

PRAVNI STATUS OPĆIH DOBARA

1. UVOD

Stvari su dijelovi prirode koje su u pravilu sposobne biti u vlasti neke fizičke ili pravne osobe. Međutim, postoje stvari koje zbog svojih osobina ili pravne regulative nisu u mogućnosti biti u vlasti fizičkih ili pravnih osoba.¹ Tada govorimo o općim dobrima u odnosu na koja postoji čitav niz nerazumijevanja i pravnih dvojbi.

Vrlo često se događa da i pravni praktičari pogrešno upotrebljavaju termin opće dobro u odnosu na javno dobro. Također se ne radi razlika između javnih i općih dobara te javnih dobara u općoj uporabi u odnosu na javna dobra u javnoj uporabi. U doba društvenog vlasništva upis stvarnih prava u zemljišne knjige bio je potpuno marginaliziran, a što se odnosilo i na upis općih dobara u zemljišne knjige. Takvi upisi vršeni su u čitavoj lepezi naziva i oznaka nekretnina koje su u naravi činila opća dobra.²

Stoga je danas zaista teško utvrditi da li se radi o općem dobru ili javnom dobru, a zbog podnormiranosti propisa ponekad je teško utvrditi i tko skrbi, upravlja i raspolaže takvim nekretninama. Posebno je pitanje da li se može promijeniti i ukinuti status općeg dobra te tko je za to ovlašten, te čije je vlasništvo nekretnina nakon ukidanja statusa općeg dobra.

Raspologanje općim dobrima je pod posebnim režimom, ukoliko je to uopće moguće.³ U ovome radu pokušati će se dati određena viđenja i rješenja za problematiku općih dobara, a koja se odnose utvrđenje, raspolaganje, zaštitu, uknjižbu i uopće pravni status općih dobara.

2. OPĆENITO O OPĆIM DOBRIMA

U članku 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00 i 114/01 – u daljnjem tekstu ZV) govori se o sposobnosti stvari biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava. ZV u stavku 1. članka 3. jasno određuje da su generalno sve stvari podobne biti objektom stvarnih prava, a samo iznimno neke za to nisu sposobne.

^{*} zamjenik Glavnog državnog odvjetnika RH

¹ V. Gavella, N. i dr.: Stvarno pravo, s.53

² Primjerice: javno dobro, društveno vlasništvo – javno dobro, društveno vlasništvo u javnoj uporabi, javno dobro na upravljanju..., općenarodna imovina – javno dobro

³ Primjerice raspolaganja zrakom kao specifičnim dijelom prirode u pravilu nisu moguća

Dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, izuzeti su od sposobnosti biti objektom stvarnih prava.⁴ Dakle, prvi kriterij u pozitivnom propisu je onaj koji se temelji na osobinama samih stvari koje dovode do stavljanja takve stvari izvan prometa. ZV tako spominje atmosferski zrak, vodu u rijekama, jezerima i moru te morsku obalu. Smatramo kako nikakvog spora nema kada se radi o atmosferskom zraku i vodi u rijekama, jezerima i moru. Potpuno je drugo pitanje kada se navodi morska obala kao stvar izvan prometa koja nije sposobna biti objektom stvarnih prava. Naime, morska obala smatra se dijelom kopna, pa se odmah nameće pitanje do kuda dopire granica morske obale u odnosu na kopno.⁵ Određenje granice kopna koje je po svojoj prirodi namijenjeno općoj uporabi ili je proglašeno takvim u praksi, vrlo često predstavlja pravni i faktični problem.

Drugi kriterij koji ZV određuje kao izuzetak od sposobnosti biti objektom stvarnih prava je zakonska odredba koja priječi takvu sposobnost. Tipičan primjer su javne ceste gdje se posebnim zakonom određuje da su javne ceste opće dobro i u općoj uporabi.⁶

Opća dobra su stvari izvan prometa, ali to ne znači da vlast i brigu o njima nitko ne vrši. U članku 3. stavak 3. ZV određeno je da o općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Generalno je pravilo da vlast vrši Republika Hrvatska, a iznimka mora biti propisana posebnim zakonom i zapravo je *lex specialis* u odnosu na opće odredbe ZV.⁷

Kod skrbi o općim dobrima treba imati u vidu odredbu članka 35. stavak 7. ZV gdje je određeno da onaj tko skrbi o općim dobrima treba postupati kao dobar domaćin te odgovara za svoje postupanje. Dakle, navedena odredba odnosi se na dužnost Republike Hrvatske ili drugog pravnog subjekta određenog zakonom da upravlja i odlučuje o općim dobrima.⁸

U članku 3. stavak 4. ZV određen je i generalni način raspolaganja i korištenja općih dobara, a to je putem koncesija.⁹ Ujedno je određeno da nisu dijelovi općeg dobra one zgrade ili druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije. Time je napušten osnovni princip jedinstva nekretnine, ali to je sukladno članku 9. stavak 4. ZV gdje je predviđena iznimka od jedinstva nekretnine za građevine izgrađene temeljem koncesije na općem dobru. Kod svih gradnji u skladu s koncesijom bitno je naglasiti da građevina može biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava sve dok koncesija traje. Gubitkom koncesije izgrađena građevina na općem dobru gubi svoju samostalnost i postaje dijelom općeg dobra.

⁴ V. čl. 3. st. 2. ZV

⁵ V. čl. 3. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama (NN 158/03 – u daljnjem tekstu: ZPDML)

⁶ V. čl. 2. Zakona o javnim cestama (NN 100/96, 76/98, 27/01, 114/01, 65/02 – u daljnjem tekstu: ZJC)

⁷ Tako je po našem mišljenju u odnosu na javne površine – opća dobra koja nisu u režimu stvarnog prava, a nisu razvrstane ceste sukladno Zakonu o komunalnom gospodarstvu (NN 26/03 – proć. tekst, u daljnjem tekstu: ZKG)

⁸ U ZJC odredbom čl. 6., 44. i 45. u svezi čl. 17. i 18. određeno je da poslove upravljanja, građenja i održavanja javnih cesta obavljaju trgovačka društva „Hrvatske autoceste“ d.o.o. za autoceste i „Hrvatske ceste“ d.o.o. za ceste

⁹ V. čl. 7., 8., 16.-39. ZPDML, te čl. 35.-43. ZJC

3. RAZLIKA IZMEĐU OPĆIH DOBARA I JAVNIH DOBARA

Kao što je ranije navedeno osnovna karakteristika općih dobara je da se radi o stvarima koje nisu sposobne biti objektom nečijih stvarnih prava, a prije svega prava vlasništva. Za razliku od općih dobara, karakteristika javnih dobara je da mogu biti u vlasti određenih pravnih osoba pa tako i objektom prava vlasništva ili drugih stvarnih prava. Javna dobra, stoga, sačinjavaju imovinu takvih pravnih subjekata.

