

UDK: 347.22

izvorni znanstveni rad

primljen 20. siječnja 2004.

Dr. sc. Petar Simonetti,
redoviti profesor u mirovini

PODRUŠTVOVLJAVANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA I OVLAŠTENICI DENACIONALIZACIJE*

Radi boljeg razumijevanja denacionalizacije neizgrađenoga građevinskog zemljišta, prikazuju se pravne osnove prisilnog prijenosa u društveno vlasništvo, njihova svrha i pravna priroda, i to: eksproprijacija od 15. svibnja 1945. do 26. prosinca 1958., posebno ustanova eksproprijacije kompleksa zemljišta za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju koja se primjenjivala u SRH od 22. ožujka 1978; zatim nacionalizacija građevinskog zemljišta od 26. prosinca 1958. do 15. veljače 1968; podruštvovljavanje neizgrađenog građevinskog zemljišta u skladu s Ustavom SFRJ od 7. travnja 1963. po Zakonu o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (od 15. veljače 1968. do 24. travnja 1973.) i po Zakonu o prostornom planiranju i korištenju građevinskog zemljišta SRH od 24. travnja 1973. do 8. siječnja 1981. Permanentno podruštvovljavanje građevinskog zemljišta zasnivalo se na Ustavu SFRJ od 21. veljače 1974. (čl. 81. st. 1.) i Ustavu SRH od 22. veljače 1974. (čl. 112. st. 1.) a provodilo se na temelju odluka skupština općina u skladu s uvjetima i po postupku koji su bili propisani Zakonom o građevinskom zemljištu SRH (od 8. siječnja 1981. do 22. prosinca 1990.).

Ovlaštenici prava na denacionalizaciju su prijašnji vlasnici i njihovi pravni sljednici. Prijašnji vlasnik neizgrađenog građevinskog zemljišta je osoba koja je bila upisana u zemljišne knjige u trenutku prisilnog prijenosa u društveno vlasništvo, ali od toga postoje dvije krupne iznimke. Prva iznimka je izričito propisana zakonom koji priznaje kao prijašnjeg vlasnika stjecatelja na temelju ugovora o otuđenju neizgrađenog građevinskog zemljišta zaključenog prije 25. studenog 1958. na kojemu su potpis prodavatelja odnosno darodavca ili potpisi ugovornih strana na drugim ugovorima ovjereni od organa mjerodavnog za ovjeravanje potpisa, ili ako je na osnovi takvog ugovora prije toga dana podnesen zemljišno knjižnom sudu osnovan prijedlog za bilo kakav upis u zemljišne knjige ili u druge javne knjige u kome se upisuje vlasništva na nekretninama, ili ako je u izvršenju takvog ugovora ugovornoj strani izvršena isplata cijene preko banke (čl. 70. Zakona o nacionalizaciji); iste pretpostavke je propisao ZGZ dodajući još i kao posebnu pretpostavku za dokazivanje prava vlasništva da je plaćen porez na promet nekretnina, odnosno ugovor zaprimljen kod mjerodavnog općinskog organa uprave radi razreza pore-

* Nastavak ovog članka pod naslovom Oblici denacionalizacije neizgrađenoga građevinskog zemljišta bit će objavljen u Zborniku radova – međunarodno savjetovanje, Pravnog fakulteta Sveučilišta u Mostaru, Neum, 4., 5. i 6. lipnja 2004. Oba teksta su izvaci iz autorove monografije *Denacionalizacija* u izdanju Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004.

za (čl. 36. st. 2. al. 1.). Po ZGZ-u se izričito priznaje i izvanknjižno stjecanje prava vlasništva prije prisilnog prijenosa u društveno vlasništvo "na temelju odluke državnog organa ili po samom zakonu" (čl. 36. st. al. 2.), i to je druga iznimka. Izvanknjižno stjecanje prava vlasništva priznavala je sudska praksa pod istim pretpostavkama i prije ZGZ-a jer to nije izričito isključivao Zakon o nacionalizaciji.

Prijašnji vlasnik je u trenutku prisilnog prijenosa neizgrađenoga građevinskog zemljišta u društveno vlasništvo stjecao privremeno pravo korištenja koje je trajalo do deposediranja, on je to pravo po Zakonu o nacionalizaciji mogao otuđiti, a od 15. veljače 1968. godine mogao ga je prenijeti samo na bračnog druga, potomke, usvojenike, roditelje i usvojitelje. Po kasnijem republičkom zakonu su i te osobe mogle prenositi pravo na isti krug srodnika i njime, kao i prijašnji vlasnik, oporučno raspolagati u korist osoba iz toga kruga. Time je proširen krug ovlaštenika na denacionalizaciju, i još više zakonom o naknadi koji osnažuje ništave ugovore, kojima je prijašnji vlasnik protupravno raspolagao neizgrađenim građevinskim zemljištem, ako nemaju drugih nedostataka koji ih čine ništavima ili pobojnim (čl. 18.).

Ključne riječi: građevinsko zemljište, nacionalizacija, denacionalizacija, ovlaštenik denacionalizacije.

SADRŽAJ

Uvod

A. Pravo na denacionalizaciju

1. Pojam denacionalizacije
 - a) Šire značenje denacionalizacije
 - b) Uže značenje denacionalizacije
2. Pravna priroda denacionalizacije, termin, ovlaštenik
 - 2.1. Pravna priroda denacionalizacije
 - 2.2. Termin – denacionalizacija umjesto naknada za oduzetu imovinu
 - 2.3. Ovlaštenik prava na denacionalizaciju

B. Podruštvovljenje (nacionalizacija) građevinskog zemljišta

1. Općenito o podruštvovljenju (nacionalizaciji) građevinskog zemljišta
2. Povijesni prikaz
3. Eksproprijacija građevinskog zemljišta od 15. svibnja 1945. do nacionalizacije 26. prosinca 1958.
4. Nacionalizacija građevinskog zemljišta od 26. prosinca 1958. do 15. veljače 1968.
 - a) Svrha nacionalizacije građevinskog zemljišta
 - b) Predmet nacionalizacije građevinskog zemljišta
 - c) Određivanje građevinskog područja
 - d) Ustavna osnova za nacionalizaciju najamnih zgrada i građevinskog zemljišta
5. Podruštvovljenje građevinskog zemljišta od 15. veljače 1968. do 8. siječnja 1981.
 - 5.1. Pretpostavke za podruštvovljenje građevinskog zemljišta po Ustavu SFRJ od 7. travnja 1963.
 - 5.1.1. Odluka Ustavnog suda Jugoslavije od 19. travnja 1967.
 - 5.1.2. Podruštvovljenje građevinskog zemljišta po Zakonu o određivanju

građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera
od 15. veljače 1968. do 24. travnja 1973.

5.1.3. Podruštvovljenje građevinskog zemljišta po Zakonu SRH-a
od 24. travnja 1973. do 8. siječnja 1981.

6. Podruštvovljenje građevinskog zemljišta po propisima koji su donijeti
na temelju Ustava iz 1974.

6.1. Načela ustanove podruštvovljenja građevinskog zemljišta po
Ustavu SFRJ/SRH iz 1974.

6.2. Zakonske pretpostavke za određivanje (podruštvovljenje)
građevinskog zemljišta

6.3. Pretpostavke za određivanje (podruštvovljenje) građevinskog zemljišta
u SR Hrvatskoj (1981-1990.)

6.4. Pravna priroda ustanove prisilnog prijenosa građevinskog zemljišta
u društveno vlasništvo

C. Ovlaštenici prava na denacionalizaciju

1. Općenito o ovlaštenicima denacionalizacije

2. Prijašnji vlasnik

3. Prijašnji vlasnik neizgrađenog građevinskog zemljišta

4. Pravni sljednik prijašnjeg vlasnika podruštvovljenog neizgrađenog
građevinskog zemljišta

4.1. Pravni sljednik do 15. veljače 1958.

4.2. Pravni sljednik od 15. veljače 1958. do 24. travnja 1973.

4.3. Pravni sljednik od 24. travnja 1973. do 2. svibnja 1990.

4.4. Pravni sljednik od 2. svibnja 1990. do 1. siječnja 1997.

4.5. Isključeno stjecanje prava korištenja dosjelošću

5. Druge osobe kao ovlaštenici prava na denacionalizaciju neizgrađenog
građevinskog zemljišta

5.1. Prijašnji vlasnik kome je dodijeljeno drugo zemljište na
korištenje radi građenja

5.2. Stjecatelj prava korištenja (koja se pretvaraju u pravo vlasništva)
na temelju osnaženog pravnog posla

5.2.1. Trenutak osnaženja pravnog posla

5.2.2. Ništavost pravnog posla utvrđena presudom koja je stekla
svojstvo pravomoćnosti do 1. siječnja 1997.

5.2.3. Osnaženje ništavih pravnih poslova o raspolaganju neizgrađenim
građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu – iznimka
od pravila

6. Vlasnik protupravno izgrađenog objekta kao ovlaštenik prava na
denacionalizaciju

7. Kumulacija ovlaštenika prava na denacionalizaciju

Uvod

O pojmu, prirodi i pravnoj osnovi denacionalizacije postoje različita mišljenja. Osobito su suprotstavljena mišljenja o pravnoj osnovi denacionalizacije.

Restitucija i naknada za podruštvo i javanje neizgrađeno građevinsko zemljište po svojoj pravnoj složenosti i gospodarskome značenju spada u prvi red pitanja denacionalizacije imovine, prisilno prenjeto u društveno vlasništvo. U ovom tekstu se ističe razlika između prava na denacionalizaciju i prava iz denacionalizacije.

Radi boljeg sagledavanja pravnih pitanja denacionalizacije neizgrađenog građevinskog zemljišta nužan je kratki osvrt na podruštvo i javanje toga vrlo značajnog dobra za urbanu civilizaciju.

Na području današnje Republike Hrvatske bilo je podruštvo i javanje gotovo cjelokupno građevinsko zemljište, a podruštvo i javanje se poslije 15. svibnja 1945. do 22. prosinca 1990., najprije na osnovi propisa o eksproprijaciji, a zatim na osnovi propisa o denacionalizaciji i napokon propisa o prisilnom prijenosu u društveno vlasništvo na temelju odluka skupština općina u skladu sa Zakonom o građevinskom zemljištu¹ i s posljednjim Ustavom SRH od 22. veljače 1974. godine koji je propisivao da ne može postojati pravo vlasništva na zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera, te ne drugim područjima predviđenim za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju koje u skladu s uvjetima i po postupku koji su utvrđeni zakonom, odredi općina (čl. 112.).²

Ovlaštenik prava na denacionalizaciju je prijašnji vlasnik, odnosno njegov pravni sljednik, koji je do depoziranja ili dobrovoljne predaje zemljišta općini imao privremeno pravo korištenja a pod određenim pretpostavkama i prvenstveno pravo korištenja radi izgradnje obiteljske stambene zgrade; ovlaštenici prava na denacionalizaciju su i nasljednici prvog nasljednog reda tih osoba.³

A. PRAVO NA DENACIONALIZACIJU

1. Pojam denacionalizacije

Pojam denacionalizacije u pravnom smislu općenito označava postupak ukidanja svih pravnih učinaka nacionalizacije imovine. U ovom radu upotrebljava se termin denacionalizacija, koji ima i šire i uže značenje.

a) Šire značenje denacionalizacije

Pojmom denacionalizacija obuhvaćamo ukidanje učinaka prisilnog prijenosa privatne imovine u društveno vlasništvo (općenarodnu imovinu, državno vlasništvo), ne samo po osnovi nacionalizacije nego i po drugim pravnim osnovama kao što je konfiskacija, propisi o agrarnoj reformi, o prekoračenju zakonskog maksimuma i dr., pa i na temelju odluka građanskih i vojnih organa bez zakonske osnove.

¹ Zakon o građevinskom zemljištu, NN br. 54/80, 42/86, 41/88, proć. tekst NN br. 48/88, 16/90 i 53/90 – odluka ustavnog suda RH, NN 44/92

² Identično u Ustavu SFRJ od 21. veljače 1974. (čl. 81. st. 1.).

³ Simonetti, P., *Denacionalizacija*, izdanje Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2004., treći dio, §2.

Dekonfiskacija se ističe samo u slučaju kad njezini učinci odstupaju od učinaka denacionalizacije.

b) Uže značenje denacionalizacije

Denacionalizacijom se ne ukidaju, međutim, svi pravni učinci prisilnog prijenosa imovine u društveno vlasništvo, već, uže od toga, samo pravni učinci koje bi taj prijenos proizvodio u novom pravnom sustavu, koji se morao uspostaviti do 31. prosinca 1997. godine.⁴ Zakon o naknadi, kao što se vidi iz daljnjeg izlaganja, ukida neke učinke prisilnog prijenosa imovine u društveno vlasništvo od donošenja Zakona (11. listopada 1996.), a druge od njegovog stupanja na snagu (1. siječnja 1997.). Subjektivna prava iz denacionalizacije stječu ovlaštenici koji su pravodobno podnijeli zahtjev na temelju pravomoćnog rješenja mjerodavnog tijela ili nagodbe (čl. 8. ZN-a).

2. Pravna priroda denacionalizacije, termin, ovlaštenik

2.1. Pravna priroda denacionalizacije

Denacionalizacija, u pravilu, ne dovodi do restitucije oduzete postojeće imovine jer je to nemoguće zbog zaštite stečenih prava trećih osoba a i zbog toga što bi u mnogo slučajeva bila suprotna javnom interesu koji je utvrđen zakonom. Zato je učinak denacionalizacije, u pravilu, obveza davanja naknade u obliku koji propisuje Zakon. Nakon stupanja na snagu Zakona o zabrani prijenosa (22. prosinca 1990.), a prije donošenja Zakona o naknadi (11. listopada 1996.), provedena je pretvorba društvenog vlasništva i s njome i imovine koja je bila prisilno prenijeta u društveno vlasništvo, a koja se zatekla u imovini društvenih poduzeća i drugih društvenopravnih osoba u trenutku pretvorbe, pa se sada nalazi u imovini drugih osoba.

Sam Zakon o naknadi, osim toga, dopustio je otkup oduzetih stanova nositeljima stanarskog prava. Zato je učinak denacionalizacije, u pravilu, obveza davanja naknade, u obliku koji propisuje Zakon, a restitucija oduzete imovine, nepokretnih i pokretnih stvari jest iznimka. Nešto šire je primijenjeno pravilo restitucije imovine u odnosu na konfiscirane stanove (članci 32. – 39. ZN-a).

