imao pravo na naknadu u visini tržišne vrijednosti koju mu jamči Ustav (čl. 50. st. 1.) i koja se utvrđuje po pravilima koje propisuje Zakon o izvlaštenju (čl. 32-42.), iako nije ništa platio niti je bio dužan platiti za zemljište na koje je stekao pravo vlasništva otkupom stana.

3.2.2.9.3. Originarno stjecanje zemljišnoknjižnog tijela koje se spaja sa zgradom

Pobornici gornjeg shvaćanja, prema tome, osporavaju ustavnost odredbe iz čl. 4. ZID ZPS-a. Njihov zaključak, međutim zasniva se na neodrživoj interpretaciji: da se spajanjem zemljišnoknjižnih tijela stječe pravo vlasništva i na onoj površini zemljišta koja nije potrebna za redovnu upotrebu zgrade na kojoj vlasnik zgrade nije imao trajno pravo korištenja. Oni ignoriraju prisilne propise o određivanju površine i oblikovanju građevinske čestice (uvjeti "dokumenti" prostornog uređenja) i o njezinom konstituiranju po samom zakonu. Oblik i površinu građevinske čestice nisu mogli određivati ni mijenjati svojom slobodnom dispozicijom nositelji prava korištenja na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu. Naprotiv, površinu i oblik građevinske čestice kao i promjenu oblika i površine utvrđivalo je mjerodavno tijelo u skladu s provedbenim planom, odnosno drugim općim aktom prostornog uređenja ili propisanim uvjetima o površini i oblikovanju građevinskih čestica. Prema tome, građevinska čestica se bitno razlikuje od katastarske čestice čiji oblik i površinu mogu mijenjati vlasnici svojom slobodnom dispozicijom. ZZK-a koji identificira katastarsku česticu sa zemljišnoknjižnim tijelom (čl. 19.) ne vodi računa o konstituiranju građevinske čestice po samom zakonu odnosno po drugom općem aktu prostornog

uređenja u skladu sa zakonom. ZZK propisuje da se zemljišnoknjižno tijelo može sastojati od jedne ili više katastarskih čestica koje se nalaze u istoj katastarskoj općini, slično tome i ZV propisuje da pojedinačnu nekretninu čini zemljišna čestica (dakle, katastarska ili građevinska), ali i da više zemljišnih čestica upisanih u zemljišnoj knjizi u isti zemljišnoknjižni uložak, kao jedno zemljišnoknjižno tijelo čini jednu nekretninu (čl. 9. st. 1.). Pojedinačna nekretnina (zemljišnoknjižno tijelo koje se može sastojati i od više katastarskih čestica prostorno nepovezanih (na području iste katastarske općine)), dakle, bitno se razlikuje od građevne čestice. Površina zemljišta koje se spaja sa zgradom utvrđuje se na temelju zakona odnosno pravnih pretpostavki na temelju kojih mjerodavno tijelo utvrđuje oblik i veličinu građevinske čestice... (čl. 4. ZID ZPU)

Redovito je postupak oblikovanja građevinske čestice prethodio depoziciranju neizgrađenoga građevinskog zemljišta i davanju tog zemljišta na korištenje radi građenja fizičkoj ili pravnoj osobi po odredbama Zakona o građevinskom zemljištu (čl. 40. - 44.). Ovaj Zakon je propisivao da se građevinsko zemljište može "oduzeti iz posjeda prijašnjeg vlasnika, odnosno korisnika i dati na korištenje novom korisniku tek nakon što je za odnosno zemljište izrađen parcelacijski elaborat u skladu s provedbenim planom" (čl. 43. st. 1.).

Radi formiranja novih građevinskih čestica u skladu s provedbenim planom moglo se u svrhu davanja na korištenje građevinskog zemljišta za izgradnju oduzeti iz posjeda prijašnjeg vlasnika, odnosno korisnika građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, dio tog zemljišta, odnosno zemljište koje ne služi za redovnu uporabu zgrade, da bi se njegovim pripajanjem sa susjednom česticom oblikovala nova građevinska čestica (čl. 44. st. 1.). Rješenjem mjerodavnog tijela moglo se od nositelja prava korištenja, kojem je bilo dano zemljište na korištenje radi izgradnje, oduzeti iz posjeda dio tog zemljišta koji prema «parcelacijskom elaboratu» premašuje površinu potrebnu za redovnu uporabu zgrade, ako mu je zemljište dano na korištenje prije donošenja provedbenog plana s kojim se ta građevinska čestica prostorno morala uskladiti (čl. 44. st. 2.). Na zahtjev vlasnika, odnosno korisnika zgrade izgrađene na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu, rješenjem mjerodavnog organa davalo se na korištenje određeni dio susjedne čestice, koji prema provedbenom planu čini novu građevinsku česticu s česticom na kojoj je bila izgrađena zgrada, i to najviše do 50% površine novoformirane građevinske čestice (čl. 45.).

Oblik i površinu građevinske čestice propisivao je Zakon o nacionalizaciji... određujući da se pravo "besplatnog korištenja zemljišta" koje pripada vlasniku zgrade koja nije nacionalizirana proteže na ono zemljište "koje pokriva zgrada" i zemljište "koje služi za redovnu upotrebu te zgrade" (čl. 37.).