Međutim, javna dobra mogu biti samo one stvari koje su u vlasništvu i imovini države ili drugih javnopravnih subjekata. Javna dobra su one stvari koje su u vlasništvu prije svega Republike Hrvatske, a zatim drugih osoba javnog prava. Pod osobama javnog prava misli se na jedinice lokalne i područne samouprave¹⁰ te na razne ustanove,¹¹ bez obzira da li je osnivač ustanove država ili jedinica lokalne ili područne samouprave.

U pravnoj teoriji postoje dva stajališta glede mogućnosti da javna dobra budu u režimu stvarnopravnog uređenja.¹² U Republici Hrvatskoj je pozitivnim propisom prihvaćen tzv. njemački model koji javna dobra podvrgava, koliko je to uopće moguće, stvarnopravnom uređenju koji vrijedi za sve ostale stvari. Drugi model, koji se obično naziva francuskim, izuzima javna dobra iz djelovanja stvarnopravnog uređenja i stavlja ih u poseban javnopravni režim, gdje su javna dobra gotovo izjednačena s općim dobrima koja su temeljem propisa stavljena izvan prometa i pod poseban pravni status.

ZV određuje u članku 35. postupanje Republike Hrvatske i drugih osoba javnog prava u odnosu na stvari u vlasništvu tih pravnih osoba, ali određuje i javna dobra u općoj uporabi te javna dobra u javnoj uporabi. Osnovna odredba izjednačuje Republiku Hrvatsku i druge osobe javnog prava s drugim fizičkim i pravnim osobama u ovlaštenjima u pravnim odnosima kao nositelja prava vlasništva, osim ako zakonom nije što drugo određeno.¹³ Nadalje je određeno da o raspolaganju, upravljanju i korištenju stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske odlučuje Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno tijelo,¹⁴ a u odnosu na jedinice lokalne i područne samouprave njihovo poglavarstvo, ako zakonom nije drugačije određeno.¹⁵

U članku 35. stavak 4. ZV određeno je da su javna dobra u općoj uporabi stvari u vlasništvu Republike Hrvatske, a koje su namijenjene za uporabu svih i svatko se može služiti njima na način koji je radi te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su te stvari dane na upravljanje. Posebno je zakonsko određenje da se na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra.

Dakle, razlika između općih dobara i javnih dobara u općoj uporabi je prvenstveno u tome što javno dobro u općoj uporabi je u vlasništvu Republike Hrvatske, a ne u nevlasničkom statusu. U

¹⁰ To su općine i gradovi kao jedinice lokalne samouprave te županija kao jedinica područne samouprave – V. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/01)

¹¹ V. Zakon o ustanovama (NN 76/93, 29/97 i 47/99)

¹² V. Gavella, N. i dr.: Stvarno pravo, s. 56

¹³ V. čl. 35. st. 1. ZV

¹⁴ Isto u Zakonu o Vladi Republike Hrvatske (NN 101/98, 15/00, 117/01) u čl. 10.

¹⁵ V. čl. 35. st. 2. ZV

ostalim karakteristikama koje se tiču raspolaganja, upravljanja, korištenja i uporabe može postojati sličnost između općih dobara i javnih dobara u općoj uporabi.¹⁶

U članku 35. stavak 5. ZV određeno je da su javna dobra u javnoj uporabi stvari u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene neposrednom izvršenju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova te se rabe u skladu s tim namjenama. Radi se primjerice o ministarstvima, sudovima i drugim državnim tijelima čije nekretnine i stvari služe za izvršavanje prava i dužnosti Republike Hrvatske. Glede javnih dobara u javnoj uporabi isto se odnosi na jedinice lokalne i područne samouprave te ustanove, što proizlazi iz odredbe članka 35. stavak 8. ZV.

4. RAZLIKA IZMEĐU OPĆIH DOBARA I DOBARA OD INTERESA ZA REPUBLIKU HRVATSKU

Ustav Republike Hrvatske određuje da su more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitoga kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku imaju njezinu osobitu zaštitu.¹⁷

Iz navedene odredbe Ustava Republike Hrvatske nedvojbeno proizlazi po našem mišljenju da su dobra od interesa za Republiku Hrvatsku more, vode, zračni prostor, morska obala, otoci i rudno blago, dok u odnosu na ostale navedene nekretnine i stvari samo ako je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku. Vidljivo je da su u samom Ustavu Republike Hrvatske kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku proglašena upravo opća dobra kao što su zrak, voda u rijekama, jezerima i moru te morska obala. S druge strane, otoci te rudno blago nisu u statusu općih dobara. Kod otoka određeni pojas može biti u režimu pomorskog dobra kao općeg dobra, a eventualno i cijeli manji otok, ali rudno blago je u režimu vlasništva.¹⁸

Pojam „dobro od interesa za Republiku Hrvatsku“ kao što vidimo znatno je širi od pojma općeg dobra te u statusu dobara od interesa za Republiku Hrvatsku mogu biti opća dobra, javna dobra u općoj uporabi, javna dobra u javnoj uporabi, kao i ostale stvari u običnom stvarnopravnom režimu. Jedina razlika kod takvih stvari odnosi se na posebnu pravnu regulativu glede uporabe, korištenja i prava na njima.¹⁹

Tako i ZV u članku 4. stavak 1. određuje da stvari za koje je na temelju Ustava Republike Hrvatske posebnim zakonom određeno da su dobra od interesa za nju pa imaju njezinu osobitu zaštitu, a nisu opća dobra, da su sposobne biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava. U članku 4. stavak 2. ZV određeno je da se takvim stvarima može služiti i

¹⁶ Javno vodno dobro je javno dobro u općoj uporabi sukladno odredbi čl. 35. st. 3. ZV. U odredbama čl. 60.-65. Zakona o vodama (NN 107/95) određen je pravni status javnog vodnog dobra koji je pravni status vrlo sličan onom kod općih dobara, primjerice javnim cestama prema ZJC

¹⁷ V. čl. 52. st. 1. Ustava Republike Hrvatske (NN 44/01 – proć. tekst)

¹⁸ Rudno blago je u vlasništvu Republike Hrvatske, V. Zakon o rudarstvu (NN 190/03 – proć. tekst), čl. 1.