Ovlaštenik prava na denacionalizaciju i obveznik predaje vlasništva u slučaju restitucije, odnosno davanja naknade u drugom obliku, mogu odstupiti od ovih pravila nagodbom pod uvjetom da se time ne dira u stečena prava trećih osoba i da se sklapanjem nagodbe "ne stvaraju obveze Republici Hrvatskoj" (čl. 8. ZN-a).

U pogledu imovine pravnih osoba Katoličke crkve postoji obveza Republike Hrvatske da u slučaju isključenja restitucije "u skladu sa zakonskim odredbama" – izvrši prikladnu zamjenu za dio dobara koji nije u stanju vratiti Katoličkoj crkvi,⁵ odnosno njezinim pravnim osobama.

Pravo denacionalizacije u objektivnom smislu treba razlikovati od prava na denacionalizaciju, tj. prava koje pripada ovlašteniku da traži ukidanje učinaka prisilnog prijenosa u društveno vlasništvo.

⁴ Ustavni zakon za provedbu Ustava Republike Hrvatske, vidi pravne izvore, §1, točka 2., (2.)

⁵ Članak 4. Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima koji je potvrđen Zakonom RH od 14. prosinca 1998. (NN br. 18/98. – Međunarodni ugovori, od 30. 12. 1998.).

Pravo denacionalizacije ili ustanova denacionalizacije skup je propisa koje određuju pretpostavke i postupak ukidanja učinaka prisilnog prijenosa u društveno vlasništvo. Prava na oduzetim stvarima (u pravilu, nepokretnim) koja se vraćaju ovlaštenicima prava na denacionalizaciju (pravo vlasništva ili eventualno drugo stvarno pravo) uređuju pravila stvarnoga prava. Kada se umjesto restitucije stječe pravo na naknadu, na to se pravo primjenjuju pravila obveznog prava. U drugom dijelu knjige raspravlja se o pravu na denacionalizaciju koje pripada određenoj osobi – ovlašteniku prava na denacionalizaciju; raspravlja se i o pravima iz denacionalizacije.

2.2. Termin "denacionalizacija" umjesto "naknada za oduzetu imovinu"

Zakonska sintagma naknada za oduzetu imovinu neadekvatna je zbog dva razloga: **prvo**, zato što ne pokriva pojam restitucije, a **drugo** još više zato što pokriva dva različita prava: pravo tražiti poništenje učinaka prisilnog prijenosa imovine u društveno vlasništvo (preobražajno ili potestativno pravo) i pravo stečeno poništenjem tih učinaka (subjektivna prava): pravo vlasništva i pravo naknade za oduzetu imovinu. Predlagao se i termin reprivatizacija, ali je i on neadekvatan jer se miješa s restitucijom, tj. s jednim oblikom denacionalizacije, i to iznimnim, a i zato što u našem pravu označava deetativaciju imovine koja se uvećala u postupku pretvorbe, a nalazi se u Fondu za privatizaciju, odnosno u imovini Republike Hrvatske i drugih javnopravnih osoba.

Termin denacionalizacija je ušao u svakodnevnu komunikaciju, a usvojio ga je i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (čl. 359. st. 2.). Osim toga, taj termin najpribližnije označava pojam ukidanja pravnih učinaka prisilnog prijenosa imovine u društveno vlasništvo koje se do 1. siječnja 1997. većim dijelom pretvorilo u pravo vlasništva određenih osoba.

2.3. Ovlaštenik prava na denacionalizaciju

Budući da smo usvojili termin denacionalizacija, umjesto zakonskog termina "naknada", subjekt pravnog odnosa denacionalizacije je ovlaštenik prava na denacionalizaciju – umjesto ovlaštenik prava na naknadu. Umjesto sintagme ovlaštenik prava na naknadu Zakon o naknadi, u pravilu, upotrebljava sintagmu "prijasnji vlasnik" koja je, također, netočna jer niti su svi prijašnji vlasnici ovlaštenici prava na denacionalizaciju (infra treći dio), niti su ovlaštenici prava na denacionalizaciju samo prijašnji vlasnici. Naprotiv, s obzirom na protek vremena od prisilnog prijenosa imovine u društveno vlasništvo (pretežno u prvim godinama iza Drugog svjetskog rata), ovlaštenici prava na denacionalizaciju su najčešće potomci prijašnjeg vlasnika (čl. 9. st. 1., ZN-a).

B. PODRUŠTVOVLJENJE (NACIONALIZACIJA) GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

1. Općenito o podruštvovljenju (nacionalizaciji) građevinskog zemljišta

Podruštvovljenje u ovom tekstu je termin za eksproprijaciju, nacionalizaciju i prestanak prava vlasništva na građevinskom zemljištu na temelju odluke skupštine općine;

upotrebljava se kao zajednički naziv za sve tri osnove prisilnog prijenosa građevinskog zemljišta u društveno vlasništvo, ali i kao sinonim za svaku od ovih pravnih osnova ukidanja privatnog vlasništva na građevinskom zemljištu.

2. Povijesni prikaz

Radi boljeg sagledavanja ustanove podruštvovljenja građevinskog zemljišta dajemo kratak povijesni prikaz podruštvovljenja građevinskog zemljišta u Jugoslaviji: od 15. svibnja 1945. do donošenja Zakona o nacionalizaciji⁶ (26. prosinca 1958.); od donošenja Zakona o nacionalizaciji (26. prosinca 1958.) do stupanja na snagu Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera⁷ (15. veljače 1968.) i od 15. veljače 1968. do Ustava SFRJ od 21. veljače 1974., odnosno Ustava SRH od 22. veljače 1974. te uređuje prestanak prava vlasništva na građevinskom zemljištu u skladu s Ustavom SRH (čl. 112. st. 1.), po Zakonu o građevinskom zemljištu SRH koji je stupio na snagu 8. siječnja 1981. godine.⁸

3. Eksproprijacija građevinskog zemljišta od 15. svibnja 1945. do nacionalizacije 26. prosinca 1958.

U prvim godinama nakon završetka Drugog svjetskog rata na teritoriju tadašnje Jugoslavije, 15. svibnja 1945., u slučaju potrebe, na zemljištu planiranom za izgradnju privrednih i drugih objekata od općeg interesa, ukidalo se pravo vlasništva u postupku eksproprijacije,⁹ a eksproprijirane nekretnine prenosile su se u općenarodnu imovinu (državno vlasništvo). U to je vrijeme individualna izgradnja stambenih zgrada u gradovima bila zanemariva, pa je i promet građevinskog zemljišta u privatnom vlasništvu, kao oblik prisvajanja gradske rente, bio neznatan. Individualna izgradnja stambenih zgrada u gradovima bila je pospješena olakšicama iz Uredbe o izgradnji stambenih zgrada radnika i službenika, od 9. svibnja 1951.,¹⁰ koja je propisala pretpostavke i postupak za ustupanje na besplatno trajno korištenje neizgrađenoga građevinskog zemljišta u općenarodnoj imovini radi izgradnje obiteljskih stambenih zgrada i radi pribavljanja jeftinih stambenih kredita. Ubrzo se pokazalo da površine građevinskog zemljišta u općenarodnoj imovini nisu dovoljne za zadovoljenje narasle potražnje građevnih čestica za individualnu stambenu izgradnju potaknutu povoljnim kreditima; upravo zbog toga primijećene su pojave "špekulacije u prometu građevinskim parcelama koje se nalaze u privatnoj svojini", kako je konstatala Narodna skupština FNRJ. 22. svibnja 1953. u Rezoluciji o osiguranju uvjeta za proširenje stambenog fonda u gradovima i gradskim općinama. Rezolucija je nalagala da se:

1. za jedan od sljedećih sastanaka Narodne skupštine FNRJ pripremi "Prijedlog zakona o nacionalizaciji i uvjetima nacionalizacije zemljišta u gradovima i gradskim općinama koja služe za podizanje stambenih zgrada";

⁶ Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, Sl. list FNRJ, br. 52/58.

⁷ Sl. list SFRJ, br. 5/68. i 20/69. (dalje u tekstu Zakon o određivanju građevinskog zemljišta...).

⁸ NN, br. 54/80. (dalje u tekstu: ZGZ).

⁹ Osnovni zakon o eksproprijaciji, Sl. list FNRJ, br. 28/47.; donesen je 1. travnja 1947.; stupio je na snagu danom objavljivanja, 4. travnja 1947., kada su prestali vrijediti dotadašnji propisi o eksproprijaciji (čl. 37.).

¹⁰ Sl. list FNRJ, br. 23/51.

2. do donošenja toga zakona ovlašćuju (se) narodni odbori gradova i gradskih općina "da svojom odlukom mogu izvršiti eksproprijaciju zemljišta namijenjenih za podizanje stambenih zgrada". Naknada za eksproprijaciju zemljišta i druga pitanja vezana za eksproprijaciju "regulirat će se odredbama zakona čije se donošenje predlaže".¹¹

U međuvremenu su sazreli politički i društveni uvjeti za podruštvovljenje i najamnih zgrada, pa je 26. prosinca 1958. Narodna skupština FNRJ donijela Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta.¹²

Međutim, prije donošenja Zakona o nacionalizaciji, dana 25. veljače 1957., donesen je novi Zakon o eksproprijaciji¹³ koji je uveo ustanovu eksproprijacije kompleksa zemljišta za potrebe stambene i komunalne izgradnje (čl. 67.-81.), pa je njegovim stupanjem na snagu prestao važiti ne samo dotadašnji Osnovni zakon o eksproprijaciji nego i Rezolucija o osiguranju uvjeta za proširenja stambenog fonda u gradovima i gradskim općinama (t. 2.), kao i Uredba o naknadi za ekspropirane nekretnine (čl. 123.). Taj zakon je, naime, propisao da se u gradskim naseljima mogu za potrebe stambene i komunalne izgradnje ekspropirirati samo one pojedine građevinske i poljoprivredne čestice ili cijeli zemljišni kompleksi koji se nalaze na području koje je urbanističkim planom ili odlukom narodnog odbora kotara ili općine određeno za takvu izgradnju (čl. 69. st. 1.). To se odnosilo i na druga naselja za koja je donesen urbanistički plan ili odluka koja taj plan zamjenjuje (čl. 69. st. 2.). Zemljište izvan tog područja moglo se ekspropirirati za potrebe stambene i komunalne izgradnje samo ako bi se prethodno utvrdio opći interes (čl. 69. st. 3.). Drugim riječima, u prvom je slučaju opći interes utvrđen urbanističkim planom ili odlukom koja ga zamjenjuje, a u drugom slučaju morao se utvrditi po odredbama ZE-a (čl. 13.-18.). U oba slučaja mogle su se ekspropirirati, već prema potrebama, pojedinačne građevinske ili poljoprivredne čestice, te cijeli kompleksi zemljišta koji su prostornim planom bili namijenjeni za stambenu i komunalnu izgradnju. Predmet eksproprijacije, međutim, i u prvom i u drugom slučaju bilo je samo neizgrađeno građevinsko zemljište.¹⁴ Izuzetak je bila situacija kada se ekspropirala zgrada koja se nije trebala ukloniti, već ostati na istom zemljištu, jer se zajedno s eksproprijacijom zgrade morala ekspropirirati i građevna čestica. To zbog toga što zgrada u društvenom vlasništvu nije mogla stajati na zemljištu na kojem postoji pravo vlasništva.¹⁵

Izvlaštenik (eksproprijat) je imao prvenstveno pravo korištenja radi građenja ako je na ekspropiriranom zemljištu bila predviđena izgradnja zgrade s najviše dva stana (čl. 72. ZE-a).

¹¹ Rezolucija je objavljena u: Sl. list FNRJ, br. 23/53.

¹² Sl. list FNRJ, br. 52/58.

¹³ Zakon o eksproprijaciji, Sl. list FNRJ, br. 12/57., 11/68. (proč. tekst); stupio je na snagu 20. ožujka 1957., (u daljnjem tekstu: ZE). Vidi: Krbek, I., *Pravo jugoslavenske uprave*, III. knjiga, Biro tehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962., str. 168-169.

¹⁴ Radanović, B., *Novi Zakon o eksproprijaciji*, Nova administracija, br. 1/59., str. 1-16.; Sazim, M., *Povodom Zakona o eksproprijaciji*, Narodna uprava, br. 4-5/57., 6/57. i 7/57.

¹⁵ Zakon o prometu zemljišta i zgrada (u daljnjem tekstu: ZPZZ), Sl. list FNRJ, br. 26/54., od 11. lipnja 1954. predviđao je mogućnost pravnog razdvajanja zemljišta i zgrade na osnovi ugovora samo pod pretpostavkom da su zgrade i zemljišta objekt "privatnog vlasništva" (čl. 6. st. 1.). Na zemljištu u društvenom vlasništvu trajne zgrade bile su pravno samostalne nekretnine, a od zemljišta ih je odvajalo trajno pravo korištenja (čl. 6. st. 2. ZPZZ-a). Simonetti, P., *Pravo korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu*, Informator, Zagreb, 1985., str. 193-234; isti: *Trajno pravo korištenja i njegova pretvorba u pravo vlasništva vlasnika zgrade*, ZPFR, vol. 20. br. 2., 1999.

Ustanova eksproprijacije kompleksa zemljišta za potrebe stambene i komunalne izgradnje zadržana je i nakon donošenja Zakona o nacionalizaciji, pa i nakon 15. veljače 1968., kada je stupio na snagu Zakon o određivanju građevinskog zemljišta ... (*infra*).¹⁶

Pravna ustanova eksproprijacije kompleksa zemljišta za potrebe stambene i komunalne izgradnje zadržala se i u pročišćenom tekstu Zakona o eksproprijaciji (čl. 55.- 64.) do 22. ožujka 1978.¹⁷

Zakon o eksproprijaciji SRH¹⁸, koji je stupio na snagu 22. ožujka 1978. godine, nije uređivao ustanovu eksproprijacije kompleksa zemljišta za potrebne stambene i komunalne izgradnje, ali je prijelaznim odredbama propisao da se odredbe iz čl. 33. i čl. 34. st. 1. toga zakona¹⁹ ne primjenjuju u slučajevima kad je po ranijim propisima o eksproprijaciji izvršena eksproprijacija zemljišta. Na takve prijašnje vlasnike u pogledu njihovih prava i dužnosti odgovarajuće se primjenjuju odredbe Zakona o građevinskom zemljištu²⁰ (čl. 68. st. 2.) koji je davao široke mogućnosti općinama pri određivanju područja neizgrađenoga građevinskog zemljišta, pa i onoga koje je namijenjeno za kompleksnu izgradnju.²¹

4. Nacionalizacija građevinskog zemljišta od 26. prosinca 1958. do 15. veljače 1968.

Nacionalizacija građevinskog zemljišta (kao i nacionalizacija najamnih zgrada) provedena je na temelju saveznog zakona koji je donijet, proglašen, objavljen i stupio na snagu 26. prosinca 1958.²²

a) Svrha nacionalizacije građevinskog zemljišta

Slijedeći intencije Rezolucije Narodne skupštine FNRJ od 22. svibnja 1953.²³ da se savlada stihijno djelovanje gradske rente i radi racionalizacije i unaprjeđenja stambene izgradnje kako bi se planski razvijali gradovi, donesen je 26. prosinca 1958. Zakon o nacionalizaciji²⁴

¹⁶ Čl. 55-64. pročišćenog teksta ZE-a, Sl. list SFRJ, br. 11/68.