3.2.2.9.4. Naknada za izvlaštenje preostalog dijela zemljišta

Vlasnik nekretnine koji je na preostalom dijelu zemljišta izvan granica novooblikovane građevinske čestice, dakle na neizgrađenom građevinskom zemljištu, stekao pravo vlasništva po drugoj pravnoj osnovi (čl. 359. - 365. ZV-a) ili ako mu je pravo vlasništva vraćeno kao ovlašteniku prava na naknadu po Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (čl. 9., 16. - 19.) , imao bi pravo na naknadu za oduzeto zemljište po odredbama Zakona o izvlaštenju (čl. 32. - 42.). Sve ovo vrijedi i za vlasnike posebnih dijelova nekretnine (stanova) koji

su po drugoj pravnoj osnovi stekli pravo vlasništva na preostalom dijelu zemljišta izvan granica oblikovane građevinske čestice. Pravo na naknadu za oduzeto zemljište imaju i oni vlasnici (suvlasnici) kojima se naknadno smanjuje već oblikovana građevinska čestica u skladu s dokumentima prostornog uređenja.

ZID ZPS (čl. 4.), naime, ne isključuje pravo na naknadu za oduzeto zemljište, niti bi ga mogao isključiti, jer bi takva odredba bila suprotna Ustavu RH, koji propisuje da se vlasništvo može oduzeti samo u interesu Republike Hrvatske, i to uz naknadu tržišne vrijednosti (čl. 50. st. 1.). Prema članku 10. Zakona o izvlaštenju, olakšano je donošenje odluke za izvlaštenje prava vlasništva na građevinskom području koje obuhvaća provedbeni urbanistički plan (sada: detaljni plan uređenja, čl. 54. ZID ZPU-a). Smatramo da se ova odredba odnosi i na druge planove prostornog uređenja jer svi moraju biti usuglašeni ne samo međusobno nego i sa strategijom i Programom prostornog uređenja Države (čl. 13. t. 2. i čl. 30. odnosno 22. ZID ZPU-a), a strategiju i Program prostornog uređenja Države, koji se objavljuje u Narodnim novinama, donosi Hrvatski sabor (čl. 17. st. 1. i st. 4.) po zakonskoj proceduri. S druge strane, u slučaju međusobne neusklađenosti dokumenata prostornoga uređenja užeg područja s dokumentom prostornog uređenja širega područja lokacijska se dozvola izdaje na temelju dokumenata prostornog uređenja šireg područja (čl. 26. st. 2. ZID ZPU-a), a lokacijskom dozvolom utvrđuje se "oblik i veličina građevinske čestice..." (čl. 28. st. 1. al. 1. ZID ZPU-a).

4. KRITIKA USPOSTAVE PRAVA VLASNIŠTVA U KORIST VLASNIKA ZGRADE

Pretvorbom trajnog prava korištenja na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu u pravo vlasništva dosadašnji vlasnik zgrade postao je vlasnik zemljišta koje pripada zgradi, a vlasnici posebnih dijelova zgrade - suvlasnici. Zemljište i zgrada postaju jedinstvena nekretnina u vlasništvu vlasnika (suvlasnika) zgrade, odnosno vlasnika njezinih posebnih dijelova.

Pretvorbom trajnog prava korištenje u pravo vlasništva ili spajanjem zemljišnoknjižnih tijela - vlasništvo zemljišta stekli su svi vlasnici zgrada (posebnih dijelova zgrada) koje su bile izgrađene nakon podružtvovljenja građevinskog zemljišta, upravo kao i oni čije su zgrade bile izgrađene prije podružtvovljenja. Jednako su stekli pravo vlasništva oni koji su bili vlasnici zgrada (posebnih dijelova zgrada), kao i oni koji su to pravo stekli pretvorbom društvenopravne osobe nositelja prava upravljanja, prava korištenja ili prava raspolaganja na zgradi ili neposrednom pretvorbom tih prava, kao i oni koji su kao nositelji stanarskog prava otkupili stanove ili stekli pravo vlasništva zgrade (posebnog dijela zgrade) građenjem, odnosno po bilo kojoj drugoj pravnoj osnovi, na temelju pravnog posla, odluke mjerodavnog tijela, nasljeđivanjem ili po samom zakonu.

Samo mali postotak tih osoba spada u krug bivših vlasnika zemljišta ili njihovih pravnih sljednika; golema većina stekla je pravo vlasništva zgrade ili posebnog dijela zgrade uz malu naknadu, a najčešće su stjecali pravo vlasništva zemljišta bez naknade - otkupom stana.