¹⁹ V. čl. 52. st. 2. Ustava Republike Hrvatske i čl. 4. st. 2. ZV

iskorištavati ih samo na zakonom određeni način, a za ograničenja kojima su podvrgnuti da im pripada pravo na naknadu određenu zakonom.

Postoji čitav niz nekretnina koje su u režimu dobara od interesa za Republiku Hrvatsku, a koja nisu opća dobra i za koje nekretnine je posebnim zakonima kao *lex specialis* određen poseban pravni režim. To se primjerice odnosi na poljoprivredno zemljište,²⁰ šume i šumsko zemljište,²¹ vodno dobro,²² zaštićena područja prirode,²³ lovišta,²⁴ kulturna dobra,²⁵ itd..

Proglašenje nečije stvari dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku znači podvrgavanje vlasnika određenim ograničenjima u odnosu na korištenje, uporabu i raspolaganje, ali nije nam poznato da bi netko temeljem članka 52. stavak 2. Ustava Republike Hrvatske ili članka 4. stavak 2. ZV tražio naknadu za takva ograničenja.

5. VRSTE OPĆIH DOBARA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Obzirom na svoja posebna svojstva već smo naveli da su voda u rijekama, jezerima i moru te atmosferski zrak nedvojbeno opća dobra, što jasno proizlazi iz odredbe članka 3. stavak 2. ZV. Po nama radi se o prvoj grupi općih dobara koja obzirom na svoja prirodna svojstva su izuzeta iz stvarnopravnog režima. Tako i Zakon o vodama u članku 3. stavak 1. također navodi da su vode opće dobro koje zbog svojih posebnih svojstava ne mogu biti u ničijem vlasništvu.

Naše je mišljenje da pomorsko dobro spada zajedno s javnim cestama u drugu grupu općih dobara koja su prvenstveno kao takva određeni propisom i stavljeni izvan režima stvarnog prava. Točno je da se morska obala spominje zajedno s prvom grupom općih dobara koje kao takve čine posebna svojstva, ali smo već naveli da je u praksi potrebno točno odrediti granicu do kuda seže ta morska obala pa se zapravo radi više o drugoj grupi općih dobara određenih pravnom regulativom.

²⁰ Pravni režim poljoprivrednog zemljišta uređuje Zakon o poljoprivrednom zemljištu (NN 66/01, 87/02) te je u čl. 1. st. 1. poljoprivredno zemljište proglašeno dobrom od interesa za Republiku Hrvatsku. Uporaba, korištenje, promjena namjene poljoprivrednog zemljišta, raspolaganje poljoprivrednim zemljištem, V. Josipović, T.: Posebni pravni režimi na nekretninama, nekretnine u pravnom prometu, Zagreb, 2003., s. 4-16.

²¹ V. čl. 1. st. 1. Zakona o šumama (NN 52/90 – proć. tekst, 5/91, 9/91, 61/91, 26/93, 76/93, 8/00, 13/02) gdje je određeno da su šume i šumsko zemljište kao specifično bogatstvo dobro od interesa za Republiku Hrvatsku. Gospodarenje šumama, uporaba i korištenje, V. čl. 29-49. Zakona o šumama.

²² V. čl. 57. st. 2. Zakona o vodama, gdje je određeno da je vodno dobro od interesa za Republiku Hrvatsku koje ima njezinu osobitu zaštitu. Interesantno je da je javno vodno dobro zapravo vodno dobro iz čl. 57. st. 2. Zakona o vodama, ali je temeljem čl. 60. st. 1. i 2. cit. Zakona *ex lege* postalo vlasništvo Republike Hrvatske jer su na dan stupanja na snagu Zakona o vodama takve nekretnine bile upisane u zemljišnim knjigama kao javno dobro, vodno dobro, državno vlasništvo ili vlasništvo jedinice lokalne samouprave. U čl. 61. Zakona o vodama određeno je da je javno vodno dobro u općoj uporabi i u vlasništvu Republike Hrvatske za razliku od vodnog dobra koje može biti u vlasništvu ostalih fizičkih i pravnih osoba.

²³ V. čl. 2. st. 2. Zakona o zaštiti prirode (NN 162/03)

²⁴ V. Zakon o lovu (NN 10/94, 29/95, 76/99, 14/01 i 4/02)

²⁵ V. čl. 2. st. 1. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99, 151/03 i 157/03)

Po nama u treću grupu općih dobara spadaju ona opća dobra koja su također kao takva određena propisom, a nisu pomorsko dobro i javne ceste, već se radi o svim drugim općim dobrima izvan režima vlasništva, a koja nisu javna dobra u općoj uporabi niti javna dobra u javnoj uporabi. Radi se o nerazvrstanim cestama, trgovima i drugim javnim površinama koje nisu u statusu vlasništva, ali nisu niti javne ceste. Kod te treće grupe općih dobara koja nisu pomorsko dobro niti javne ceste najviše je dvojbi u odnosu na onoga tko skrbi, raspolaže, upravlja, ukida status takvog općeg dobra, o čemu će kasnije biti navedeno naše mišljenje.