¹⁷ Sl. list SFRJ, br. 11/68., 30/68. i 33/70., koji se nakon ustavnih amandmana (1971.) primjenjivao u SRH kao republički zakon, NN, br. 53/71. i 52/73. do 22. ožujka 1978., kada je stupio na snagu Zakon o eksproprijaciji SRH, NN, br. 10/78, 5/80. i 30/82., pročišćeni tekst NN 46/82., 28/87., 39/88. i 73/91, koji je prestao važiti 10. veljače 1994., kada je stupio na snagu sadašnji Zakon o izvlaštenju, NN 9/94., 35/94. ispr. Zakon o eksproprijaciji SRH nije poznavao ustanovu eksproprijacije kompleksa zemljišta za potrebe stambene i komunalne izgradnje. Ova ustanova bila je kasnije uređena Zakonom o građevinskom zemljištu SRH (čl. 1. i 7.) koji je stupio na snagu 8. siječnja 1981.

¹⁸ Pročišćeni tekst NN, br. 46/82.

¹⁹ Odredbe iz čl. 33. st. 1. i čl. 34. st. 1. ZE SRH odnose se na poništenje pravomoćnog rješenja o eksproprijaciji "ako korisnik eksproprijacije u roku od dvije godine od dana pravomoćnosti rješenja nije započeo građenjem objekta ili izvođenjem radova radi kojih je nekretnina ekspropirirana".

²⁰ NN, br. 54/80.; ranije Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, NN br. 14/73 od 16. travnja 1973.

²¹ Čl. 7. ZGZ-a (pročišćeni tekst, NN, 48/88.).

²² Budisavljević, J., *Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta*, Odvjetnik br. 7-8/59; isti: *Podruštvoavljanje zemljišta*, Odvjetnik br. 7-8/63, str. 207-211.

²³ Rezolucija je prestala važiti 22. travnja 1957. (čl. 123. st. 1. ZE-a) kao pravni izvor, ali njene intencije uvažava zakonodavac pri donošenju Zakona o nacionalizaciji.

²⁴ Sl. list FNRJ, br. 52/58.; vidi: ekspozé člana Saveznog izvršnog vijeća, Lidije Šentjurg, o prijedlogu Zakona o nacionalizaciji... u Zbirci saveznih propisa, izdanje Sl. list FNRJ, Beograd, 1959., br. 167.; vidi i: Rezoluciju o osnovnim principima stambenog zakonodavstva, od 28. veljače 1957., Sl. list FNRJ, br. 10/57.; Rada-
nović, B., *Nacionalizacija zgrada i građevinskog zemljišta*, Nova administracija, Beograd, 1959. str. 1-16.

Iz odredaba Zakona o nacionalizaciji proizlazilo je da je svrha nacionalizacije građevinskog zemljišta bila spriječiti individualno prisvajanje gradske rente; gradsku rentu usmjeriti u fondove komunalne zajednice; omogućiti plansku i jeftiniju stambenu izgradnju i pružiti mogućnost komunalnoj zajednici da ona upravlja građevinskom zemljištem, u tom okviru pripremati zemljište za plansku izgradnju odgovarajuće komunalne infrastrukture, te po zakonom utvrđenim kriterijima dodjeljivati građevinsko zemljište radi izgradnje stambenih i poslovnih zgrada fizičkih i pravnih osoba.

b) Predmet nacionalizacije građevinskog zemljišta

Predmet nacionalizacije bilo je cjelokupno gradsko zemljište (izgrađeno i neizgrađeno) koje se nalazilo u užim građevinskim područjima gradova i naselja gradskog karaktera (čl. 34. i 35. Zakona o nacionalizaciji).²⁵

c) Određivanje građevinskog područja

Budući da je predmet nacionalizacije građevinsko zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera, za primjenu Zakona o nacionalizaciji morale su se utvrditi dvije činjenice: prvo, koja se mjesta smatraju gradovima i naseljima gradskog karaktera; drugo, koja se zemljišta u tim mjestima smatraju građevinskim zemljištem. Prvo je utvrđivalo republičko izvršno vijeće (čl. 34. st. 2.),²⁶ a drugo kotarski narodni odbor "posebnom odlukom donesenom na sjednicama obaju vijeća", i to na prijedlog općinskog narodnog odbora (čl. 34. st. 3.). Zakon je propisivao, međutim, da se granicama užega građevinskog područja može obuhvatiti samo ono područje koje je već urbanistički izgrađeno ili koje će prema planiranoj stambenoj i komunalnoj izgradnji biti izgrađeno u doglednom vremenu (čl. 34. st. 5.).²⁷ Uže građevinsko područje moglo se kasnije proširiti pod istim pretpostavkama i po istom postupku. Građevinsko zemljište obuhvaćeno odlukom kotarskog narodnog odbora koju bi potvrdilo republičko izvršno vijeće prelazilo je u društveno vlasništvo danom stupanja na snagu te odluke (čl. 35.).²⁸

d) Ustavna osnova za nacionalizaciju najamnih zgrada i građevinskog zemljišta

Postavlja se pitanje je li postojala ustavna osnova za ovu kasnu nacionalizaciju građevinskog zemljišta i najamnih zgrada po Ustavu FNRJ od 31. siječnja 1946., kojim je bilo propisano da se zakonom mogu nacionalizirati "pojedine privredne grane ili poduzeća ako to traži opći interes" (čl. 18. st. 6. koji upućuje na st. 5.). Prema vodećem ideologu i graditelju tadašnjeg pravnog sustava, svrha nacionalizacije najamnih zgrada bila je "spriječiti da stambena privreda (ne) postane, uz povećane, tj. ekonomske stanarine, predmet privatne kapitalističke eksploatacije".²⁹ Nasuprot tome, za nacionalizaciju gra-

²⁵ VSJ, Rev-95/68, od 23. svibnja 1968., ZSO, 13-3, br. 260.

²⁶ Vidi Odluku o određivanju mjesta koja se smatraju gradovima i naseljima gradskog karaktera, NN, br. 8/59., br. 32/61. i 37/62.

²⁷ Vidi Uredbu o postupku za provođenje nacionalizacije, čl. 32-35.

²⁸ Budisavljević, J., *Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada...*, op. cit., str. 130-147.; Pavić, Đ., O nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, Zemljišna knjiga, br. 1-3/1959., i Pavić, Đ., Crnić, J., Duić, F., *Prava na nekretninama*, II. knjiga, (eksprijacija i nacionalizacija), Informatorov priručnik za kadrove, Zagreb, 1969.; Stojaković, N., *O nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta*, Narodna uprava (Sarajevo) br. 3-4, (XII); Radanović, B., *Nacionalizacija najamnih zgrada i građevinskog zemljišta*, Nova administracija, Beograd, 1959., str. 1-16.

²⁹ Kardelj, E., *Problemi naše socijalističke izgradnje*, Kultura, Beograd, 1964., str. 5. Vidi i Rezoluciju Savezne narodne skupštine o osnovnim principima stambenog zakonodavstva, od 28. veljače 1957., Sl. list FNRJ, br. 10/57.

đevinskog zemljišta, ni širokim tumačenjem ne može se naći osnova u tadašnjem Ustavu jer vlasnici građevinskog zemljišta nisu obavljali privrednu djelatnost time što su u nastalim uvjetima povoljne konjunktura u prometu građevinskog zemljišta prisvajali gradsku rentu. Zato profesor ustavnog prava Jovan Đorđević, koji je sudjelovao u izradi nacрта nekoliko jugoslavenskih Ustava, kaže da tek odredbe čl. 81. Ustava SFRJ od 21. veljače 1974. koje propisuju načelo da ne može postojati pravo vlasništva na građevinskom zemljištu "potvrđuju pravno stanje uspostavljeno zakonom ustavnog karaktera".³⁰ Ovo se odnosi kako na Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (1958.) tako i na Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (1968.).

5. Podruštvovljenje građevinskog zemljišta od 15. veljače 1968. do 8. siječnja 1981.

Pretpostavke podruštvovljenja građevinskog zemljišta od 15. veljače 1968. bile su određene posebnim zakonom u skladu s Ustavom SFRJ od 7. travnja 1963.

5.1. Pretpostavke za podruštvovljenje građevinskog zemljišta po Ustavu SFRJ od 7. travnja 1963.

Ustav SFRJ od 7. travnja 1963. propisivao je načelo po kojem zakon određuje u kojim granicama i pod kojim uvjetima građani SFRJ mogu imati pravo vlasništva na poljoprivredno i drugo zemljište (čl. 21. st. 3.). U "drugo zemljište" spada i građevinsko zemljište.

5.1.1. Odluka Ustavnog suda Jugoslavije od 19. travnja 1967.³¹

Kako su odredbe čl. 34. i 35. Zakona o nacionalizaciji pružale osnovu za nacionalizaciju građevinskog zemljišta na temelju podzakonskih akata (odluka republičkih izvršnih vijeća i skupština kotara, odnosno skupština općina poslije ukidanja kotara), Ustavni sud Jugoslavije je na temelju javne rasprave dana 19. travnja 1967. utvrdio da te odredbe nisu u skladu s Ustavom SFRJ i poništio je sve propise republičkih izvršnih vijeća, skupština kotara i općina o određivanju gradova i naselja gradskog karaktera, odnosno užih građevinskih područja, koji su bili doneseni na temelju tih odredaba poslije 7. travnja 1965., do kada su se savezni zakoni morali uskladiti s Ustavom.^{32, 33}

Međutim, odlukom Ustavnog suda Jugoslavije od 19. travnja 1967. nije bilo osporeno načelo podruštvovljenja građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera, već samo pretpostavke za podruštvovljenje - ukidanje prava vlasništva (čl. 34. i 35. Zakona o nacionalizaciji). Podzakonski propisi o nacionalizaciji građevinskog zemljišta poništeni su zbog toga što je po tadašnjem Ustavu granice i uvjete pod kojima građani mogu imati pravo vlasništva na poljoprivrednom i drugom zemljištu određivao zakon (čl. 21. st. 3.), a ne podzakonski akt, kako je bilo predviđeno u navedenim odre-

³⁰ Đorđević, J., *Ustavno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1975., str. 215.

³¹ Odluka Ustavnog suda Jugoslavije, U br. 489/65., Sl. list SFRJ, br. 30/67.

³² Čl. 8. Ustavnog Zakona o provođenju Ustava SFRJ, Sl. list SFRJ, br. 14/63.

³³ Odluka USJ, U-489/65, od 19. travnja 1967., Sl. list SFRJ, br. 30/67.

dbama Zakona o nacionalizaciji. Nakon odluke Ustavnog suda zakonodavac se, međutim, nije zadržao samo na izmjenama i dopunama tih odredaba, već se odlučio izvršiti radikalniji zahvat na tom području jer je došao do zaključka da "ovaj Zakon sadržava i druge odredbe koje bi trebalo podvrgnuti reviziji zato što su donošenjem drugih propisa prestale važiti ili što su u suprotnosti s kasnije donesenim saveznim propisima ili zbog drugih razloga ..." ³⁴

5.1.2. Podruštvovljenje građevinskog zemljišta po Zakonu o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera od 15. veljače 1968. do 24. travnja 1973.

Umjesto izmjena i dopuna odredaba Zakona o nacionalizaciji Savezna skupština je u povodu spomenute odluke Ustavnog suda Jugoslavije dana 7. veljače 1968. donijela Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera ³⁵ koji je stupio na snagu 15. veljače 1968.

Zakon o određivanju građevinskog zemljišta... je u čl. 1. st. 1. naglašavao kontinuitet podruštvovljavanja građevinskog zemljišta te propisivao da građevinska zemljišta postaju društveno vlasništvo pod uvjetima određenim tim Zakonom. Slijedeći ustavno načelo da se samo zakonom može odrediti "u kojim granicama i pod kojim uvjetima" može postojati pravo vlasništva na poljoprivrednom i "drugom zemljištu", Zakon propisuje da se građevinsko zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera određuje republičkim zakonom, a ne podzakonskim aktom. Štoviše, ni republičkim zakonom se nije moglo proizvoljno određivati granice gradskog područja jer je savezni zakon propisivao da se kao građevinska zemljišta smatraju ona zemljišta koja su već urbanistički izgrađena ili bar obuhvaćena detaljnim urbanističkim planom, pod pretpostavkom da će se izgradnja na tim zemljištima u cjelini ili većim dijelom izvršiti najkasnije u roku od deset godina od dana stupanja na snagu republičkog zakona (čl. 2. st. 2.).

Povodom saveznog Zakona o određivanju građevinskog zemljišta... SRH je donijela republički Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera ³⁶ kojim su opisno određene granice građevinskog zemljišta (po katastarskim česticama u katastarskim općinama) gradova i naselja gradskog karaktera. ³⁷ Mjerodavno tijelo skupštine općine izdavalo je deklarativno rješenje prijašnjem vlasniku da je "njegovo zemljište danom stupanja na snagu ovoga zakona postalo društveno vlasništvo" (čl. 4. st. 1.) jer se nalazi unutar granica građevinskog zemljišta utvrđenih tim zakonom (čl. 3. st. 3.). Uknjižba društvenog vlasništva u zemljišne knjige imala je samo deklarativan značaj (čl. 4. st. 3.).