4.1. *Alternativno zakonsko rješenje*

Bilo je moguće i adekvatnije zakonsko rješenje, da se trajno pravo korištenja pretvorilo u pravo građenja koje bi trajalo dok postoji zgrada do kada je trajalo trajno pravo korištenja. Trajno pravo korištenja bilo je limitirano trajanjem zgrade, koju je odvajalo od građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu, pa ne može biti ekvivalent prava vlasništva nego prava građenja koje bi sa stanovišta ZV-a bilo vremenski limitirano raskidnim uvjetom - do uklanjanja zgrade. U tom slučaju pravo vlasništva na zemljištu imali bi gradovi i općine, kao pravni sljednici ranijih općina koje su imale pravo upravljanja i raspolaganja građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu nakon uklanjanja zgrade. Tako je pravo korištenja građevinskog zemljišta u narodnom vlasništvu na području bivše Demokratske Republike Njemačke pretvoreno u nasljedno pravo građenja (Erbbaurecht). Vlasnik zgrade može, po njemačkom pravu, kupiti izgrađeno zemljište, ali po tržišnoj cijeni. Po našem pravu su, međutim, povlašteni oni koji su na temelju stanarskog prava otkupili stanove u vilama i manjim stambenim zgradama, kao i oni koji su po simboličnim cijenama kupili stanove u ruševnim zgradama u gradskim jezgrama, jer su besplatno stekli površine vrlo skupog zemljišta koje mogu prodati ili na drugi način komercijalizirati. Cijena građevinskog zemljišta, pak, bitno utječe na troškove izgradnje u slučaju naplatnog pribavljanja (pravnim poslom ili izvlaštenjem) što limitira posebnu stambenu izgradnju.

Oni koji su otkupili stanove u više-manje amortiziranoj zgradi za simboličnu cijenu (mali postotak tržišne cijene), koja se nakon toga uklanja voljom vlasnika ili povodom izvlaštenja radi izgradnje odgovarajuće zgrade u skladu s detaljnim urbanističkim planom, ili drugim aktom urbanističke regulative, raspolažu s vrlo vrijednim zemljištem ili dobivaju naknadu za izvlaštenje u visini tržišne cijene. Pogotovu su se obogatili oni koji su otkupili stanove ili stan u malim zgradama (vile) koje su, u pravilu, izgrađene na atraktivnoj lokaciji i relativno velikoj zemljišnoj čestici na koju su stekli pravo vlasništva bez naknade.

Nasuprot tome, prijašnji vlasnici zemljišta, prema dosadašnjem zakonu, nemaju pravo ni na kakvu naknadu, jer Zakon o naknadi..., koji je stupio na snagu 1. siječnja 1997., ne predviđa pravo na naknadu za izgrađeno građevinsko zemljište (čl. 15.), osim u slučaju kada zemljište pripada oduzetom poduzeću (čl. 45. - 47. ZN-a). Ekstenzivno tumačenje Zakona o naknadi, prema kome prijašnji vlasnik ima pravo na naknadu i za izgrađeno građevinsko zemljište, poslije ukidanja propisa o obvezi plaćanja naknade za zemljište u slučaju otkupa stana (supra) gubi i posljednji oslonac. Očekuje se izmjena Zakona o naknadi, kojom će se ukloniti diskriminacija prijašnjih vlasnika - ovlaštenika prava na naknadu za izgrađeno građevinsko zemljište, ali na teret državnog proračuna, odnosno poreznih obveznika. Ovlaštenik prava na naknadu za oduzeto poduzeće (čl. 9. ZN-a), uključujući i za izgrađeno građevinsko zemljište, po sadašnjem zakonu "ostvaruje pravo na naknadu u dionicama ili udjelima društva iz portfelja Hrvatskog fonda za privatizaciju" (čl. 47. st. 2. ZN-a), koje su najčešće obezvrijeđene.

Tako su vlasnici zgrada (posebnih dijelova zgrada) postali po zakonu vlasnici (suvlasnici) zemljišta najčešće bez naknade, a prijašnji vlasnici zemljišta, osim spomenute iznimke, nemaju nikakvo pravo na izgrađenom zemljištu. Istodobno gradovi i općine izgubili su dragocjeno zemljište, a mogli su ga zadržati u vlasništvu da se

trajno pravo korištenja pretvorilo u pravo građenja koje bi trajalo dok postoji zgrada (kao što je trajalo i trajno pravo korištenja koje su imali), a da se pritom ne naruši načelo pravnog jedinstva zemljišta i zgrade. Za izgrađeno zemljište, koje bi ostalo u vlasništvu gradova i općina, moglo se propisati da će se naknada platiti u vrijednosnim papirima, slično kao što je do sada propisano glede naknade za neizgrađeno građevinsko zemljište koje se ne vraća prijašnjim vlasnicima (čl. 19. st. 2. ZN-a). U skladu sa ZN-om samo se trajno pravo korištenja bivših vlasnika zemljišta i njihovih nasljednika (točnije: ovlaštenika prava na naknadu) načelno moglo pretvoriti u pravo vlasništva (restitucija), tj. u ono pravo koje im je bilo oduzeto nacionalizacijom ili po drugoj pravnoj osnovi.