5.1. Pomorsko dobro

5.1.1. Utvrđenje pomorskog dobra

Pomorsko dobro je opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu, a upotrebljava se ili koristi pod uvjetima i na način propisan ZPDML.²⁶

Pomorsko dobro određeno je prvenstveno kao morske vode i teritorijalno more, njihovo dno i podzemlje, te dio kopna koji je po svojoj prirodi namijenjen općoj upotrebi ili je proglašen takvim, kao i sve što je s tim dijelom kopna trajno spojeno na površini ili ispod nje.²⁷

Kao dio kopna u smislu članka 3. stavak 2. ZPDML smatra se morska obala, luke, nasipi, sprudovi, hridi, grebeni, plaže, ušća rijeka koje se izlijevaju u more, kanali spojeni s morem, te u moru i morskom podzemlju živa i neživa prirodna bogatstva.²⁸

Obzirom na ovakvo određenje pomorskog dobra odmah je vidljivo da kao nedvojbeno pomorsko dobro možemo temeljem samog zakona odrediti vodu u moru, morsko dno i podzemlje, ali je problem s dijelom kopna koji se smatra pomorskim dobrom jer se uvijek postavlja pitanje granice do kuda dopire dio kopna koji bi se mogao uzeti da je ex lege pomorsko dobro. Pojašnjenje daje odredba članka 4. ZPDML koja određuje koji dio kopna se najmanje mora smatrati morskom obalom.²⁹

Sve građevine i drugi objekti na pomorskom dobru koji su trajno povezani s pomorskim dobrom smatraju se pripadnošću pomorskog dobra.³⁰ Radi se o načelu jedinstva nekretnine te smatramo kako je trebalo izbjeći termin „pripadak“.

Obzirom da će u praksi vrlo teško biti odrediti do kuda se nešto smatra morskom obalom, do kuda dopire plaža ili gdje su primjerice granice luke, potrebno će biti odrediti granicu pomorskog dobra, sukladno odredbi članka 14. ZPDML. Granicu pomorskog dobra utvrđuje povjerenstvo za granice ministarstva nadležnog za poslove pomorstva na prijedlog županijskog povjerenstva za granice.

²⁶ V. čl. 3. st. 1. ZPDML

²⁷ V. čl. 3. st. 2. ZPDML

²⁸ V. čl. 3. st. 3. ZPDML

²⁹ Radi se o pojasu koji je širok najmanje 6,00 m od crte srednjih viših visokih voda

³⁰ V. čl. 5. st. 1. ZPDML

Dakle, vrlo teško će biti temeljem samog zakona bez određivanja konkretne granice pomorskog dobra utvrditi što predstavlja pomorsko dobro. Smatramo da je stoga potrebno provesti postupak iz članka 14. ZPDML te nedvojbeno utvrditi granicu pomorskog dobra. Kod toga postoji čitav niz problema koji se odnose na utvrđenje činjenice da li je netko na pravno valjan način stekao neko stvarno pravo, a koja bi sada nekretnina bila utvrđena pomorskim dobrom.

Opće je poznato da postoji čitav niz građevina koje su u naravi stanovi, hoteli, a koje građevine se nalaze na pomorskom dobru i sukladno članku 5. ZPDML i jedinstvu nekretnine trebali bi činiti jedinstveno pomorsko dobro. U prijelaznim i završnim odredbama u članku 118. ZPDML pokušava razriješiti dvojbu u pogledu prava vlasništva ili drugog stvarnog prava na zemljištu i građevinama na pomorskom dobru, ali po nama vrlo loše.

Tako se u članku 118. stavak 1. ZPDML prebacuje teret dokaza na upisane vlasnike ili nositelje stvarnih prava da dokazuju svoj valjani način stjecanja, s time da uopće nije jasno što se podrazumijeva i od kada pod valjanim načinom stjecanja stvarnih prava na pomorskom dobru. Također je potpuno neprihvatljiva odredba članka 118. stavak 2. ZPDML gdje se navodi da će nadležni državni odvjetnik podnijeti direktno prijedlog zemljišnoknjižnom sudu radi brisanja upisa prava vlasništva ili drugog stvarnog prava na pomorskom dobru, a koje stvarno pravo je nevaljano stečeno te upisati pomorsko dobro.

Takva odredba je u suprotnosti s osnovnim postulatima Zakona o zemljišnim knjigama (NN 91/96, 68/98, 137/99, 73/00, 114/01 i 100/04 – u daljnjem tekstu: ZZK), jer se ne može podnositi prijedlog u zemljišnoknjižnom postupku na temelju procjene državnog odvjetnika da li se radi o valjanom stjecanju stvarnih prava na pomorskom dobru ili ne, a niti se može takav prijedlog staviti bez da je u parničnom postupku utvrđeno da nešto sačinjava pomorsko dobro, odnosno ukoliko je valjano stečeno stvarno pravo na pomorskom dobru bez provođenja postupka izvlaštenja. Možemo navesti da je u tom smislu potrebno zaista donijeti jedan jasan i određen propis koji će definirati što se i od kada ima smatrati pravno valjanim stjecanjem stvarnih prava na pomorskom dobru i koji će tada odrediti valjanu proceduru za utvrđenje i upis takvih nekretnina kao pomorskog dobra uz prethodno provođenje postupka izvlaštenja i tržnu naknadu ili neki drugi oblik naknade koji bi bio u skladu s odredbom 48. i 50. Ustava Republike Hrvatske.

Također smo mišljenja da je postupak određivanja granice pomorskog dobra upravni postupak u kojem pravna ili fizička osoba koja je nositelj stvarnog prava na nekretnini u odnosu na koju se određuje granica pomorskog dobra ima položaj stranke s mogućnošću sudjelovanja u postupku.

U svakom slučaju zaključno se može navesti da pomorsko dobro sačinjavaju nekretnine i stvari navedene u članku 3., 4. i 5. ZPDML te nakon u većini slučajeva provedenog postupka određivanja granice pomorskog dobra, sukladno članku 14. ZPDML.

5.1.2. Raspolaganje pomorskim dobrom

Pomorsko dobro daje se na upotrebu ili gospodarsko korištenje pravnim osobama i fizičkim osobama registriranim za obavljanje obrta putem koncesije.³¹ Prava i obveze na temelju koncesije nastaju sklapanjem ugovora o koncesiji kojim se dio pomorskog dobra djelomično ili potpuno isključuje iz opće upotrebe.