³⁴ Iz obrazloženja uz nacrt Zakona o određivanju gradova i naselja gradskog karaktera i užih građevinskih područja (redakcija od 8. studenog 1967.), navedeno iz publikacije: Pavić, Đ., Crnić, J., Dujić, E., *Prava na nekretnostima*, II. knjiga, op. cit., str. 232.

³⁵ Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera, Sl. list SFRJ, br. 5/68. i 20/69.

³⁶ Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera, (u daljnjem tekstu: Zakon o određivanju...), NN, br. 30/68.

5.1.3. Podruštvovljenje građevinskog zemljišta po Zakonu SRH-a od 24. travnja 1973. do 8. siječnja 1981.

Savezni Zakon o određivanju građevinskog zemljišta... prestao je važiti 31. prosinca 1971.³⁸ zbog prenošenja zakonodavne nadležnosti s Federacije na republike.³⁹ Nakon toga se taj Zakon u SRH primjenjivao kao republički sve do stupanja na snagu ZPU-a SRH⁴⁰, koji je bio na snazi od 24. travnja 1973. do 8. siječnja 1981., kada je stupio na snagu ZGZ SRH⁴¹ (čl. 15-18.). ZGZ SRH je u cjelini prestao važiti 1. siječnja 1997.⁴²

Podruštvovljenje građevinskog zemljišta u SRH nakon 24. travnja 1973. vršilo se pod pretpostavkama i po postupku koji je bio propisan u glavi VII. Zakona o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta (ZPU SRH). Po ZPU SRH se moglo na prijedlog skupštine općine određeno građevinsko zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera prenijeti u društveno vlasništvo. Zakonom su se mogla obuhvatiti samo ona zemljišta za koja je donesen provedbeni plan i za koja se učini vjerojatnim da će biti izgrađena ili privedena namjeni određenoj tim planom najkasnije u roku deset godina od dana stupanja na snagu tog zakona. U slučaju spora je li pojedina katastarska čestica na temelju zakona prenijeta iz privatnog u društveno vlasništvo, odlučivao je općinski organ uprave mjerodavan za poslove urbanizma (čl. 113. ZPU SRH).

Građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu ne može se otuđivati niti se na tom zemljištu može prenositi pravo korištenja protivno odredbama zakona, ali se na njemu mogu stjecati prava određena zakonom. Ugovor zaključen suprotno tim odredbama ništav je (114. ZPU SRH).

6. Podruštvovljenje građevinskog zemljišta po propisima koji su donijeti na temelju Ustava iz 1974.

Ustav SFRJ od 21. veljače 1974. je, za razliku od Ustava FNRJ od 31. siječnja 1946. i Ustava SFRJ od 7. travnja 1963., propisao načelo podruštvovljenja građevinskog zemljišta.

6.1. Načela ustanove podruštvovljenja građevinskog zemljišta po Ustavu SFRJ/SRH iz 1974.

Ustav SFRJ od 21. veljače 1974. propisivao je da ne može postojati pravo vlasništva na zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugim područjima predvide-

³⁷ NN, br. 30/68. Granice građevinskih zemljišta u mjestima iz čl. 1. označene su u točki I., a granice građevinskih zemljišta u točki II. opisa granica.

³⁸ Čl. 16. st. 1. t. 34. Ustavnog zakona za provođenje ustavnih amandmana XX do XLI, Sl. list SFRJ, br. 29/71.

³⁹ Vidi Ustavni zakon za provođenje ustavnih amandmana XX-XLI, Sl. list SFRJ, br. 29/71.

⁴⁰ Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta, NN, br. 14/73., stupio na snagu 24. travnja 1973.

⁴¹ Zakon o građevinskom zemljištu (u daljnjem tekstu: ZGZ), NN, br. 54/80., 42/86. i 41/88.; pročišćeni tekst: NN, br. 48/88., 16/90. i 53/90.; USRH, NN, br. 44/92. Prestao je važiti 1. siječnja 1997. (čl. 394. st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (u daljnjem tekstu: ZV), NN, br. 91/96.).

⁴² Čl. 394. st. 2. ZV-a.

nim za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju koje, u skladu s uvjetima i po postupku koji su utvrđeni zakonom, odredi općina (čl. 81. st. 1.). Uvjeti, način i vrijeme prestanka prava vlasništva na zemljištu na kojem je prije donošenja odluke općine postojalo pravo vlasništva, kao i naknada za to zemljište, uređuju se zakonom (čl. 81. st. 2.). Potpuno identična načela propisivao je i Ustav SRH (čl. 112.).

Područje u gradu i naselju gradskog karaktera više se ne određuje republičkim zakonom, kako je to propisivao savezni Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera, već to po posljednjem Ustavu SFRJ, odnosno SRH, spada u mjerodavnost skupština općina.⁴³ Ali, općine nisu mogle arbitrarno određivati ta područja, već su u tom pogledu bile ograničene republičkim zakonom koji, po Ustavu, uređuje ne samo postupak podruštvoavljanja građevinskog zemljišta nego i uvjete – dakle, kriterije kojih se općina mora pridržavati pri određivanju građevinskog zemljišta na kojem prestaje pravo vlasništva. Dva načelna kriterija odredio je sam Ustav: prvo, odlukom skupštine općine može se obuhvatiti samo zemljište u gradu i naselju gradskog karaktera; drugo, predmet podruštvoavljanja može biti, doduše, i građevinsko zemljište izvan gradova i naselja gradskog karaktera, ali samo ako je predviđeno za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju.

Po Ustavu SFRJ, Federacija je uređivala osnovne vlasničkopravne odnose (čl. 281. t. 4.), ali ne i prestanak prava vlasništva na građevinskom zemljištu. Propisivanje uvjeta za prestanak prava vlasništva na građevinskom zemljištu spadalo je u mjerodavnost republika, a djelomično i autonomnih pokrajina. Federalne jedinice bile su ovlaštene uređivati i načela korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu.⁴⁴ Po Ustavu, na temelju republičkih, odnosno pokrajinskih zakona, općina je uređivala način i uvjete korištenja građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu (čl. 81. st. 2. Ustava SFRJ).

6.2. Zakonske pretpostavke za određivanje (podruštvoavljanje) građevinskog zemljišta

Republički i pokrajinski zakoni o podruštvoavljanju građevinskog zemljišta, iako su se oslanjali na identične ustavne odredbe propisane Ustavom SFRJ (čl. 81. st. 1.) i ustavima socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina, utvrđivali su različite kriterije – pretpostavke – po kojima je općina utvrđivala područje građevinskog zemljišta na koje je po sili zakona prestajalo pravo vlasništva. Usporedbom tih kriterija došlo se do zaključka da su općine u nekim republikama i autonomnim pokrajinama imale šire, a u drugim uže mogućnosti za određivanje građevinskog zemljišta.⁴⁵ U daljnjem izlaganju ograničavamo se na prikaz ZGZ-a SRH.⁴⁶ koji je stupio na snagu 8. siječnja 1981.

⁴³ Tako je bilo propisano i prije Ustava od 22. veljače 1974., Zakonom o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta (čl. 80.) od 16. travnja 1973.

⁴⁴ Čl. 332. t. 6. Ustava SRH od 22. veljače 1974.

⁴⁵ Šire Simonetti P., *Pravo korištenja...*, op. cit., str. 22. - 41.

⁴⁶ ZGZ, NN, br. 54/80., 42/86., 41/88., pročišćeni tekst: NN, br. 48/88., 16/90. i 53/90.; odlukom USRH od 24. 06. 1992., NN, br. 44/92. ukinute su odredbe st. 2. - 5. članka 57. i članka 89. ZGZ je prestao važiti 1. siječnja 1997. (čl. 394. st. 2. ZV-a, NN, br. 91/96.).

6.3. Pretpostavke za određivanje (podruštvovljenje) građevinskog zemljišta u SR Hrvatskoj (1981. - 1990.)

Zakon o građevinskom zemljištu SRH, koji je uređivao pretpostavke i postupak za "prijenos" građevinskog zemljišta u društveno vlasništvo u gradovima i naseljima gradskog karaktera i na drugim područjima predviđenim za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju (čl. 1.),⁴⁷ također je ostavljao široke mogućnosti općini pri donošenju odluke o određivanju područja građevinskog zemljišta. U smislu toga zakona (čl. 3. i 4.), građevinskim zemljištem smatralo se: zemljište koje se nalazilo u onim gradovima i naseljima gradskog karaktera koji su kao takvi proglašeni po prijašnjim propisima; zatim, zemljište u svim naseljima u kojima se nalazilo sjedište općine i napokon, u novim naseljima zemljišta koja su kao takva bila određena zakonom.

Kompleksnom izgradnjom, po ZGZ-u, smatrala se izgradnja funkcionalnih urbanističkih cjelina izvan gradova i naselja gradskog karaktera koje se, u pravilu, izgrađuju u cjelini ili najmanje u dijelu koji je omogućivao korištenje objekata u skladu s namjenom cjeline (čl. 5.).

Zakon o građevinskom zemljištu SRH je propisivao da se zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera na kojem postoji pravo vlasništva "prenosi" u društveno vlasništvo odlukom općinske skupštine (čl. 13. st. 1.). Granice gradova i naselja gradskog karaktera unutar kojih se podruštvovljavalo zemljište utvrđivale su se generalnim urbanističkim planom ili drugim prostornim planom, odnosno odlukom općinske skupštine, ali samo unutar područja koje "zahvaća plan" (čl. 14. st. 1. i 2.). Odlukom općinske skupštine "prenose" se u društveno vlasništvo i zemljišta izvan gradova i naselja gradskog karaktera koja su provedbenim planom⁴⁸ bila određena za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju (čl. 13. st. 2. i 14. st. 3.).

Posljednjom novelom ZGZ-a koja je stupila na snagu 22. prosinca 1990.⁴⁹ ukinute su odredbe o podruštvovljenju građevinskog zemljišta i propisano je da na građevinskom zemljištu prestaje društveno vlasništvo na neizgrađenom zemljištu koje je prenijeto u društveno vlasništvo odlukama skupština općina poslije 22. veljače 1974. i da se neizgrađeno građevinsko zemljište u društvenom vlasništvu može prenositi u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba (*infra*).

6.4. Pravna priroda ustanove prisilnog prijenosa građevinskog zemljišta u društveno vlasništvo

Postojala su tri shvaćanja o pravnoj prirodi ustanove ukidanja prava vlasništva na građevinskom zemljištu, odnosno prisilnog prijenosa u društveno vlasništvo.

⁴⁷ U ovom dijelu rasprave citira se prvobitni tekst ZGZ-a, NN, br. 54/80., koji je stupio na snagu 8. siječnja 1981.

⁴⁸ Provedbenim planom detaljno su se određivali uvjeti i način uređenja prostora. Provedbeni plan izrađivao se i donosio u skladu s prostornim planom šireg područja odnosno odlukom o građevinskom području (čl. 13. Zakona o prostornom planiranju i uređivanju prostora, NN SRH, br. 54/80.). U čl. 12. ZGZ-a je, međutim, propisano: "Pod provedbenim planom u smislu ovog zakona podrazumijevaju se i urbanistički uvjeti određeni po odredbama posebnog Zakona u slučajevima kada provedbeni plan nije donesen, osim u slučajevima iz čl. 14. st. 3. i čl. 37. st. 1. i 2. ovog zakona ako urbanistički uvjeti nisu utvrđeni za izgradnju objekata u društvenom vlasništvu."

⁴⁹ ZID ZGZ, NN, br. 53/90., od 14. prosinca 1990.

Prema shvaćanju, koje je zastupao prof. Đorđević, savezni Ustav od 21. veljače 1974. predviđao je "nacionalizaciju" građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera i drugim područjima predviđenim za stambenu i drugu kompleksnu izgradnju "jer na tom zemljištu ne može postojati pravo vlasništva" (čl. 81. st. 1.). Autor kaže da je ovo "virtualna nacionalizacija, koja nastupa kad navedeno područje odredi općina u skladu s uvjetima i po postupku koji odredi zakon". Po njegovu mišljenju, navedene "ustavne odredbe potvrđuju pravno stanje uspostavljeno Zakonom ustavnog karaktera".^{50, 51}

Prema drugom gledištu, koje su zastupali autori Stručnog objašnjenja Ustava SFRJ, iz formulacije čl. 81. st. 1. proizlazi da se radi o "svojevrsnoj nacionalizaciji" zemljišta, koja se "formalno razlikuje od klasične nacionalizacije", ali se ovo ukidanje prava vlasništva bitno razlikuje od eksproprijacije.⁵²

Napokon, prof. Stanković je smatrao da "poslije donošenja Ustava od 1974. godine kod nas se ne može vršiti nacionalizacija".⁵³ Zadržavajući se na ovoj uopćenoj i apodiktičkoj tvrdnji, Stanković nije objasnio pravnu prirodu ustanove permanentnog podruštvoavljanja građevinskog zemljišta.

Ustanova podruštvoavljanja građevinskog zemljišta, nema sumnje, bitno se razlikuje od eksproprijacije i po pretpostavkama, i po obliku, i po cilju. Općenito, eksproprijacija je pojedinačni akt ukidanja individualnog prava vlasništva na određenoj nekretnosti (izuzetno na pokretnim stvarima) u društvenom interesu, u pravilu, radi izgradnje određenoga građevinskog objekta od općeg interesa.⁵⁴ Moguća je bila i eksproprijacija određenog kompleksa zemljišta namijenjenog za kompleksnu izgradnju (po saveznom Zakonu o eksproprijaciji).

Ustanova ukidanja prava vlasništva na građevinskom zemljištu koju je uveo posljednji Ustav SFRJ iz 1974. godine, te ustavi socijalističkih republika i autonomnih pokrajina koji su slijedili savezni Ustav, s obzirom na njezin društveni cilj, bila je najbliža prvom modelu nacionalizacije. No, ona se nije mogla s njim poistovjetiti jer se primjenom te ustanove nisu razvlašćivali vlasnici sredstava za proizvodnju u svrhu ukidanja eksploatorskih odnosa. Ukidanjem prava vlasništva na građevinskom zemljištu htjelo se, kako smo naprijed utvrdili, spriječiti individualno prisvajanje gradske rente i postići da rentu zahvaća općina koja se po zakonu brinula o uređenju građevinskog zemljišta; zatim, omogućiti općini da planski uređuje zemljište za izgradnju; da neposredno ili preko samoupravnih zajednica ili samoupravnih radnih organizacija dodjeljuje neizgrađeno građevinsko zemljište radi građenja po kriterijima koje je unaprijed utvrdila u skladu

⁵⁰ Đorđević, J., *Ustavno pravo*, op. cit., str. 215.