Sada su gradovi i općine suočeni s desetinama tisuća novih vlasnika zemljišta, koji nikad nisu bili vlasnici, a stekli su to pravo u pravilu bez naknade, koji se objektivno opiru uspostavljanju adekvatnog pravnog režima na građevinskom zemljištu da bi u tržišnoj konjunkturi prigrabili što veću dobit (rentu), slobodno raspolažući građevinskim zemljištem po tržišnim cijenama. Radi provedbe plana prostornog uređenja morat će se provoditi postupak izvlaštenja, te plaćati novim vlasnicima zemljišta naknadu po tržišnoj cijeni, iako su zemljište pribavili besplatno, što će predstavljati veliku prepreku za ostvarivanje planova prostornog uređenja zemljišta, a bitno će utjecati na povećanje troškova izgradnje, tj. cijene stanova i poslovnih prostora. Tako se produbljuje jaz između rentijera vlasnika zemljišta i nevlasnika, s negativnim posljedicama na cijelo gospodarstvo. Prekinut je kružni tok gradske rente, koja se sada slijeva u imovinu novih vlasnika zemljišta umjesto u imovinu (fondove) onih javnopravnih osoba koje su po zakonu dužne obnavljati, modernizirati i proširivati komunalnu infrastrukturu. Ovaj gubitak mora se nadoknaditi naplatom većih naknada i doprinosa u različitim vidovima od građana, jer bez toga nema dovoljno sredstava za funkcioniranje komunalnih djelatnosti i građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture; da bi novi vlasnici, kojima je zemljište darovano, nesmetano ubirali sve veću gradsku rentu kroz visoku cijenu nekretnina, zakupnina ili najamnina, i to: bez rizika (tj. ulaganja). Naravno, ništa od te koristi nemaju vlasnici stanova koji u njima stanuju bez mogućnosti da ih komercijaliziraju u različitim vidovima (prodajom, zamjenom ili davanjem u najam), a nalaze se u zgradama koje se u doglednoj budućnosti neće ukloniti (čime bi stekli mogućnost komercijalizacije zemljišta) niti izvesti uz naknadu tržišne vrijednosti. Naprotiv, i vlasnici takvih stanova kroz različite naknade i doprinose moraju namirivati značajna sredstva za komunalnu infrastrukturu i za funkcioniranje komunalnih službi (čl. 19. - 25. ZKG). Bilo je, dakle, i u njihovu interesu da se trajno pravo korištenja pretvori u pravo građenja bez obveze plaćanja mjesečne rente, ili minimalne periodične naknade jer bi gradovi i općine raspolažući "oslobodjenim" površinama zemljišta nakon rušenja zgrada, osnivanjem prava građenja prikupljali značajan dio novčanih sredstava u vidu naknade za pravo građenja radi ispunjavanja svojih obveza za uređivanje urbanog prostora, za infrastrukturu itd. i time bili u mogućnosti smanjiti terete koje sada snose mnogobrojni građani.

5. GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE GRADOVA I OPĆINA

Budući da je neizgrađeno građevinsko zemljište, koje je bilo u društvenom vlasništvu, dijelom vraćeno prijašnjim vlasnicima, odnosno njihovim pravnim sljednicima, a dijelom postalo vlasništvo Republike Hrvatske (čl. 77. ZN-a) ili drugih osoba (čl. 52. - 55. ZN-a) gradovi i općine postali su vlasnici malih površina toga zemljišta.

Republika Hrvatska na početku 21. stoljeća nalazi se pred sličnim problemima pred kojima su stajale razvijene europske države krajem 19. stoljeća kada su gradovi počeli otkupljivati neizgrađeno zemljište ili stjecati ga izvlaštenjem radi prostornog uređenja, kao i radi izgradnje socijalnih stanova.

5.1. *Neracionalno raspolaganje građevinskim zemljištem u vlasništvu gradova i općina*

Nasuprot dugogodišnjoj praksi dobro uređenih gradova i država, (*supra*) naši gradovi i općine, kako se vidi iz natječaja koji se često objavljuju u dnevnim listovima, prodaju i ono malo površina neizgrađenog građevinskog zemljišta u svom vlasništvu umjesto da osnivaju pravo građenja i time pridonose pojeftinjenju izgradnje stambenih i drugih zgrada te osiguraju stalno dotjecanje gradske rente u "fondove" namijenjene za komunalnu infrastrukturu u vidu mjesečne naknade za pravo građenja u visini prosječne zakupnine (čl. 281. st. 2. i 391. ZV).

5.2. *Alternativa - pretvaranje prava upravljanja i raspolaganja građevinskim zemljištem bivših općina u pravo vlasništva općina i gradova*

Umjesto uspostave individualnog prava vlasništva na neizgrađenom građevinskom zemljištu nametalo se praktično rješenje: pretvaranje prava upravljanja i raspolaganja građevinskim zemljištem bivših općina u pravo vlasništva općina i gradova uz odgovarajuću naknadu prijašnjem vlasniku, odnosno ovlaštenicima prava na naknadu, u postupku denacionalizacije, u onim slučajevima kada bi to nalagao interes RH - utvrđen zakonom (u skladu s načelom iz čl. 50. st. 1. Ustava). U ovim slučajevima bilo je moguće zakonom urediti ustanovu prvenstvenog prava građenja u korist prijašnjeg vlasnika, odnosno drugog ovlaštenika prava na naknadu, pod sličnim pretpostavkama pod kojima je prijašnji vlasnik ili njegov pravni sljednik imao prvenstveno pravo korištenja na područjuvijenom neizgrađenom građevinskom zemljištu.