³¹ V. čl. 16. st. 1. ZPDML

Koncesija se može dati na rok od 5 do 99 godina, a daje ju županijsko poglavarstvo ili Vlada Republike Hrvatske, zavisno od vrste koncesije, trajanja i namjene. Također postoji mogućnost za prenošenje ovlasti za davanje koncesije sa županije na grad ili općinu, ukoliko se koncesija daje za područje te jedinice lokalne samouprave. Za davanje koncesije predviđeni su u ZPDML uvjeti, postupak, opozivanje i oduzimanje, plaćanje naknade, zalaganje koncesije, itd.³²

U članku 38. i 39. ZPDML određena je mogućnost raspolaganja pomorskim dobrom temeljem koncesijskih odobrenja koja ne isključuju niti ograničuju opću uporabu pomorskog dobra. Takvo odobrenje izdaje posebno vijeće, a Vlada Republike Hrvatske propisuje za koje djelatnosti se može dati koncesijsko odobrenje, kao i naknadu za takvo korištenje pomorskog dobra.

5.1.3. Upravljanje pomorskim dobrom

Pomorskim dobrom upravlja i o njemu vodi brigu Republika Hrvatska neposredno ili putem jedinica područne ili lokalne samouprave.³³ Kada se radi o redovnom upravljanju pomorskim dobrom, za to su zadužene jedinice lokalne samouprave, a kada se radi o izvanrednom upravljanju, za to su zadužene jedinice područne ili regionalne samouprave.

U svakom slučaju Republika Hrvatska je nadležna skrbiti o pomorskom dobru kao općem dobru, slijedom čega je aktivno legitimirana i za zaštitu pomorskog dobra.

5.1.4. Zaštita pomorskog dobra

Iz odredbe članka 10. ZPDML jasno je vidljivo da je Republika Hrvatska pravna osoba koja skrbi o pomorskom dobru kao općem dobru. Isto proizlazi iz odredbe članka 3. stavak 1. ZPDML, gdje se navodi da je pomorsko dobro opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njezinu osobitu zaštitu.

Po našem mišljenju aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbi radi utvrđenja spornog pomorskog dobra ili potraživanja naknade štete ili uspostave ranijeg stanja ima Republika Hrvatska kao pravna osoba zastupana po nadležnom državnom odvjetništvu sukladno odredbama Zakona o državnom odvjetništvu (NN 51/01).

Određenu dilemu u praksi izaziva odredba članka 118. stavak 2. ZPDML, gdje se navodi državni odvjetnik kao osoba koja će poduzeti određene radnje radi upisa pomorskog dobra, odnosno „brisanja upisa prava vlasništva ili drugog stvarnog prava na pomorskom dobru koji su nevaljano stečeni“. Ukoliko bi se uzelo da je samo navedena odredba relevantna za ostvarenje zaštite na pomorskom dobru, tada bi se radilo o državnom odvjetniku kao stranci sui generis ovlaštenoj za zaštitu i pokretanje adekvatnih postupaka glede pomorskog dobra.

Ako se uzme u obzir odredba članka 15. stavak 2. ZPDML, koja određuje da ministarstvo nadležno za poslove pomorstva mora dostavljati Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske

³² V. čl. 16.-37. ZPDML

³³ V. čl. 10. ZPDML

rješenje o određivanju granice pomorskog dobra radi upisa u zemljišne knjige, konfuzija oko ovlasti za zaštitu pomorskog dobra je još veća. Naše je mišljenje da i u pogledu ovlaštenja za zaštitu pomorskog dobra se zakonodavac treba odlučiti da li je to Republika Hrvatska kao pravna osoba zadužena za skrb, upravljanje i raspolaganje pomorskim dobrom ili je to državno odvjetništvo kao stranka sui generis. Smatramo da bi to trebala biti Republika Hrvatska kao pravna osoba jer bi takvo rješenje bilo konzistentno svim ostalim odredbama ZPDML, a državno odvjetništvo je samo zastupnik po zakonu Republike Hrvatske, sukladno Zakonu o državnom odvjetništvu (NN 51/01).

5.1.5. Promjena i ukidanje statusa pomorskog dobra

U praksi može doći do situacije da je određena nekretnina nakon stjecanja statusa pomorskog dobra u cijelosti ili dijelom izgubila taj status. Radilo bi se o slučajevima kada dolazi do određivanja granice pomorskog dobra prema važećem propisu, a koja granica bi bila sužena u odnosu na ranije određenu granicu pomorskog dobra.

Također je moguća situacija da dođe do korekcije lučkog područja i smanjenja površine unutar granica luke.³⁴ Tako odredba članka 47. stavak 3. ZPDML obvezuje lučku upravu da je dužna predložiti promjenu akta o lučkom području ako to zahtijevaju gospodarski, administrativni i drugi razlozi.

U teoriji i praksi jedna od najčešćih dvojbi odnosi se na stajalište da li vrijede granice pomorskog dobra određene po ranijim propisima dok se ne utvrde nove granice sukladno pozitivnom propisu ili takve stare granice ne treba uopće uzimati u obzir. Smatramo kako je apsolutno ispravnije stajalište da stare granice pomorskog dobra vrijede sve dok se ne provede postupak određivanja nove granice sukladno važećem propisu. U suprotnom imali bi situaciju da je pomorsko dobro samo ono što nedvojbeno proizlazi iz ZPDML kao ex lege pomorsko dobro, a sve ostalo bi bilo izvan režima pomorskog dobra.