⁵¹ Aludira se na Zakon o nacionalizaciji... - primjedba PS.

⁵² *Ustav SFRJ - Stručno objašnjenje* (skupina autora), Institut za političke studije Fakulteta političkih nauka i Privredni pregled, Beograd, 1975., str. 175.

⁵³ Stanković, O., *Nacionalizacija*, Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, SI SFRJ, Beograd, 1978. tom. II., str. 268. Takva mišljenja se javljaju i poslije Ustava od 7. travnja 1963., npr. Kosovac, M., Institut nacionalizacije u novom ustavnom sistemu, *Odvjetnik*, br. 11-12/70. i Analiza Saveznog sekretarijata za pravosuđe i organizaciju savezne uprave o primjeni pojedinih zakona donesenih u periodu od 1945. do 1958. godine, Beograd, april, 1985. godine (iz arhiva) koja ističe da su zakoni o prisilnom prijenosu privatne imovine u društveno vlasništvo (o agrarnoj reformi i kolonizaciji, o nacionalizaciji privatnih privrednih poduzeća itd.) konzumirani. U vezi s tim vidi: Kraljević, I., *Važenje zakona o nacionalizaciji iz 1958.*, Naša zakonitost, br. 12., 1984. Time, međutim, nisu dovedeni u pitanje propisi o prisilnom prijenosu u društveno vlasništvo u slučaju prekoračenja zakonskog maksimuma prava vlasništva na nekretninama.

⁵⁴ Čl. 1. ZE-a, NN, br. 10/78., 46/82., (pročišćeni tekst), 28/87., 39/88. i 73/91.

s politikom stambene i druge izgradnje; pružiti mogućnost radnim ljudima i građanima i njihovim asocijacijama da s manje izdataka pribavljaju pravo korištenja (građenja) na građevinskom zemljištu u društvenom vlasništvu nego što bi platili kada bi kupovali građevinsku česticu od njezina vlasnika po tržišnim cijenama.

U društveno-političkom sustavu koji se zasnivao na pravu rada i na društvenim sredstvima za proizvodnju, a ne na pravu vlasništva i najamnom radu, koji zajamčuje stjecanje dohotka na osnovi rada, a ne na osnovi prava vlasništva ili ulaganja kapitala (poduzetnički), odnosno ugovora o najmu radne snage, nije se moglo dopustiti individualno prisvajanje gradske rente, plodova društvenog kapitala i društvenog progressa na temelju monopolističkog prava vlasništva na građevinsko zemljište,⁵⁵ jer bi to bio najdrastičniji primjer prisvajanja društvenog bogatstva, odnosno tuđeg rada inkorporiranog u zemljište u vidu društvenog kapitala.⁵⁶ U socijalističkom društvu nije se moglo dopustiti da radni ljudi i građani plaćaju "tribut" pojedincima, vlasnicima zemljišta, kupnjom građevnih čestica po astronomskoj cijeni, koju je uglavnom sačinjavala gradska renta, a djelomično je bila posljedica i nerazmjerne potražnje građevinskog zemljišta u uvjetima galopirajućeg raslojavanja sela i naglog mehaničkog priraštaja gradskog stanovništva. Prema tome, podruštvovljenje građevinskog zemljišta bilo je u skladu s osnovama tadašnjeg društveno-političkog sustava i zbog toga što su se time ukidali uvjeti za individualno prisvajanje društvenog kapitala, odnosno tuđeg rada i prirodnog bogatstva koji pripadaju društvu kao cjelini (položajna renta); time su se stvarale pretpostavke za usmjeravanje gradske rente u izgradnju komunalne infrastrukture.⁵⁷ Zato je prisilni prijenos građevinskog zemljišta blizak nacionalizaciji sredstava za proizvodnju u socijalističkim zemljama, ali se od nje razlikuje po svom društvenom dosegu, jer se poduzima u društvu u kome je već ukinuto pravo vlasništva na krupnim sredstvima za proizvodnju, uključujući i pravo vlasništva na zemljišnom "veleposjedu". Cilj nacionalizacije krupnih sredstava za proizvodnju (i agrarne reforme) bio je da se ukinu klasni odnosi eksploatacije najamnog rada; u onom društvenopolitičkom sustavu, u ideološkom smislu, ona je predstavljala prvi korak u izgradnji društva zasnovanog na pravu rada sredstvima u društvenom vlasništvu. Podruštvovljenje građevinskog zemljišta je, kao instrument sprječavanja individualnog prisvajanja gradske rente, bila jedna u nizu mjera koje je usvajalo socijalističko samoupravno društvo da bi afirmiralo načelo stjecanja prema radu i onemogućilo prisvajanje tuđeg rada, a ujedno omogućilo jeftiniju stambenu i drugu izgradnju na zemljištu u društvenom vlasništvu.⁵⁸

⁵⁵ O zemljišnoj renti: Marks, K., *Kapital*, tom III., Kultura, Zagreb, 1948., str. 657. - 750.

⁵⁶ O gradskoj renti i njenom prisvajanju u određenom vlasničkopravnom sustavu: Bingulac, Z., *Individualno prisvajanje gradske rente u Jugoslaviji* (doktorska disertacija), Beograd, 1987., str. 1. - 382.

⁵⁷ Jovančević, M., *Gradska renta kao faktor pri rješavanju bazičnih problema komunalne infrastrukture* (doktorska disertacija), Beograd, 1982., str. 298. - 304.

⁵⁸ Krstin, M., *Korištenje zemljišta u stambenoj izgradnji* (magistarski rad), Novi Sad, 1986., str. 183. - 239.; Janjić, M., *Korištenje gradskog zemljišta i gradske rente*, SZU, Beograd, 1968.

C. OVLAŠTENICI PRAVA NA DENACIONALIZACIJU

1. Općenito o ovlaštenicima denacionalizacije

Ovlaštenici prava na denacionalizaciju za oduzetu imovinu su, pod određenim zakonskim pretpostavkama, prijašnji vlasnici, fizičke odnosno pravne osobe ili njihovi nasljednici, odnosno pravni sljednici (članak 1. stavak 5. ZN-a), kao i dioničari ili imatelji uloga trgovačkog društva prijašnjeg vlasnika (članak 45. stavak 3. ZN-a). U krug ovlaštenika prava na denacionalizaciju ulaze i nasljednici prvog nasljednog reda prijašnjih vlasnika (čl. 9. st. 1.), pa i njegovih nasljednika, ako su po nasljednom pravu stekli tu imovinu prije prisilnog prijenosa u društveno vlasništvo (to je nasljednik iz čl. 1. st. 5. ZN-a). Ovlaštenik prava na denacionalizaciju se u Zakonu o naknadi⁵⁹ naziva "ovlaštenik naknade", ali se u zakonskom tekstu koristi sintagma "prijašnji vlasnik" (čl. 9. st. 1. i dalje). S obzirom na ovo, u ovom tekstu se radi održavanja pouzdane veze s pravnim izvorom upotrebljava i ova zakonska sintagma u slučajevima kada se izlaganje poziva na određenu zakonsku odredbu u kojoj se ona nalazi, kao što se mjestimično upotrebljava sintagma: prijašnji vlasnik, iako je točnija sintagma koju, u pravilu, upotrebljavamo u ovoj raspravi: ovlaštenik prava na denacionalizaciju.

2. Prijašnji vlasnik

U postupku denacionalizacije utvrđuje se tko je bio vlasnik imovine (stvari) u trenutku prisilnog prijenosa u društveno vlasništvo.⁶⁰

Prijašnjim vlasnicima smatraju se osobe "kojima je imovina oduzeta" na osnovi propisa i akata iz članaka 2., 3. i 4. ZN-a, dakle, osobe koje su u odluci o oduzimanju imovine označene kao njezini vlasnici. U pravilu su kao vlasnici oduzetih nekretnina bili označeni zemljišnoknjižni vlasnici, a zemljišnoknjižni vlasnik je predmnijevani vlasnik dok se ne dokaže suprotno, tj. da je u trenutku prisilnog prijenosa stvari (u pravilu, nekretnina) druga osoba bila vlasnik po pravilima tadašnjeg prava. Tako se i po Zakonu o nacionalizaciji prijašnjim vlasnikom zgrade, posebnog dijela zgrade i građevinskog zemljišta, koji su bili ovim zakonom nacionalizirani, smatra osoba koja je po postojećim propisima tj. pravilima građanskog prava bila njihov vlasnik na dan stupanja na snagu toga Zakona (čl. 9.), tj. 26. prosinca 1958., kada su po sili zakona nekretnine koje su došle pod njegov "udar" prenijete u društveno vlasništvo. Rješenja o nacionalizaciji zemljišta i zgrada samo su identificirala nekretninu koja je po samom zakonu prenijeta u društveno vlasništvo i dotadašnjeg vlasnika nekretnine.

Kako su predmet denacionalizacije oduzete imovine, u pravilu, određene nekretnine (članak 15. ZN-a), najčešće je osoba kojoj je oduzeta imovina bila zemljišnoknjižni vlasnik, bar na onome području gdje su postojale zemljišne knjige u vrijeme donošenja odluke o oduzimanju imovine. Ali zemljišnoknjižni vlasnik je po pravilima zemljišnoknjižnog prava samo predmnijevani vlasnik, kako zbog mogućnosti utvrđenja ništavosti ili poništenja

⁵⁹ II. poglavlje – Ovlaštenici naknade.

⁶⁰ UpS RH, Us-11266/1998., od 22. prosinca 1999., Zbornik odluka Upravnog suda Republike Hrvatske 1977.-2002. (dalje u tekstu: ZO), str. 347. - 348.

pravnog posla na temelju kojeg je uknjiženo pravo vlasništva (kauzalna tradicija), te brisanja prava vlasništva iz zemljišne knjige zbog neistinite uknjižbe,⁶¹ ⁶² tako i, u praksi još češće, zbog izvanknjižnog stjecanja prava vlasništva: nasljeđivanjem, dosjelošću, građenjem na tuđem zemljištu, na temelju odluke mjerodavnog tijela itd.⁶³ Može se, dakle, i danas dokazivati da je određena osoba stekla pravo vlasništva nasljeđivanjem (na osnovi zakona ili oporuke) prije prisilnog prijenosa imovine u društveno vlasništvo ako je nasljedstvo prije toga otvoreno,⁶⁴ ⁶⁵ ili da su prije oduzimanja bile ispunjene zakonske pretpostavke za stjecanje prava vlasništva dosjelošću ili građenjem na tuđem zemljištu⁶⁶, ⁶⁷ ili da je vlasništvo stečeno na osnovi odluke mjerodavnog tijela u postupku agrarne reforme i kolonizacije (dodjela zemljišta agrarnim interesentima), komasacije itd. Prema tome, i osoba koja je bila upisana u zemljišnim knjigama kao vlasnik oduzete nekretnine samo je njezin predmnijevani vlasnik dok se ne dokaže suprotno.⁶⁸

3. Prijašnji vlasnik neizgrađenoga građevinskog zemljišta

Specifična pravila vrijede za utvrđivanje prijašnjeg vlasnika podruštvovljenog neizgrađenog građevinskog zemljišta. Po tim pravilima se prijašnjim vlasnikom smatra kako izvanknjižni vlasnik, tako i osoba koja dokaže da ima valjan pravni posao o stjecanju prava vlasništva (*iustus titulus*), a ona to može dokazati samo ako dokaže da postoje one pretpostavke koje propisuje zakon.

Prema ZGZ-u SRH,⁶⁹ prijašnjim vlasnikom podruštvovljenog neizgrađenog građevinskog zemljišta smatrale su se, pored ostalih, i osobe koje su stekle vlasništvo prije pri-

⁶¹ §§ 68. - 78. bivšeg Zakona o zemljišnim knjigama.

⁶² Košutić, M., *Tumač k Zakonu o zemljišnim knjigama*, Zagreb, s. a., str. 215., 221.; Josipović T., *Zemljišno knjižno pravo*, Informator, Zagreb, 2001, str. 444-461.; Simonetti P., *Višestruko ugovarana otuđenja*, Rasprave iz stvarnog prava, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, 2001., str. 104. - 114.

⁶³ Josipović, T., u Gavella, N., Josipović, T., Gliha, I., Belaj, V., Stipković, Z., *Stvarno pravo*, Informator, Zagreb, 1998., str. 238. - 247.

⁶⁴ Članci 128., 129., 135., 239., 240. i 241. Zakona o nasljeđivanju, Sl. list FNRJ, 20/55., 52/57. i 18/58., pročišćeni tekst, Sl. list SFRJ, br. 42/65. i NN, br. 52/71. i 47/78., prema kojemu nasljedstvo prelazi na nasljednika u času smrti ostavitelja (članak 135.).

⁶⁵ Gavella, N., *Nasljedno pravo*, Informator, Zagreb, 1986., str. 43., 45. - 59., 213. - 291. i dalje.

⁶⁶ §§ 1452. - 1486. i 1418. OGZ-a, odnosno članci 24. - 26., 28. i 30. ZOVO-a (Zakon o osnovnim vlasničko-pravnim odnosima, Sl. list FNRJ, br. 6/80. i 36/90.).

⁶⁷ Vidi: Derenčin, M., *Tumač k obćem austrijskom građanskom zakoniku*, Zagreb, 1880. - 1883.; Rušnov, A., Posilović, S., *Tumač obćemu austrijskom građanskom zakoniku*, Zagreb, između 1909. - 1914., uz ustanove dosjelošti i građenja na tuđem zemljištu; Čepulić, I., *Sistem općeg privatnog prava*, Zagreb, 1925. str. 220. - 225.; Rajčić, C., *Stvarno pravo* (predavanja), Zagreb, 1956, dosjelošt i građenje na tuđem zemljištu; Gavella, N., O dosjelošti kao ustanovi našeg pravnog uređenja, ZPFZ, 1976., br. 3, str. 241. - 270.; isti: *Stjecanje prava vlasništva izgradnjom zgrade na tuđem zemljištu*, Privreda i pravo, br. 5, 1981., Žuvela, M., *Vlasničko-pravni odnosi*, sudska praksa uz članke 28. - 30. Zakona o osnovnim vlasničko-pravnim odnosima; isti: *Stjecanje prava vlasništva - posebno o građenju na tuđem zemljištu i dosjelošti*, Zakonitost, br. 9-10/1990.; Simonetti, P., *Građenje na tuđem zemljištu*, Svjetlost, Sarajevo, 1982., str. 69. - 140. i 189. - 218.