Gospodarenje građevinskim zemljištem u vlasništvu općina i gradova podlijegalo bi odgovarajućem javnom nadzoru, koji bi bio uređen zakonom, 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 u komunalnu infrastrukturu, posredno i u izgradnju socijalnih stanova i poslovnih zgrada namijenjenih za neprofitabilne djelatnosti koje promiču opće dobro.

6. PRAVNI REŽIM UPORABE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA NAKON USPOSTAVE PRAVA VLASNIŠTVA

Uspostavom prava vlasništva otvorena su sva ona pitanja koja su bila aktualna u razvijenim europskim zemljama na pragu 20-og stoljeća i ona koja su kasnije aktualizirana sve većim zahvatima u čovjekovoj sredini, kao npr. pitanje održivog razvoja i zaštite okoliša. Na ta pitanja mora se odgovoriti uspostavom adekvatnog pravnog režima na građevinskom zemljištu.

U skladu s ustavnim načelom - pravo vlasništva obvezuje da se koristi za opće dobro (čl. 48. st. 2.) - morao bi se urediti takav pravni režim uporabe građevinskog zemljišta koji bi omogućavao realizaciju programa prostornog uređenja, posebice prostornog planiranja, usmjeravanja gradske rente u komunalnu infrastrukturu i besplatno pribavljanje građevinskih čestica za građenje, uz male periodične naknade, osnivanjem prava građenja na gradskom zemljištu (280. - 296. ZV)

Držimo da suvremeni pravni režimi uporabe građevinskog zemljišta imaju tri bitne sastavnice:

- sustav prostornog uređenja, a njegov bitni sastojak je prostorni plan (planovi) koji određuje način uporabe građevinskog zemljišta uz održiv razvoj i zaštitu integralnih vrijednosti prostora, izdvojenih dijelova prirode i kulturnih spomenika te osiguravanje boljih uvjeta života i usuglašavanje interesa korisnika prostora;
- sustav usmjeravanja gradske rente u izgradnju i modernizaciju gradske infrastrukture te pripreme zemljišta za izgradnju;
- sustav prava na građevinskom zemljištu, koji omogućava nevlasnicima zemljišta da, uz malu periodičnu naknadu, koriste to dobro za svoje životne i kulturne potrebe koje po prirodnom pravu pripada svima, jer svi imaju pravo stanovati i privređivati na Zemlji radi zadovoljavanja svojih potreba.

6.1. *Prostorno planiranje i zaštita okoliša u Republici Hrvatskoj*

Polazeći od spoznaje da je cjelokupni prostor RH osobito vrijedno i ograničeno nacionalno dobro, prostornim uređenjem osigurava se gospodarenje, zaštita i upravljanje tim dobrom. "Prostorno uređenje obuhvaća mjere za ostvarivanje sustava prostornog uređenja te izradu i provođenje dokumenata prostornog uređenja." (čl. 1. ZPU).

ZPU propisuje: "Gospodarenjem, zaštitom i upravljanjem prostorom ostvaruju se uvjeti za društveni i gospodarski razvoj, zaštitu okoliša, racionalno korištenje prirodnih i povijesnih dobara na načelu integralnog pristupa u planiranju prostora. Integralni pristup u planiranju prostora obuhvaća osobito: -poznavanje, provjeru i ocjenu mogućnosti razvoja u prostoru, -izradu dokumenata prostornog uređenja, - praćenje provedbe dokumenata prostornog uređenja." (čl. 2. ZPU-a).

"Prostorno uređenje se temelji na načelima:

- ravnomjernoga, gospodarskoga, društvenog i kulturnog razvoja prostora Države, uz njegovanje i razvijanje regionalnih prostornih osobitosti,
- održivog razvoja, racionalnog korištenja i zaštite prostora,
- zaštite integralnih vrijednosti prostora i zaštite i unapređenja stanja okoliša,
- zaštite spomenika kulture i osobito vrijednih dijelova prirode,

- osiguranja boljih uvjeta života,
- usuglašavanja interesa korisnika prostora i prioriteta djelovanja u prostoru,
- usuglašenosti prostornog uređenja pojedinih dijelova prostora Države,
- povezivanja prostora Države s europskim prostornim ustrojem,
- javnosti i slobodnog pristupa podacima i dokumentima značajnim za prostorno uređenje u skladu s ovim i drugim posebnim propisima,
- uspostave sustava informacija o prostoru u svrhu planiranja, korištenja i zaštite prostora.” (čl. 3. ZPU-a)

Zakonom o zaštiti okoliša propisano je da se prilikom izrade i donošenja prostornih planova moraju uzimati u obzir prirodne vrijednosti bitne za zaštitu okoliša i kulturna baština (čl. 33. st. 1.). “Mjere zaštite okoliša sadržane u prostornim planovima jesu mjere zaštite tla, vode, mora, zraka, šuma, klime, zdravlja ljudi, biljnog i životinjskog svijeta, krajolika, kulturnih i prostornih vrijednosti, mjere postupanja s otpadom, mjere zaštite od buke, požara i druge mjere zaštite okoliša, a određuju se u skladu s odredbama ovoga Zakona i posebnih propisa.” (čl. 33. st. 2.). Državna uprava za zaštitu okoliša daje suglasnost na prostorni plan županije ili prostorni plan Grada Zagreba u vezi s mjerama zaštite okoliša (čl. 34.).