U prijelaznim i završnim odredbama ZPDML³⁵ navedeno je da granica pomorskog dobra utvrđena prema Pomorskom zakoniku³⁶ ostaje na snazi. Takva odredba govori u prilog našem stajalištu, ali je vidljivo da je ranija granica priznata samo ako je određena Pomorskom zakonikom, a ne i ranijim propisima koji su regulirali pomorsko dobro.³⁷

U svakom slučaju smatramo da je promjenu i ukidanje statusa pomorskog dobra ovlašteno provesti isto ono tijelo koje je određeno za utvrđivanje granice pomorskog dobra. To znači da bi bilo nadležno Povjerenstvo za granice ministarstva nadležnog za pomorstvo i Vlada Republike Hrvatske za određivanje lučkog područja.³⁸

Postavlja se pitanje u kakvom je pravnom statusu dio nekretnine ili cijela nekretnina nakon što je za istu ukinut status pomorskog dobra. Smatramo da se radi o nekretnini koja prelazi u

³⁴ V. čl. 47. ZPDML

³⁵ V. čl. 118. st. 3. ZPDML

³⁶ V. Pomorski zakonik (N.N. 17/94, 74/94, 43/96), čl. 50. st. 6.

³⁷ Primjerice Zakon o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima (N.N. 19/74, 39/75, 17/77 i 18/81)

³⁸ V. čl. 14. i 47. ZPDML

stvarnopravni status i koja nekretnina postaje vlasništvo Republike Hrvatske. To iz razloga jer je Republika Hrvatska ta koja skrbi, upravlja i raspolaže pomorskim dobrom direktno ili indirektno.³⁹

Dakle, u slučaju promjene ili ukidanja granice pomorskog dobra dio ili cijela nekretnina postaje nekretnina u stvarnopravnom režimu i u vlasništvu je Republike Hrvatske.

5.1.6. Uknjižba pomorskog dobra u zemljišne knjige

Odredbom članka 15. stavak 3. ZPDML određeno je da je ministarstvo nadležno za poslove pomorstva dužno dostaviti Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske rješenje o određivanju granice pomorskog dobra radi upisa u zemljišne knjige.

Kao što je ranije navedeno, mišljenja smo da je Republika Hrvatska aktivno legitimirana za zaštitu pomorskog dobra, pa tako i za stavljanje prijedloga za uknjižbu. Smatramo kako bi predlagatelj uknjižbe trebala biti Republika Hrvatska kao pravna osoba koja skrbi o pomorskom dobru, a ne državno odvjetništvo kao stranka sui generis, a pogotovo ne Državno odvjetništvo Republike Hrvatske. Radi se očigledno i o nerazumijevanju uloge, nadležnosti i ovlasti državnih odvjetništava, posebice građansko-upravnih odjela državnih odvjetništava.

Prijedlog za uknjižbu potrebno je podnositi nadležnom zemljišnoknjižnom sudu obzirom gdje se nekretnina nalazi. U prijedlogu se treba pozvati na ZPDML koji određuje što je pomorsko dobro, ali i na odluku Povjerenstva za granice ministarstva ili odluku Vlade Republike Hrvatske o određivanju područja luke. Radi se o svojevrsnoj kombinaciji stjecanja temeljem zakona i odluke tijela nadležne vlasti, a analogno odredbi članka 126. i 129. ZV kod stjecanja prava vlasništva.

Uz prijedlog za uknjižbu pomorskog dobra potrebno je priložiti ovjereni parcelacijski elaborat ukoliko granica pomorskog dobra ne obuhvaća granice postojeće parcele.

U zemljišnim knjigama u listu „B“ ili vlastovnici, gdje se inače upisuje vlasništvo na nekretninama, treba stajati samo oznaka „pomorsko dobro“ bez ikakvih drugih navođenja općeg dobra ili sl..⁴⁰ U listu „A“ ili posjedovnici treba biti oznaka čestice navodeći da li se radi o obali, lukobranu i sl..

Naše je mišljenje da bi zemljišnoknjižni sudovi trebali prihvaćati takve prijedloge za uknjižbu pomorskog dobra i gdje bi protustranka bila fizička ili pravna osoba koja je upisana kao vlasnik nekretnine u odnosu na koju se određuje granica pomorskog dobra. Poseban problem smatramo da bi mogao nastati ukoliko bi se radilo o nekretnini u odnosu na koju bi netko tvrdio da ima valjani način stjecanja jer bi se tada po nama moralo provesti izvlaštenje djela nekretnine koja se

³⁹ To proizlazi iz odredbi čl. 3., 8., 14. i 47. ZPDML, te čl. 3. st. 3. ZV. Naime, čl. 3. ZPDML određuje da je pomorsko dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i ima njenu osobitu zaštitu, čl. 8. ZPDML određuje da sve koncesije i koncesijska odobrenja se daju na temelju prava koja na pomorskom dobru ima RH, čl. 14. ZPDML određuje nadležnost RH putem ministarstva nadležnog za poslove pomorstva za određivanje granice pomorskog dobra, čl. 47. ZPDML uređuje nadležnost Vlade RH za utvrđenje lučkog područja. Ako se tome pridodaju opće odredbe u čl. St. 3. ZV, smatramo da je potpuno jasno da je RH ta koja skrbi, upravlja i raspolaže pomorskim dobrom.

⁴⁰ To je sukladno čl. 23. st. 4. Zakona o zemljišnim knjigama (NN 91/96, 68/98, 137/99, 73/00, 114/01 i 100/04, u daljnjem tekstu: ZZK)

sada želi upisati kao pomorsko dobro. U takvim slučajevima moglo bi doći do parničnog postupka radi utvrđenja da li je netko po valjanom pravnom osnovu stekao neko stvarno pravo, ali smatramo kako je odredba članka 118. ZPDML potpuno neprihvatljiva i nedorečena. Naše je mišljenje da se nikome ne može odrediti da je dio njegove nekretnine pomorsko dobro ukoliko ima valjani način stjecanja stvarnih prava, a bez da je provedeno izvlaštenje. Druga je stvar ukoliko ne postoji takav valjani način stjecanja, odnosno ako se radi o dijelu nekretnine koja je i po ranijim propisima bila pomorsko dobro. Smatramo da je zakonodavac morao navesti što i od kada se smatra valjanim načinom stjecanja nekretnine koja bi sada trebala biti pomorsko dobro.

5.2. Javne ceste

5.2.1. Utvrđenje javne ceste

Javna cesta je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i u općoj je uporabi, a na javnim cestama ne može se stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi.⁴¹ Iz navedene odredbe jasno je da su javne ceste također opće dobro jer su u nevlasničkom režimu.