⁶⁸ U sudskoj praksi usvojen je stav da se u parničnom postupku može utvrditi da je pravo vlasništva na građevinskom zemljištu stečeno putem dosjelošti prije nacionalizacije, odnosno prije podruštvovljenja građevinskog zemljišta. Vidi npr. odluke: VSH, Gzz-140/75, od 14. listopada 1975., Pregled NZ 10/74.; Okružni sud u Rijeci, Gž- 2182/76. od 8. travnja 1976., Pregled NZ 19/177.; VSBiH, Gž-2404/75, od 31. prosinca 1975., Zbirka pravne prakse VSBiH, 1976., str. 179.; VSBiH, Gzz-56/73. od 24. svibnja 1974., Bilten VSBiH, 1974., br. 28, str. 14.; VSBiH, Rev-35/78, od 6. prosinca 1978., Bilten VSBiH, 1978., br. 4, str. 40.; VSH, Gzz-36/76, od 12. listopada 1976., Pregled NZ 10/139; VSBiH, Rev-417/82, od 25. studenoga 1982., Bilten sudske prakse VSBiH, 1982., br. 4, str. 28.; VSH, Gzz-26/76, od 12. listopada 1976., Pregled NZ 9/134.

⁶⁹ Zakon o građevinskom zemljištu - pročišćeni tekst, NN, br. 48/88., 16/90. i 53/90.

jenosa u društveno vlasništvo na temelju odluke mjerodavnog organa ili po samom zakonu (čl. 36. st. 3. al. 2.)⁷⁰, kao i osobe koje su imale pravnu osnovu stjecanja u ugovoru "ako je do dana prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo ovjeren potpis prodavaoca ili plaćen porez na promet nekretnina, odnosno ugovor zaprimljen kod mjerodavnog općinskog organa uprave radi razreza poreza ili je ugovorena cijena plaćena putem banke" (članak 36. stavak 2. alineja 1. i 2. ZGZ-a).^{71 72} Ovo pod uvjetom da je ugovor zaključen prije zabrane otuđenja koja je prethodila podruštvoavljanju građevinskog zemljišta (čl. 19. ZGZ).⁷³ Zakonom o nacionalizaciji, od 26. prosinca 1958.⁷⁴ bile su propisane slične pretpostavke za dokazivanje da je na temelju pravnog posla stečen pravni temelj za uknjižbu prava vlasništva nacionalizirane nekretnine prije zabrane prometa⁷⁵ koja je prethodila nacionalizaciji (članci 70. i 71.).⁷⁶ No te odredbe nisu isključivale dokazivanje da je pravo vlasništva stečeno izvanknjižno, po samom zakonu (npr. dosjelošću), ili odlukom nadležnog tijela prije nacionalizacije, npr. rješenjem u postupku agrarne reforme.⁷⁷ Odredbe o dokazivanju da je stečeno pravo vlasništva na temelju pravnog posla bez uknjižbe u zemljišnu knjigu, prije prelaska u društveno vlasništvo, podsjećaju na nekadašnju legalnu ocjenu dokaza,⁷⁸ a imale su za cilj spriječiti špekulativni promet nekretninama radi izbjegavanja nacionalizacije i najamnih zgrada. Smatramo da se danas, u slučaju spora o tome je li ugovor o prijenosu prava vlasništva zaključen prije podruštvoavljanja, može dokazivati svim dopuštenim dokaznim sredstvima,⁷⁹ jer je otpao cilj zbog kojeg je bila propisana zakonska forma dokazivanja da je zaključen valjan ugovor o prijenosu prava vlasništva prije podruštvoavljanja odnosno nekretnine. Pravni promet prava vlasništva (i drugih stvarnih prava) na nekretninama odvijao se često i ranije, a pogotovo poslije 1945. godine, bez promjene u zemljišnoj knjizi. Postoje čitavi nizovi pravnih naslova, i tamo gdje postoje zemljišne knjige, o sukce-

⁷⁰ VSH, Gzz-36/76, od 12. listopada 1976., u: Žuvela, M., *Zakon o osnovnim vlasničkopravnim odnosima*, IV. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 1990., Prilog II. j. XX., VSH, Rev, 2084/88, od 19. travnja 1989., PSP 47/27

⁷¹ Markičević, A., *Pravna sudbina ugovora o otuđenju najamnih zgrada i građevinskog zemljišta zaključenih pre 25. novembra 1958.*, Pravni život, br. 9-10, 1959. Od 25. studenog 1958., naime, bio je zabranjen promet zemljišta i zgrada kako bi se spriječila pojedinačna raspolaganja u cilju izigravanja predstojećeg Zakona o nacionalizaciji, (Vidi: Zakon o dopuni Zakona o prometu zemljišta i zgrada, Sl. list FNRJ br. 48/58.). Zato se na temelju ugovora o otuđenju zgrade, idealnih dijelova zgrada i posebnih dijelova zaključenih prije 25. studenog 1958. koji ne ispunjavaju uvjete iz čl. 70. Zakona o nacionalizaciji može vršiti zemljišnoknjižni prijenos samo ako komisija za nacionalizaciju pri općinskom narodnom odboru utvrdi da se tim ugovorima ne ograničava nacionalizacija zgrada, idealnog dijela, ili posebnog dijela zgrade, koji bi inače zakonom bili nacionalizirani (čl. 71. Zakon o nacionalizaciji).

⁷² VSH, Rev. 2/90, od 10. svibnja 1990., PSP, br. 42/29.; Okružni sud u Zadru, Gž-378/91., od 9. lipnja 1991., PSP, br. 52/45.

⁷³ VSH, Rev, 2084/88, od 9. travnja 1989., PSP, 47/27.

⁷⁴ Sl. list FNRJ, br. 52/58.

⁷⁵ Zakon o izmjeni Zakona o prometu zemljišta i zgrada, Sl. list FNRJ, br. 48/58., od 25. studenog 1958., koji je prestao važiti danom stupanja na snagu Zakona o nacionalizaciji... (članak 79.). – 26. prosinca 1958.

⁷⁶ VSRH, Rev. 97/91, od 9. svibnja 1991., PSP, 53/47.; SVS, Rev- 651/61, od 16. svibnja 1961., ZSO, 6-2, 115, ističe da ugovor koji je ništav po odredbama iz čl. 60. i 71. "ne važi ni kao ugovor o prijenosu prava trajnog korištenja toga zemljišta".

⁷⁷ Simonetti, P., *Pravo korištenja...*, op. cit., str. 56. i 169. - 170.

⁷⁸ Zuglia, S., *Gradanski parnički postupak u Hrvatskoj i Slavoniji (predavanja)*, "Stjepan Kugli", Zagreb, s.a. str. 33. i 144., str. 313.; Triva, S., *Gradansko procesno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 1972., str. 124. - 127.

⁷⁹ Članak 219. - 271. Zakona o parničnom postupku, NN, br. 53/91., 91/92. i 112/99 (nadalje ZPP).

sivnom prijenosu obveznog (tražbenog pravnog naslova – *iustus titulus*) prava za prijenos prava vlasništva, a da prijenos prava vlasništva nije izvršen, iako se prenosio zakoniti posjed otuđene nekretnine jer nije uknjiženo pravo vlasništva stjecatelja (uknjižba je način stjecanja *modus acquirendi* prava vlasništva na nekretnine), odnosno brisano iz zemljišne knjige pravo vlasništva otuđivatelja. Velik je, dakle, raskorak između knjižnog i izvanknjižnog vlasništva stečenog na originalan način, a još veći između knjižnog i izvanknjižnog pravnog prometa koji se odvijao na temelju ugovora valjanih za stjecanje prava vlasništva uknjižbom u zemljišne knjige. Zato postoji mogućnost da je prijašnji vlasnik bila neka druga osoba koja je pravo vlasništva stekla izvorno izvanknjižno npr. dosjelošću, nasljeđivanjem itd., ili ga je mogla steći uknjižbom u zemljišne knjige na temelju valjanog pravnog posla čija se egzistencija dokaže pravomoćnom presudom⁸⁰. Ovo osobito u onim slučajevima kada odluka o oduzimanju prava vlasništva nije imala osobni karakter (kao npr. u slučaju nacionalizacije privatnih privrednih poduzeća, neizgrađenog građevinskog zemljišta itd.), kada izvanknjižni vlasnik, koji nije bio označen u odluci o oduzimanju vlasništva, nije imao interesa ni pravne osnove tražiti izlučenje svojih nekretnina od prisilnog prijenosa u društveno vlasništvo. Ovo ako nije dospjela obveza plaćanja naknade po tadašnjim propisima (npr. zato što nije deposeđirano neizgrađeno građevinsko zemljište niti dobrovoljno predano općini) ili je naknada u obveznicama bila beznačajna (npr. za oduzeta poduzeća). Neizgrađeno građevinsko zemljište na određenom građevinskom području nacionalizirano je, naime, bez obzira na titulara prava vlasništva.

Prijašnji vlasnik neizgrađenog građevinskog zemljišta prenijetog u društveno vlasništvo nacionalizacijom, odnosno kasnije na temelju odluke skupštine općine, imao je do deposeđiranja ili predaje zemljišta općini privremeno pravo korištenja i potencijalno prvenstveno pravo korištenja (građenja) na tome zemljištu.^{81 82}

Prijašnji vlasnik eksproprijiranog zemljišta izvan kompleksa nije imao privremeno pravo korištenja, pa je mogao tražiti deeksprijijaciju pod propisanim zakonskim pretpostavkama, ako je to zemljište naknadno uključeno u građevinsko područje, da bi time stekao privremeno pravo korištenja i eventualno prvenstveno pravo korištenja radi građenja.⁸³ Prema tadašnjoj sudskoj praksi, ako ne postoje pretpostavke za deeksprijijaciju, prijašnji vlasnik nema privremeno pravo korištenja iako je njegovo zemljište kasnije uključeno u građevinsko područje.⁸⁴

4. Pravni slijednik prijašnjeg vlasnika podruštvoavljenog neizgrađenog građevinskog zemljišta

Prijašnjim vlasnikom smatra se i osoba na koju je prijašnji vlasnik neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu prenio svoje privremeno pravo korištenja i s njime potestativno prvenstveno pravo korištenja, kao i osoba koja je ta prava

⁸⁰ Okružni sud u Zadru, Gž-378/91, od 19. lipnja 1991., PSP, br. 52/45.

⁸¹ Šire o tome, Simonetti, P., *Denacionalizacija i pretvorba prava korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta u društvenom vlasništvu*, ZPFR, vol. 18., br.1., 1997., str. 193. - 213.

⁸² Vidi pravno shvaćanje Odjeljenja za građanske sporove Saveznog vrhovnog suda br. 1/62, od 30. lipnja 1962., ZSO, 7-2, XIV.

⁸³ VSM, U-436/69, od 7. svibnja 1969., ZSO, 11-1, 60.

⁸⁴ VSBiH, U-1005/68, od 27. siječnja 1968., ZSO, 13 - 4, 428.

naslijedila.⁸⁵ U pravnom prometu prvenstveno pravo korištenja (građenja) prenosilo se zajedno s privremenim pravom korištenja, kako među živima, tako i nasljeđivanjem i pravnim poslom za slučaj smrti, npr. ugovorom o doživotnom uzdržavanju (čl. 122. - 127. ZON-a).⁸⁶

4.1. Pravni slijednik do 15. veljače 1958.

Po Zakonu o nacionalizaciji (od 26. prosinca 1958.) prijašnji je vlasnik mogao svoje privremeno pravo korištenja na neizgrađeno građevinsko zemljište i prvenstveno pravo korištenja prenijeti na drugu osobu bez ograničenja (članak 39. stavak 1.).⁸⁷

4.2. Pravni slijednik od 15. veljače 1958. do 24. travnja 1973.

Promet ovih prava ograničen je, međutim, Zakonom o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera⁸⁸, koji je stupio na snagu 15. veljače 1968. godine. Po tome Zakonu, prijašnji vlasnik mogao je prenijeti privremeno pravo korištenja i prvenstveno pravo korištenja (građenja) samo na bračnog druga, potomke, usvojenike, roditelje i usvojitelje (članak 5. stavak 1.).⁸⁹ Osobe iz ovog kruga na koje je prijašnji vlasnik prenio svoja prava nisu ih mogle prenositi pravnim poslom na druge osobe (članak 5. stavak 2.). Međutim, spomenuta prava nasljeđivali su zakonski nasljednici prijašnjeg vlasnika, kao i zakonski nasljednici navedenih osoba na koje je prijašnji vlasnik prenio svoja prava (članak 5. stavak 3.). Ova ograničenja odnose se i na osobe na koje je prijašnji vlasnik prenio svoja prava prije stupanja na snagu ovog Zakona (kada je promet bio neograničen), "ako je prijenos prava izvršen na osnovi ugovora na kome su potpisi ovjereni od strane organa nadležnog za ovjeravanje potpisa, ili ako je ugovorna cijena isplaćena preko banke, ili ako je osoba na koju je prijašnji vlasnik prenio to pravo vršila isplatu poreza ili doprinosa u vezi sa zemljištem na koje to pravo postoji" (članak 5. stavak 4.).

⁸⁵ "Prijašnjim vlasnicima građevinskog zemljišta smatraju se osobe koje su na dan prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo bile upisane u zemljišnoj ili drugoj javnoj knjizi koja zamjenjuje zemljišnu knjigu, kao vlasnici tog zemljišta.

Izuzetno od odredbe stava 1. ovoga člana prijašnjim vlasnicima građevinskog zemljišta u smislu ovoga zakona smatraju se i osobe:

- koje su zemljište stekle na osnovi ugovora, ako je do dana prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo ovjeren potpis prodavaoca, ili je plaćen porez na promet nekretnina, odnosno ugovor zaprimljen kod mjero-davnog općinskog organa uprave radi razreza tog poreza, ili je ugovorena cijena uplaćena putem banke;

- koje su prije prijenosa zemljišta u društveno vlasništvo stekle pravo vlasništva tog zemljišta na temelju odluke državnog organa ili po samom zakonu." (članak 36. Zakona o građevinskom zemljištu – pročišćeni tekst, NN, br. 48/88., 16/90. i 53/90.).

⁸⁶ Kreč, M., Pavić, Đ., *Komentar Zakona o nasljeđivanju*, Narodne novine, Zagreb, 1964., uz član 122. - 127.