Način uporabe određuje se prostornim planovima, posebno detaljnim urbanističkim planom (čl. 27. i 28. Zakona o prostornom uređenju). Prostornim planovima određuje se namjena zemljišta (zoniranje), a na temelju detaljnih urbanističkih planova oblikuju se građevinske čestice prekrajanjem ili spajanjem postojećih katastarskih čestica, odnosno njihovih dijelova, kad je to nužno, pod pretpostavkama koje određuju propisi o prostornom uređenju, pa i uz izvlaštenje pod uvjetima koje propisuje Zakon o izvlaštenju, uz naknadu tržišne vrijednosti u skladu s Ustavom (čl. 50. st. 1. Ustava RH). Nakon uspostave prava vlasništva na građevinskom zemljištu u stručnoj literaturi se zagovara komasacija zemljišta. Komasacija građevinskog zemljišta je nužna mjera savlađivanja krize nastale uspostavom prava vlasništva na sitnim katastarskim česticama koje se ni po obliku ni po površini ne poklapaju s potencijalnim građevinskim česticama. Urbanu komasaciju predviđa Prijedlog Zakona o prostornom uređenju Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja (čl. 112. - 115.), ali se komasacija ne može provesti bez suglasnosti vlasnika više od polovice zemljišta (čl. 113. st. 2.). Samo općina ili grad koji bi bili vlasnici više od polovice građevinskog zemljišta mogli bi pokrenuti postupak za provođenje komasacije.

6.2. *Usmjeravanje gradske rente u gradsku infrastrukturu*

U okolnostima kada općine i gradovi nisu vlasnici građevinskog zemljišta gradska renta može se usmjeravati samo pomoću financijskih instrumenata (naknade i doprinosi) u gradsku infrastrukturu. U tom slučaju općina ili grad se ponaša kao vlast, po normama javnog prava a ne kao vlasnik, tj. pravna osoba koja bi prisvajala gradsku rentu *ex iure dominii*, po pravilima građanskog prava. Ova činjenica nepovoljno utječe na racionalno korištenje sredstava za komunalnu potrošnju (investicije). Grad - vlasnik racionalnije usmjerava gradsku rentu u komunalnu infrastrukturu nego gradska vlast, koja pribavlja novčana sredstva za te namjene na temelju “fiskalnih” propisa. Osim toga, grad ili općina - vlasnik zemljišta preko svojih

trgovačkih društava (javnih poduzeća) u komunalnom gospodarstvu kooperira s građanima i pravnim osobama - korisnicima urbanog prostora. Gradovi ili općine koji su nositelji imperija nadređeni su tim osobama kao javna vlast, što nije u skladu s ustavnim načelom o neposrednom sudjelovanju građana u upravljanju lokalnim poslovima (čl. 129. st. 3.).

6.3. *Pravo građenja (socijalna, gospodarska i pravna funkcija)*

U sustavu stvarnih prava na građevinskom zemljištu ističe se osobito pravo građenja, koje pravno odvaja zgradu od zemljišta, tako da je zgrada pripadnost prava građenja kao da je ono zemljište (čl. 280. st. 3. ZV-a). Pored prirodnog zemljišta, postoji još jedna nekretnina - pravo građenja sa zgradom ili bez zgrade. Postojeća zgrada koju izdvaja pravo građenja od zemljišta kao i zgrada koja je izgrađena na pravu građenja ne može se pravno odvojiti od prava građenja. Tko je nositelj prava građenja - taj je vlasnik trajne zgrade koju ono odvaja od zemljišta (čl. 280. i 285. st. 3. ZV-a). Ne može se zgrada otuđiti, naslijediti ili opteretiti bez prava građenja, kao ni pravo građenja bez zgrade dok ona postoji. Pravo građenja kao pravo na nečijem zemljištu ne može se odvojiti od zemljišta koje opterećuje (čl. 283. ZV-a). U praksi, austrijsko pravo građenja (1912.) i njemačko nasljedno pravo građenja (1919.) omogućavaju stjecanje građevinske čestice uz malu periodičnu naknadu i pribavljanje kredita za građenje hipotekarnim zalaganjem prava građenja. Pravo građenja se najčešće osniva na zemljištu u vlasništvu gradova, odnosno gradskih općina. Na taj način gradovi prisvajaju gradsku rentu koja potječe iz inkorporiranog kapitala u zemljištu i položaja zemljišta (položajna renta). Prisvojenu gradsku rentu gradovi, kao dobri gospodari, ulažu u komunalnu infrastrukturu, čime se uspostavlja i održava njezin prirodni kružni tok.

7. PRETPOSTAVKE ZA ADEKVATNI PRAVNI REŽIM GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U RH

Adekvatni pravni režim građevinskog zemljišta u Republici Hrvatskoj može se izgraditi na podlozi iskustava razvijenih zemalja kontinentalne Europe, naročito Austrije, Njemačke, Nizozemske, Danske, Švedske i drugih sjevernoeuropskih zemalja, a uzimajući u obzir domaće specifičnosti, posebno težak socijalni (stambeni) položaj velikog broja građana naše zemlje.