Određenje javne ceste nalazi se u članku 3. ZJC gdje se nabraja što sve čini javnu cestu.⁴² U članku 4. ZJC je daljnje određenje koje kao javnu cestu navodi one ceste koje su ovisno o njihovom društvenom, prometnom i gospodarskom značenju razvrstane u tri skupine: državne ceste,⁴³ županijske ceste⁴⁴ i lokalne ceste.⁴⁵ Na kraju u članku 5. ZJC određeno je da se javne

⁴¹ V. čl. 2. ZJC

⁴² Javnu cestu čine:

- cestovna građevina (posteljica, donji stroj kolnika, kolnička konstrukcija, most, vijadukt, podvožnjak, nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potporni i obložni zid, pothodnik i nathodnik),
- građevine za odvodnju ceste i pročišćavanje vode,
- zemljišni pojas s obiju strana ceste potreban za nesmetano održavanje ceste širine prema projektu ceste, a najmanje 1,00 m računajući od crte koja spaja krajnje crte poprečnog presjeka ceste,
- cestovno zemljište u površini koju čine površina zemljišta na kojoj je izgrađena cestovna građevina, površina zemljišnog pojasa, te površina zemljišta na kojima su izgrađeni objekti za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima predviđeni projektom ceste (cestarske kuće, stacionari, skladišta, odlagališta, benzinske postaje, servisi, parkirališta, odmorišta, itd.),
- građevina na cestovnom zemljištu,
- stabilni mjerni objekti i uređaji za nadzor vozila,
- priključci na javnu cestu izgrađeni na cestovnom zemljištu,
- prometni znakovi i uređaji za nadzor i sigurno vođenje prometa i oprema ceste (prometni znakovi, svjetlosni uređaji, telekomunikacijski stabilni uređaji, instalacije i rasvjeta u funkciji prometa, cestovne značke, detektori – brojači prometa, instalacije, uređaji i oprema u tunelima, oprema parkirališta, odmorišta i sl.)
- građevine i oprema za zaštitu ceste, prometa i okoliša (snjegobrani, vjetrobrani, zaštita od osulina i nanosa, zaštitne i sigurnosne ograde, zaštita od buke i drugih štetnih utjecaja na okoliš i sl.)

⁴³ Državne ceste su javne ceste koje povezuju cjelokupni teritorij Republike Hrvatske i povezuju ga s mrežom glavnih europskih cesta

⁴⁴ Županijske ceste su javne ceste koje povezuju područje jedne ili više županija

⁴⁵ Lokalne ceste su javne ceste koje povezuju područje grada i/ili općine

ceste razvrstavaju prema članku 4. ZJC na temelju mjerila koje donosi Vlada Republike Hrvatske, a akt o razvrstavanju javne ceste donosi ministar nadležan za poslove prometa, što se objavljuje u „Narodnim novinama“.

Dakle, da bi određena cesta, cestovna građevina, zemljani pojas, cestovno zemljište i druge nekretnine bile uopće opće dobro i javne ceste, moraju spadati u krug nekretnina iz članka 3. ZJC i moraju biti proglašene javnom cestom u smislu članka 4. i 5. ZJC. Osnovni problem koji se odmah nameće je također utvrđenje granica javne ceste u smislu članka 3. ZJC. Smatramo da je za to relevantan projekt ceste unutar kojeg se može uzeti da se radi o nekretninama koje spadaju u javne ceste.

Ukoliko se radi o nekretninama iz članka 3. ZJC, ali obzirom na društveni, prometni i gospodarski značaj takva nekretnina nije razvrstana u jednu od tri skupine javnih cesta, tada se može raditi o općem dobru, ali ne o javnoj cesti i gdje bi takva nekretnina spadala u treću vrstu općih dobara koju sačinjavaju ostale javne površine i nerazvrstane ceste koje nisu javne ceste, a niti pomorsko dobro.

Daljnji problem mogu predstavljati nekretnine koje su u statusu prava vlasništva i kao takve upisane u zemljišne knjige, a koje se nalaze unutar granica javne ceste po projektu. Radi se isključivo o objektima izgrađenim u doba društvenog vlasništva kada se nije vodila briga i skrb o općim dobrima, a niti su se opća dobra kao takva upisivala u zemljišne knjige i kada su sve nekretnine bile u statusu društvenog vlasništva. Smatramo kako će u takvim slučajevima, kao i kod pomorskog dobra, trebati utvrditi od kada se može priznati valjani način stjecanja stvarnih prava, pa tako i prava vlasništva, na sada općem dobru – javnoj cesti i u odnosu na koje nekretnine.

Smatramo da u slučaju izgradnje objekta na temelju valjane građevinske dozvole, upisa prava vlasništva u zemljišne knjige, bez izvlaštenja se ne bi moglo niti jedan objekt takve vrste proglasiti javnom cestom i općim dobrom, bez obzira ukoliko se isti nalazi unutar projekta za konkretnu javnu cestu. Danas to nije problem jer se javne ceste knjiže kao opće dobro – javna cesta i u potpunosti se sređuju imovinsko-pravni odnosi od samog projekta, izvlaštenja pa do izgradnje autoceste ili ceste.

Slijedeće pitanje odnosi se na trenutak od kada se određena cesta može smatrati javnom cestom u smislu članka 2., 3. i 4. ZJC. Ako se uzmu u obzir navedene odredbe ZJC moglo bi se zaključiti da se određena cesta može smatrati javnom cestom i općim dobrom onda kada su kumulativno ispunjeni svi uvjeti iz članka 3., 4. i 5. ZJC, odnosno da bi javna cesta postala opće dobro tek kada se razvrsta u jednu od tri skupine javnih cesta, a na temelju akta o razvrstavanju javnih cesta. Tek tada su po nama ispunjene zakonske pretpostavke da je određena nekretnina postala javna cesta i opće dobro.