⁸⁷ Vidi Obvezno tumačenje članka 39. stavak 1., Sl. list FNRJ, br. 24/59. i rješidbu VSH, Rev-1949/80, od 17. ožujka 1981. (PSP, NZ, br. 19/48.).

⁸⁸ Sl. list SFRJ, br. 5/68.

⁸⁹ VSRH, br. 97/91, od 9. svibnja 1991., PSP, br. 53/47.; VSH, Rev-2084/88, od 19. travnja 1989., PSP, br. 47/27.; VSH, Gzz-54/86, od 26. listopada 1987., PSP, br. 38/88.; VSH, Rev-1703/81, od 19. siječnja 1982., PSP, br. 21/31.; VSH, Gž-5660/71 od 17. listopada 1972., Žuvela, Prilog II.j., br. 51.; VSH, Gzz-15/83, od 15. veljače 1983., PSP, br. 23/31.; VSH Rev-652/86, od 4. lipnja 1986., PSP, 33/31.

4.3. Pravni slijednik od 24. travnja 1973. do 2. svibnja 1990.

Nakon što su ustavnim amandmanima⁹⁰ iz 1971. godine zakonodavne kompetencije prenijete s Federacije na socijalističke republike, ova ograničenja preuzeo je i donekle ublažio Zakon o prostornom uređenju i korištenju građevinskog zemljišta SRH.⁹¹ Spomenutim zakonom, naime priznato je pravo prijašnjem vlasniku da oporučno raspolaže navedenim pravima u korist osoba iz gore navedenog kruga (članak 120. stavak 1.), a osobe na koje je prijašnji vlasnik prenio svoje pravo stječu ista koja je i on imao (članak 120. stavak 2.), pa, dakle, i pravo raspolaganja pravnim poslom među živima i oporukom, u korist svoga bračnog druga potomka, usvojenika, roditelja i usvojitelja.⁹² Ista ograničenja je kasnije preuzeo i Zakon o građevinskom zemljištu (članak 35.) bez izmjene do 2. svibnja 1990.⁹³

Prema ZGZ-u, pravo raspolaganja privremenim pravom korištenja i prvenstvenim pravom korištenja (građenja) u navedenim granicama imale su i osobe izvan navedenog kruga na koje je ta prava prenio prijašnji vlasnik do 15. veljače 1968. godine "ako je do toga dana prijenos upisan u zemljišnoj knjizi, ili je izvršen na temelju ugovora u kome su potpisi ovjereni od strane organa mjerodavnog za ovjeravanje potpisa, ili je ugovorena cijena isplaćena preko banke, ili je osoba na koju je prijašnji vlasnik prenio to pravo od tog dana plaćala porez ili doprinos u vezi sa zemljištem na kome to pravo postoji" (članak 35. stavak 3. ZGZ-a). Kao što se vidi, Zakon izjednačava prijenos prava, u pravnotehničkom smislu, upisom u zemljišnu knjigu s prijenosom posjeda bez upisa u zemljišnu knjigu.

4.4. Pravni slijednik od 2. svibnja 1990. do 1. siječnja 1997.

Od 2. svibnja 1990. postojala je mogućnost da bračni drug, potomci, usvojenici, roditelji i usvojitelji prijašnjeg vlasnika steknu privremeno pravo korištenja⁹⁴ uz njegovu suglasnost,⁹⁵ dakle jednostranim pravnim poslom.

Dok je od 15. veljače 1968. do 2. svibnja 1990. postojala mogućnost prijenosa privremenog prava korištenja i prvenstvenog prava korištenja ugovorom na isti krug osoba (čl. 35. ZGZ-a), do 15. veljače 1968. promet tim pravima bio je neograničen.⁹⁶

4.5. Isključeno stjecanje prava korištenja dosjelošću

Dosjelošću nitko nije mogao steći privremeno pravo korištenja, ni pravo korištenja radi građenja, osim osoba iz gore navedenog kruga⁹⁷, ali i one samo na temelju pravnog posla⁹⁸.

⁹⁰ Ustavni amandmani XX. – XLII, proglašeni 30. lipnja 1971., Sl. list FNRJ, br. 29/71.

⁹¹ NN, br. 14/73.

⁹² VSRH, Rev-97/91, od 9. svibnja 1991, PSP 53/47.

⁹³ Pročišćeni tekst, NN, br. 48/88., 16/90. i 53/90.

⁹⁴ I akcesorno prvenstveno pravo korištenja.

⁹⁵ Članak 2. ZID ZGZ-a, NN, br. 16/90., koji je stupio na snagu 2. svibnja 1990.

⁹⁶ ZGZ je bio na snazi do 1. siječnja 1997. (čl. 394. st. 2. ZV-a).

⁹⁷ Simonetti, P., Pravo korištenja..., op. cit., str. 57, 139. - 144.

⁹⁸ VSH, Rev-186/73, od 5. prosinca 1973., PSP, br. 7/165.

5. Druge osobe kao ovlaštenici prava na denacionalizaciju neizgrađenoga građevinskog zemljišta

Ovlaštenici prava na denacionalizaciju su, pored prijašnjeg vlasnika i njegovih pravnih slijednika, i druge osobe koje su stekle pravo korištenja nekretnine na ime naknade za oduzetu nekretninu; stjecatelj prava korištenja na temelju ništavog pravnog posla koji je osnažen po odredbama čl. 18. Zakona o naknadi, kao i prijašnji vlasnik zemljišta koji je bespravno izgradio građevinski objekt, na oduzetom zemljištu, te osoba kojoj je prijašnji vlasnik to dopustio.

5.1. Prijašnji vlasnik kome je dodijeljeno drugo zemljište na korištenje radi građenja

S prijašnjim vlasnikom u pogledu prava na denacionalizaciju neizgrađenog građevinskog zemljišta izjednačen je i onaj prijašnji vlasnik kome je na temelju propisa dodijeljeno drugo građevinsko zemljište na korištenje radi građenja "na ime naknade za oduzeto građevinsko zemljište" (čl. 16. st. 3.). Po ZGZ-u, naime, u postupku deposezacije neizgrađenoga građevinskog zemljišta "radi davanja tog zemljišta društvenopravnoj osobi u svrhu izgradnje zgrada, općina je prijašnjem vlasniku na njegov zahtjev, na ime naknade za zemljište koje mu se oduzima iz posjeda" davala "na korištenje neposrednom pogodbom drugu građevinsku parcelu" (čl. 38.). Ovo je bilo moguće i prije deposezacije, u slučaju dragovoljne predaje zemljišta općini (čl. 31. st. 2. ZGZ-a) i pod pretpostavkama iz čl. 38. st. 2. Neizgrađeno građevinsko zemljište davalo se u zamjenu za oduzeto zemljište samo onom prijašnjem vlasniku koji je ispunjavao uvjete za ostvarivanje prvenstvenog prava korištenja (čl. 38. st. 3.).⁹⁹

5.2. Stjecatelj prava korištenja (koja se pretvaraju u pravo vlasništva) na temelju osnaženog pravnog posla

Pravo koje pripada prijašnjem vlasniku neizgrađenog građevinskog zemljišta, iz članka 16. stavak 1. i članka 17. stavak 1., pripada i osobi na koju je ovaj "prenio svoje pravo", čak i na temelju pravnog posla zaključenog suprotno "propisima kojima je bio zabranjen promet građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu", jer se takvi pravni poslovi po Zakonu o naknadi smatraju valjanim "ukoliko nemaju drugih nedostataka koji ih čine ništavim ili poboynim" (članak 18. stavak 1.).¹⁰⁰ No, ako je na temelju takvog pravnog posla izvršen prijenos, služba nadležna za obavljanje imovinskopravnih poslova u uredima državne uprave u županijama¹⁰¹ priznat će stjecatelju na njegov zahtjev pravo vlasništva na neizgrađenom građevinskom zemljištu. Stjecatelj 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 Zakona o naknadi (članak 18. stavak 2. i

⁹⁹ Simonetti, P., *Pravo korištenja* ..., op. cit., str. 165. - 181.

¹⁰⁰ Bagić, S., *Denacionalizacija - aktualna pitanja iz prakse*, Godišnjak br. 4, str. 326. - 328.; Sarvan D., *Primjena odredbe članka 18. Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine*, Informator, br. 5313, od 7. lipnja 1997.

¹⁰¹ Dosadašnji ured za imovinskopravne poslove (članak 8. ZID ZN-a).

3. ZN-a). Odredbe iz članka 18. stavak 1. ZN-a o konvalidaciji ništavih pravnih poslova (članak 55. ZGZ-a), "koje su prijašnji vlasnici sklopili protivno propisima kojima je bio zabranjen promet građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu", odnose se na sve pravne poslove "ukoliko nemaju drugih nedostataka koji ih čine ništavim ili poboynim". Zakon, naime, ne čini razliku između pravnih poslova, pa se, dakle, ove odredbe odnose i na pravne poslove koji proizvode pravne učinke prijenosa navedenih prava nakon smrti prijašnjeg vlasnika. Prema tome, Zakonom o naknadi konvalidira se i ugovor o doživotnom uzdržavanju (članak 122.-127. Zakona o nasljeđivanju) kojim se prijenos prava prijašnjeg vlasnika na neizgrađenom građevinskom zemljištu (primatelja izdržavanja) odgađa do njegove smrti (članak 122. stavak 1.), jednako kao što se konvalidira i ugovor o doživotnom uzdržavanju kojim nije bio odgođen prijenos spomenutih prava do smrti primatelja uzdržavanja (prijašnjeg vlasnika);¹⁰² po tim odredbama konvalidira se i ugovor o ustupanju i raspodjeli imovine za života (čl. 111. - 121. Zakona o nasljeđivanju). Odredbe o konvalidaciji pravnih poslova iz članka 18. ZN-a odnose se i na oporuke (oporučna raspolaganja: zapisi), jer je i oporuka pravni posao.¹⁰³ Prema tome, Zakon o naknadi osnažuje i oporuke kojima je oporučitelj – prijašnji vlasnik neizgrađenog građevinskog zemljišta – raspolagao protivno prijašnjim propisima o zabrani raspolaganja "ukoliko nemaju drugih nedostataka koje ih čine ništavim ili poboynim" (članak 18. stavak 1. ZN-a, te članci 65., 66. i 82. Zakona o nasljeđivanju). Ovo bez obzira što je nasljedstvo otvoreno prije 1. siječnja 1997. godine, jer je predmet raspolaganja pravo koje je nastalo u trenutku podruštvoavljenja neizgrađenog građevinskog zemljišta, za razliku od prava na denacionalizaciju, koje je nastalo 1. siječnja 1997., odnosno 5. srpnja 2002. (novi ovlaštenici).

Po istim pravilima osnažuju se i ugovori o zajedničkoj izgradnji koje su sklapali prijašnji vlasnici podruštvoavljenog neizgrađenog građevinskog zemljišta kao nositelji prava korištenja radi građenja stečenog na temelju prvenstvenog prava korištenja. U slučaju da je prijašnji vlasnik sklopio pravni posao o zajedničkoj izgradnji, iako nije ostvario prvenstveno pravo korištenja radi građenja, primjenjuje se pravilo iz čl. 16. st. 4. ZN-a (*infra*).

5.2.1. Trenutak osnaženja pravnog posla

Prema gore izloženom, pravni poslovi iz članka 18. ZN-a, pa, dakle, i oporuke osnažuju se *ex tunc*. No, kod pravnih poslova *mortis causa* (ugovor o doživotnom uzdržavanju i oporuka) treba razlikovati pravno stanje koje je nastalo ako je prijašnji vlasnik

¹⁰² Taj drugi ugovor nije reguliran pozitivnim propisima, ali nije ni suprotan imperativnim propisima građanskog prava, pa ga je sudska praksa nakon kratkotrajnog kolebanja po donošenju Zakona o nasljeđivanju prihvatila, s obrazloženjem da ga dopuštaju pravila obveznog prava, vidi Načelno mišljenje Proširene opće sjednice Saveznog vrhovnog suda od 11. siječnja 1957., br. 8/57/, ZSO, II, 1, str. 19.; kao i odluke VSH, Gž-4221/72, od 21. siječnja 1974., Gž-4367/73 od 16. listopada 1974. i Rev-2335/89 od 27. prosinca 1989. Tako i Gavella, N., Nasljedno pravo, op. cit., str. 377., i Kreč, M., Pavić, D., Komentar Zakona o nasljeđivanju, op. cit., str. 365.

¹⁰³ Prema standardnoj definiciji oporuka je jednostrana, opoziva i u propisanoj formi dana izjava posljednje volje kojom neka osoba raspolaže svojom imovinom, ili jednim njenim dijelom za slučaj smrti (Kreč, M., Pavić, D., *ibid.*, str. 184.); Gavella, N., Nasljedno pravo, op. cit., str. 150.; Blagojević, T. B., - Antić, O., *Nasljedno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1986. (XVII izm. i dop. izdanje), str. 248-249.; Marković, S., *Nasljedno pravo*, Službeni list SFRJ, Beograd, 1981., str. 235. - 237.

umro prije 1. siječnja 1997. od onog pravnog stanja koje je nastalo u slučaju da je umro 1. siječnja 1997. ili poslije toga. Ako je prijašnji vlasnik umro prije 1. siječnja 1997., u ostavinu je ušlo privremeno pravo korištenja i prvenstveno pravo korištenja neizgrađenog građevinskog zemljišta. Pravo na denacionalizaciju za oduzetu imovinu ušlo je u ostavinu ako je oporučitelj (prijašnji vlasnik) doživio 1. siječnja 1997., odnosno 5. srpnja 2002., ako je oporučitelj novi ovlaštenik prava na denacionalizaciju po noveliranom Zakonu o naknadi.¹⁰⁴

5.2.2. Ništavost pravnog posla utvrđena presudom koja je stekla svojstvo pravomoćnosti do 1. siječnja 1997.

Presude o utvrđenju ništavosti pravnog posla zbog zabrane raspolaganja pravom korištenja na neizgrađenom građevinskom zemljištu koje su stekle svojstvo pravomoćnosti do stupanja na snagu Zakona o naknadi (1. siječnja 1997.), u nedostatku odgovarajuće zakonske odredbe, ne mogu se ukinuti samo zbog toga što su nakon njihove pravomoćnosti stupile na snagu odredbe o osnaženju takvih pravnih poslova (čl. 18. ZN-a).