Pretpostavka za adekvatni pravni režim na građevinskom zemljištu jest da je građevinsko zemljište pretežno 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.

U Republici Hrvatskoj, umjesto zadržavanja građevinskog zemljišta u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, uz odgovarajuću naknadu prijašnjim vlasnicima koju propisuje Zakon o naknadi..., uspostavljeno je pravo vlasništva, pa sada imamo desetine tisuća vlasnika sitnih zemljišnih čestica, koji se opiru uspostavi adekvatnog pravnog režima na građevinskom zemljištu da bi u pravnom prometu prigrabili što veću dobit slobodno raspoložujući građevinskim zemljištem po tržišnim cijenama, a bez

odgovarajućeg utjecaja i kontrole države, odnosno općina i gradova. Iluzorno je očekivati da će sitni vlasnici zemljišta osnivati pravo građenja da bi ubirali sitnu mjesečnu naknadu za zemljište; radije će se odlučiti da prodaju građevinsko zemljište po visokim cijenama. Time se poskupljuje izgradnja stambenih i drugih zgrada za cijenu zemljišta koja se ne plaća kada se osniva pravo građenja.

7.1. *Prepreke za izvlaštenje građevinskog zemljišta*

Danas je za provedbu prostornog uređenja, posebno za parcelaciju građevinskog zemljišta prema prostornom planu, 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 visoka cijena zemljišta bitno utječe na povećanje troškova izgradnje. Tako se produbljuje jaz između rentijera (individualnih vlasnika gradskih nekretnina) i onih koji nemaju svoj stan, s negativnim posljedicama na cjelokupno gospodarstvo. S druge strane, izvlaštenje se može provesti samo ako se po zakonu utvrdi da je u interesu Republike Hrvatske. U naknadu za izvlaštenje uračunava se gradska renta jer sve što je inkorporirano u zemljište po građanskom pravu pripada vlasniku zemljišta, pa tako i inkorporirani kapital u komunalnoj infrastrukturi, koji je uložio grad ili općina, tijekom desetljeća i stotina godina.

7.2. *Ograničenje individualnog prisvajanja gradske rente de lege ferenda*

U okolnostima kada su druge osobe, posebno RH, a ne općine i gradovi vlasnice pretežnog dijela građevinskog zemljišta, neizbježna je rasprava o oporezivanju gradske rente koja se prisvaja u pravnom prometu i o njezinu usmjeravanju u gradsku infrastrukturu, posredno i u izgradnju socijalnih stanova. Ovo podrazumijeva i raspravu o dometu spomenute ustavne odredbe o naknadi izvlašteniku i oporezivanju te naknade. U sklopu ustavnog načela 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 pridonose općem dobru (čl. 48. st. 2. Ustava), nužno je propisati adekvatna zakonska rješenja za postizanje tih ciljeva.

Budući da se Republika Hrvatska opredijelila za potpunu denacionalizaciju i reprivatizaciju reintegracijom prava vlasništva (pretvorbom društvenog vlasništva) na građevinsko zemljište, nužno je zakonom ograničiti individualno prisvajanje gradske rente - u biti tuđeg kapitala - koji u pravnom prometu prisvajaju vlasnici zemljišta parazitski, bez ikakva ulaganja i poduzetničkog rizika. Ovo se može postići pomoću adekvatnog oporezivanja gradske rente koja je prisvojena u pravnom prometu.

8. POVEĆANJE ZEMLJIŠTA U VLASNIŠTVU GRADOVA I OPĆINA I ZABRANA OTUĐENJA *DE LEGE FERENDA*

Buduće uređenje prava vlasništva na građevinskom zemljištu u skladu s ustavnim položajem gradova i općina trebalo bi se zasnivati na sljedećim načelima: prvo, propisati predmnjevu prava vlasništva u korist općina i gradova umjesto u korist RH; drugo, zakonom prenijeti pravo vlasništva RH na građevinskom zemljištu u vlasništvo općina i gradova; treće, zabraniti otuđenje građevinskog zemljišta u vlasništvu općina i gradova.

8.1. *Predmnjeva prava vlasništva na građevinskom zemljištu u korist općina i gradova umjesto u korist Republike Hrvatske*

Nije u skladu s Ustavom da se predmnjeva prava vlasništva na nekretninama propisana u korist Republike Hrvatske - proteže i na građevinsko zemljište, jer u tom slučaju gradsku rentu prisvaja Država, a ne jedinica lokalne samouprave (općina, grad) koja je po Ustavu RH dužna brinuti se o uređivanju prostora, o urbanističkom planiranju, o uređivanju naselja i stanovanja i o komunalnim djelatnostima (čl. 128. st. 2.). U skladu s Ustavom bilo bi da se pod pretpostavkama iz čl. 362. st. 3. ZV-a zakonom propiše predmnjeva prava vlasništva u korist općina i gradova kako na neizgrađenom građevinskom zemljištu koje bilo u društvenom vlasništvu. Bilo bi, također, u skladu s Ustavom zakonsko pravilo po kome bi napuštena nekretnina - neizgrađeno i izgrađeno građevinsko zemljište - prelazila u vlasništvo općine ili grada pod pretpostavkama iz čl. 123. st. 2. i 3. ZV-a. Sada, kada su u postupku izmjene i dopune Zakona o naknadi... prilika je da se izmjeni čl. 77. tako što bi jedinica lokalne samouprave (općina ili grad) stjecala pravo vlasništva na građevinsko zemljište glede kojeg nije pravodobno podnesen zahtjev za naknadu (restituciju) ili je takav zahtjev pravomoćno odbijen.