U tom slučaju ostaje na snazi presuda u cjelini, pa i eventualna sankcija predaje zemljišta općini (čl. 104. st. 2. i 3. ZOO-a). Izricanje takve sankcije zbog zabrane raspolaganja neizgrađenim građevinskim zemljištem, pod pretpostavkama iz čl. 104. ZOO-a, nije bilo isključeno ni jednim zakonom. ZGZ koji je propisivao sankciju ništavosti takvih pravnih poslova (čl. 55.) nije time isključio sankciju oduzimanja predmeta obveze iz čl. 104. ZOO-a (čl. 24. ZOO-a).^{105 106} Držimo da građevinsko zemljište koje je oduzeto u korist općine, kao predmet prestacije zabranjenog raspolaganja (čl. 55. ZGZ-a i čl. 104. i čl. 24. ZOO-a), na temelju pravomoćne presude, prije 1. siječnja 1997., nije predmet denacionalizacije, pa prijašnji vlasnik odnosno njegov pravni slijednik nema ni pravo restitucije, niti ima pravo na naknadu za to zemljište. Uostalom, ova sankcija može pogoditi i sudionika pravnog posla koji bi bio zabranjen i po sadašnjim propisima, ako nije isključena po posebnim propisima, jer je ZOO i danas na snazi u Republici Hrvatskoj.

5.2.3. Osnaženje ništavih pravnih poslova o raspolaganju neizgrađenim građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu – iznimka od pravila

Svi ugovori i drugi pravni poslovi, zaključeni protivno zabrani raspolaganja neizgrađenim građevinskim zemljištem u društvenom vlasništvu, bili su ništavi (čl. 55. st. 1. ZGZ-a) bez obzira na to da li su ih zaključili prijašnji vlasnici ili druge osobe kojima je to zemljište bilo dodijeljeno na korištenje radi građenja).

Pravilo je obveznog prava da se ništav pravni posao ne osnažuje (čl. 103. st. 1. ZOO-a), da na ništavost pravnog posla sud pazi po službenoj dužnosti i da se na nju

¹⁰⁴ Članci 7. i 13. ZID ZN-a, NN, br. 80/02., ispr. 81/02.

¹⁰⁵ Tako i VSH Gzz-31/88, od 2. veljače 1989., PSP 46/54.

¹⁰⁶ Simonetti, P., Pravo korištenja..., op. cit., str. 60-62.

može pozivati svaka zainteresirana osoba, (čl. 109. ZOO-a), a pravo isticanja ništavosti se ne gasi (čl. 110.). Ovo je tradicionalno pravilo (*quod ab initium vitiosum est non potest tractu temporis convalescere*), u našem pravu do stupanja na snagu Zakona o naknadi bilo ograničeno samo jednom iznimkom. Ništav ugovor ne postaje punovažan ni kad zabrana ili koji drugi uzrok ništavosti naknadno nestane. Ali, ako je zabrana bila manjeg značenja, a ugovor je izvršen, ništavost se ne može isticati (čl. 107 ZOO-a).¹⁰⁷ Prestanak važenja propisa o zabrani prijenosa nekretnine u društvenom vlasništvu bez izričitog propisa, kakav je onaj iz čl. 18. ZN-a, ne može proizvesti pravni učinak osnaženja pravnog posla, kojim je prijašnji vlasnik raspolagao nekretninom, nakon što je prenijet u društveno vlasništvo, iako do tog trenutka nije bio deposediran, jer zabrana raspolaganja sa stanovišta tadašnjeg prava nije bila manjeg značenja.

Prema slovu zakona osnaženi su, pod pretpostavkama iz čl. 18. ZN-a, samo oni pravni poslovi koje su sklopili prijašnji vlasnici. S prijašnjim vlasnicima, međutim, nakon izjednačava i njihove pravne slijednike – osobe na koje su prijašnji vlasnici prenijeli svoje pravo korištenja ili su ga one po zakonu naslijedile (čl. 16. st. 1. ZN-a). Nisu osnaženi, međutim, pravni poslovi kojima su druge osobe raspolagale neizgrađenim građevinskim zemljištem. I obrnuto, nisu se osnažili ni pravni poslovi kojima su prijašnji vlasnici raspolagali drugim nekretninama koje su bile prisilno prenijete u društveno vlasništvo. I zato nije ovlaštenik prava na denacionalizaciju npr. osoba kojoj je prijašnji vlasnik prodao nacionalizirani stan.¹⁰⁸

6. Vlasnik protupravno izgrađenog objekta kao ovlaštenik prava na denacionalizaciju

Pravo na denacionalizaciju građevinskog zemljišta ima i prijašnji vlasnik koji je na tome zemljištu izgradio "objekt suprotno propisima"; isto pravo pripada i osobi kojoj je prijašnji vlasnik prenio privremeno pravo korištenja, a ona je izgradila "objekt suprotno propisima" (čl. 16. st. 4. ZN-a), kao i u slučaju zajedničke izgradnje. Dakle, bespravnom izgradnjom zgrade na podruštvoavljenom zemljištu prijašnji vlasnik nije izgubio pravo na denacionalizaciju, kao što ga nije izgubila treća osoba koja je bespravno izgradila objekt na zemljištu što joj ga je ugovorom ustupio prijašnji vlasnik. Ovo i pod pretpostavkom da je ugovor o prijenosu privremenog prava korištenja na to zemljište bio protupravan, jer stjecatelj nije iz kruga osoba na koje je prijašnji vlasnik mogao prenijeti privremeno pravo korištenja, ali to samo pod pretpostavkama koje su propisane u čl. 18. ZN-a za osnaženje zabranjenog pravnog posla.

¹⁰⁷ Perović, S., *Zabranjeni ugovori*, Beograd, 1975., str. 228. - 231.; Krulj, V., u: *Komentar Zakona o obligacijskim odnosima* (redakcija: Blagojević – Krulj), *Savremena administracija*, Beograd, 1980., tom I., uz članove 103.-110. ZOO; Gorenc, V., *Zakon o obveznim odnosima s komentarom*, Zagreb, 1998., uz čl. 107. ZOO-a.

¹⁰⁸ UpS RH, Us-7726/1999. od 25. svibnja 2000., ZO 1977. - 2002., str. 355. (vidi zadnji stavak obrazloženja.)

7. Kumulacija ovlaštenika prava na denacionalizaciju

Na podruštvoavljenoj nekretnini mogla je pod određenim zakonskim pretpostavkama steći pravo vlasništva druga osoba, na primjer dodjelom poljoprivrednog zemljišta na temelju propisa o agrarnoj reformi i kolonizaciji ili na temelju naplatnog pravnog posla (ugovora o kupoprodaji ili o razmjeni) pod pretpostavkama iz čl. 32. - 46. Zakona o prometu zemljišta i zgrada ili u postupku arondacije itd. Pretpostavimo da je poljoprivredno zemljište prisilno prenijeto u društveno vlasništvo po propisima o agrarnoj reformi ili po drugoj pravnoj osnovi, i da je po tim propisima prenijeto u vlasništvo agrarnog interesenta, ili da je bilo koje drugo zemljište prisilno prenijeto u društveno vlasništvo, kasnije prenijeto u vlasništvo druge osobe na temelju pravnog posla ili odluke nadležnog tijela, a da je nakon toga podruštvoavljeno. Tada postoje dva ovlaštenika prava na denacionalizaciju. Paradigmatičan slučaj je upravo podruštvoavljanje poljoprivrednog zemljišta i ustupanje u vlasništvo drugoj osobi po propisima o agrarnoj reformi i kolonizaciji, a zatim je to zemljište uključeno u građevinsko područje, pa je kao takvo prisilno prenijeto u društveno vlasništvo. Ovlaštenici prava na denacionalizaciju su i prijašnji vlasnik poljoprivrednog zemljišta (čl. 19. st. 1. i čl. 20. ZN-a), a i osoba koja je bila stekla pravo vlasništva na već podruštvoavljenom zemljištu koje je nakon toga kao građevinsko prisilno prenijeto u društveno vlasništvo (čl. 16. - 19. ZN-a). Čini se da po Zakonu o naknadi pravo restitucije ima potonji vlasnik, ukoliko restitucija nije isključena iz drugih razloga (čl. 19. st. 2. ZN-a i čl. 1. st. 3. ZN-a).

Prema Konačnom prijedlogu,¹⁰⁹ međutim, u tom slučaju bi se nekretnina vraćala "onom prijašnjem vlasniku kome je prvome oduzeta" (čl. 9.).¹¹⁰ Predloženo rješenje teško je dovesti u sklad s načelom zaštite stečenih prava. Potonji vlasnik stekao je pravo vlasništva u skladu s tadašnjim pravilima koje priznaje i Zakon o vlasništvu (čl. 388. st. 2.),¹¹¹ pa je njegovo tako stečeno pravo vlasništva po pravnoj snazi jednako pravu vlasništva prethodnog vlasnika, njemu je pravo vlasništva oduzeto i prenijeto u društveno vlasništvo. Prema općim pravilima, prijašnjem vlasniku ne vraća se "imovina" (po pravilu nekretnine) na kojoj je druga osoba stekla pravo vlasništva na temelju valjanog pravnog osnova... ukoliko ovim Zakonom nije drukčije određeno (čl. 52. st. 1. ZN-a). Prema tome, po ZN, pravo restitucije pripada potonjem vlasniku.

Time što je isključeno pravo restitucije prvog vlasnika nije, međutim, isključeno njegovo pravo na naknadu za oduzeto zemljište i to u vrijednosnim papirima prema Zakonu o naknadi (čl. 20. st. 3.).

¹⁰⁹ Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o građevinskom zemljištu od 29. studenog 2001. godine koji je Vlada Republike Hrvatske povukla iz saborske procedure 27. lipnja 2002. Po zaključku Hrvatskog sabora od 5. srpnja 2002. Vlada Republike Hrvatske bila je dužna "da u roku od 6 mjeseci Hrvatskom saboru dostavi prijedlog cjelovitog Zakona kojim se temeljem do sada provedenih rasprava predložiti rješenje povrata i obeštećenja bivših vlasnika za oduzetu imovinu." Do zaključenja ovoga rukopisa taj prijedlog nije stigao u Hrvatski sabor.

¹¹⁰ Konačni prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi Vlade RH, od 30. studenog 2001., je predviđao: "Kada po odredbama ovoga zakona pravo na vraćanje iste nekretnine ima više osoba, a nekretnina im je oduzeta na temelju različitih pravnih osnova, nekretnina se vraća onom prijašnjem vlasniku kome je prvome oduzeta."

¹¹¹ Teorija *tempus regit factum*, Perović, S., Retroaktivnost zakona i drugih općih akata, Teorija sukoba zakona u vremenu, Svetozar Marković, Beograd, 1984. str. 135. - 137; Trabucchi, A., *Istituzioni di diritto civile*, trentesima settima edizione, CEDAM, Padova, 1997., str. 27. - 29.

TRANSFER TO SOCIAL OWNERSHIP AND CLAIMANTS OF DENATIONALIZATION*

Summary

In order to better understand the denationalization of soil for building that was not built upon the legal bases of forced transfer to social ownership are presented, as well as their purpose and legal nature: the expropriation of May 15th 1945 to December 26th 1958, especially the institution of expropriation of the complex of soil for flat building and other complex building applied in the Socialist Republic of Croatia until March 22nd 1978; than the nationalization of building soil from December 26th 1958 to February 15th 1968; transfer of social ownership of unbuilt on building soil in accordance with the Constitution of SFRY of April 7th 1963, the Law on fixing of building soil in town and urban areas (from February 15th 1968 to April 24th 1973) and the Law on urban land planning and use of building soil of SR Croatia of April 24th 1973 to January 8th 1981. The permanent transfer to social ownership of building soil was based upon the Constitution of SFRY of February 21st 1974 (Art. 81, par.1) and the Constitution of SR Croatia of February 22nd 1974 (Art. 112, par.1) and was applied on the basis of decisions of municipal authorities in accordance the conditions and procedures prescribed by the Law on building soil (ZGZ) of SR Croatia (from January 8th 1981 to December 22nd 1990).

Claimants of right on denationalization are the former owners and their legal heirs. The former owner of an unbuilt soil for building is a person recorded in the land register at the moment of forced transfer to social ownership, but there are two major exceptions. The first exception is expressly stated by the law acknowledging as a former owner the person who has gained the ownership according to an agreement of abalienation of unbuilt on soil for building concluded before November 25th 1958 bearing the signatures of the seller or donor or signatures of contracting parties on other contracts verified by the body authorized for the verification of signatures, or if on the basis of such an agreement before that date a well-founded proposition for any entry into the land register or other public registers in which the ownership on immovables are entered, or if in the execution of such an agreement the payment of the price to the contracting party was made through a bank (Art. 70 of the Law on Nationalization). The same pre-suppositions are prescribed by ZGZ adding, as a special pre-supposition for proving the right of ownership that the tax on transaction of immovables was paid or that the contract was registered by the competent municipal administration authority for tax assessment (Art.36, par. 2, al. 1). According to ZGZ the right to acquiring the non registered ownership before the forced transfer to social ownership "on the basis of a verdict of state authority or according to the law itself" (Art. 36, par. , al. 2) is expressly recognized, that being the second exception. The non-registered acquiring of the right to ownership was acknowledged by the court practice under the same pre-suppositions also before the ZGZ because it was not expressly excluded by the Law on Nationalization.

* The continuation of this article entitled "The Forms of Denationalization of Unbuilt Soil for Building" will be published in the Proceedings the international symposium, Faculty of Law in Mostar, Neum, June 4th, 5th and 6th 2004. Both texts are extracts from the author's monograph "Denationalization" edited by the Faculty of Law of the University of Rijeka, Rijeka, 2004.

At the moment of forced transfer to social ownership of an unbuilt on building soil the former owner acquired the right temporary use which lasted until depossession; according to the Law on Denationalization he could abalienate this right, and from February 15th 1968, he could cede it only to the consort, descendants, adoptive children, parents and adoptive parents. According to the later republican law these persons could also cede the right to the same circle of relatives and testamentary dispose of it, like the former owner, to the benefit of the persons of that circle.

By this, the circle of claimants to denationalization was broadened, and even more so by the law on compensation corroborating the null and void contracts, according to which the former owner illegally disposed of unbuilt on building soil, if they have not other defaults making them null and void or contestable (Art. 18).

Key words: building soil, nationalization, denationalization, claimant of denationalization.