8.2. *Prijenos prava vlasništva građevinskog zemljišta iz imovine RH u imovinu općina i gradova*

Zbog gore izloženog nužno je da se izgrađena i neizgrađena građevinska zemljišta u vlasništvu RH zakonom prenesu u vlasništvo općina i gradova i da se, na izgrađenom građevinskom zemljištu, po samom zakonu, konstituiraju prava građenja u korist RH koje bi od zemljišta odvajalo zgradu u njezinu vlasništvu sve do rušenja ili uklanjanja zgrade. Na neizgrađenom građevinskom zemljištu RH stjecala bi prava građenja (čl. 280. - 296. ZV-a) uz obvezu plaćanja naknade vlasniku - općini ili gradu - u iznosu prosječne zakupnine za takvo zemljište, ako nije drukčije određeno (čl. 281. st. 2. ZV-a).

Konstituiranjem prava građenja ne cijepa se pravno jedinstvo nekretnine jer je pravo građenja nekretnina u pravnom smislu (čl. 280. st. 2. ZV-a), a zgrada njegova pripadnost kao da je ono zemljište (čl. 280. st. 3. ZV-a) i stoga nekretninu čine prava građenja sa zgradom koja se ne može pravno odvojiti od prava građenja.

8.3. *Neotuđivost građevinskog zemljišta u vlasništvu općina i gradova*

Kako bi se sačuvao trajan izvor prihoda za ulaganja u komunalnu infrastrukturu, općine i gradovi ne bi smjeli otuđivati građevinsko zemljište osim u iznimnim slučajevima koji bi bili zakonom određeni. U tom slučaju bi se osigurali trajni izvori prihoda ubiranjem gradske rente koja bi se usmjeravala u komunalnu infrastrukturu preko odgovarajućih trgovačkih društava koje osnivaju općine i gradovi u komunalnom gospodarstvu. Time bi se poticalo osnivanje prava građenja koje osigurava trajni izvor prihoda općinama i gradovima u vidu naknade za zemljište, a smanjili bi se troškovi građenja i cijene postojećih zgrada ili posebnih dijelova zgrada (nekretnina) u vlasništvu općina i gradova za iznos astronomske cijene građevinskog zemljišta.

ESTABLISHMENT OF OWNERSHIP OVER BUILDING LAND IN THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

In the Republic of Croatia, through re-privatisation, building owners and buyers of apartments have become owners (co-owners) of the building parcels, which are parts of the building, without compensation. Building parcels upon which there was no building, have been returned to former owners only partially, while the preponderant part of the land has become ownership of the State instead of ownership of the municipal units and towns. That had a negative effect on urban land planning and the realisation of the program of regional planning. The conflict between *rentiers* (owners of a building parcel and tenements - buildings, flats and offices) and non-owners who are obliged to pay high rents for flats in case they want to reside and work in a city has been intensified when the ownership of built and unbuilt building parcel was established. High prices of building parcels have eminently limited the construction of flats and urban land planning.

Having this in mind, it became indispensable to adequately tax the town rent for the purpose of building urban infrastructure. Units of local self-government (municipal communities and towns) remained with small parcels of land, and according to law, they could establish the building lease that makes possible to purchase a building-plot without buying. Moreover, building lease can be put under the mortgage to procure bank credits for building. Instead of establishing the building lease, towns and municipal communities sell building parcels consequently depriving themselves from permanent inflow of the town rent for communal infrastructure, which should be monthly paid by building lessee in the amount of average land rent; on the other hand, flat building costs are increased for the price of a sold land parcel that would not be included in building costs in case of building lease establishment.

The author holds that there was a constitutional basis to convey bigger part of nationalized building parcels into the property of municipal communities and towns, in public interest, and to compensate previous owners of nationalized land according

to market prices. Furthermore, permanent right to use, which separated a building from a build-up site, could have been transferred into the building lease that would last until existence of a building (German model).

Today it is possible, by law, to transfer building parcels from the State ownership to the ownership of the municipal units and towns and limit their disposal and stimulate the building lease establishment.

It is possible to prevail discrepancies in the establishment of the legal unity of building and building parcel in common property, connecting the land-register bodies by interpreting that the land-register bodies - regarding the parcel - potential building parcel, i.e. that area of the land on which the building has been built and the land serving for the regular use of the building (Art. 12. par. 1. ZOVO) had been acquired without evidence in the land register and that the verdict of the authorised body (institution) has a declarative character.

Key words: building parcel, denationalization, town rent, urban land planning, building lease, ownership.