Međutim, prema odredbi članka 19. stavak 5. ZJC određeno je da izvlaštenjem nekretnine postaju dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i na njima se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Iz takve odredbe bi proizlazilo da pravomoćnošću odluke o izvlaštenju u svrhu izgradnje javne ceste po projektu takva nekretnina odmah postaje opće dobro. Radi se o svojevrsnoj koliziji u odnosu na članak 5. ZJC, ali je očigledno zakonodavac prihvatio pragmatično i jednostavnije rješenje nego da se prvo upisuje kao vlasnik pravna osoba za upravljanje i građenje javne ceste pa na temelju odluke o razvrstavanju u javne ceste i adekvatne tabularne izjave po završetku izgradnje javne ceste kao opće dobro.

5.2.2. Raspolaganje javnim cestama

Gospodarsko korištenje javne ceste, građenje i održavanje javne ceste, odnosno gospodarenje autocestama i drugim objektima te pratećim objektima na cestovnom zemljištu može se temeljem koncesije dodijeliti određenoj pravnoj osobi.⁴⁶

Odluku o koncesiji za državne ceste na vrijeme od 33 godine i dulje donosi Hrvatski sabor, a za manje od 33 godine Vlada Republike Hrvatske. Županijska skupština donosi odluku o koncesiji za županijske i lokalne ceste.⁴⁷

Odluka o koncesiji se donosi nakon provedenog natječaja, a predmet koncesije, ugovor o koncesiji i ovlaštenja koncesionara su regulirani u odredbama članka 35.-43. ZJC. Kao određeni vid raspolaganja javnim cestama može se uzeti i davanje u zakup pratećih objekata ili lokacija za pružanje usluga korisnicima autocesta, što je navedeno u članku 17. ZJC i za što su ovlaštene pravne osobe koje se osnivaju za upravljanje, građenje i održavanje državnih cesta, odnosno županijskih i lokalnih cesta. Radi se o prenesenom pravu raspolaganja za određene namjene na kraće razdoblje nego što je to predviđeno koncesijom.

5.2.3. Upravljanje javnim cestama

U smislu članka 44. ZJC „Hrvatske ceste“ d.o.o. osnovane su kao trgovačko društvo koje upravlja, gradi i održava državne ceste. Ovlasti i predmet poslovanja tog trgovačkog društva taksativno su nabrojani u članku 44. stavak 3. u svezi članka 11., 14. i 17. ZJC.

Za upravljanje, građenje i održavanje autocesta odredbom članka 45. ZJC određeno je trgovačko društvo „Hrvatske autoceste“ d.o.o. čija su ovlaštenja i predmet poslovanja navedeni u članku 45. stavak 3. također u svezi s člankom 11., 14. i 17. ZJC. Osnivač „Hrvatskih autocesta“ d.o.o. i „Hrvatskih cesta“ d.o.o. je Republika Hrvatska.

U smislu članka 55. ZJC za obavljanje djelatnosti kojima se osigurava upravljanje županijskim i lokalnim cestama, županija osniva pravnu osobu - Županijsku upravu za ceste, dok u odnosu na Grad Zagreb odlukom Gradskog poglavarstva se osniva upravno tijelo Grada Zagreba za te poslove.⁴⁸

Jedno od ovlasti navedenih pravnih osoba za upravljanje javnim cestama je i davanje u zakup pratećih objekata ili lokacija za pružanje usluga korisnicima autocesta,⁴⁹ za koju ovlast smo rekli da se odnosi zapravo na raspolaganje i gospodarenje javnom cestom, a koja nije putem koncesija. U članku 64. ZJC ministar nadležan za poslove prometa propisuje uvjete i način korištenja cestovnog zemljišta, uvjete i postupak povjeravanja te prava i obveze u svezi s obavljanjem pratećih djelatnosti na cestovnom zemljištu. Navedenim pravilnikom ni u kom slučaju se ne

⁴⁶ V. čl. 35. ZJC

⁴⁷ V. čl. 35. ZJC

⁴⁸ V. čl. 57.a. ZJC

⁴⁹ V. čl. 17. ZJC

mogu propisati veće ovlasti nego što je propisano odredbama ZJC i gdje je osnovno raspolaganje javnim cestama putem koncesija.

Za razliku od pomorskog dobra, upravljanje javnim cestama u potpunosti je normirano i povjereno točno određenim pravnim osobama koje obavljaju takvo upravljanje.

5.2.4. *Zaštita javnih cesta*

Smatramo da u pogledu aktivne legitimacije za zaštitu javnih cesta kao općeg dobra postoji određeni dualizam između Republike Hrvatske i pravne osobe nadležne za upravljanje, građenje i održavanje javnih cesta. Naime, javna cesta je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku i u općoj uporabi te smatramo da je Republika Hrvatska aktivno legitimirana u svim onim sporovima gdje bi se utvrđivalo da je određena nekretnina javna cesta i opće dobro. S druge strane, u svim onim sporovima koji bi proizlazili iz ovlasti pravnih osoba određenih za upravljanje, građenje i održavanje javne ceste aktivno legitimirana bi bila takva pravna osoba.

Mišljenja smo da takvo rješenje proizlazi iz odredbi ZJC, a predstavlja i pragmatično rješenje u svrhu jednoobraznog postupanja radi zaštite javnih cesta kao općeg dobra od interesa za Republiku Hrvatsku i u općoj uporabi.

5.2.5. *Promjena i ukidanje statusa javne ceste*

Ukoliko bi određena nekretnina u naravi prestala biti javnom cestom u skladu s odredbom članka 3., 4. i 5. ZJC, postavlja se pitanje u kakvom pravnom statusu bi bila takva nekretnina. Poznati su slučajevi kada je uslijed izgradnje novih cesta ili autocesta, dio stare ceste ili cijela cesta ostao izvan funkcije iz članka 3. i 4. ZJC. Nadalje, ukoliko takva nekretnina nije više razvrstana u jednu od tri grupe javnih cesta prema članku 5. ZJC, smatramo da su ispunjene sve pretpostavke da se više ne radi o javnoj cesti i općem dobru, već o vlasništvu takve nekretnine od strane Republike Hrvatske.

To je analogno stajalištu kao i kod pomorskog dobra da onaj tko skrbi o općem dobru postaje i vlasnik nekretnine nakon ukidanja statusa općeg dobra. Kod javnih cesta alternativa takvom stajalištu bi bila da pravne osobe koje upravljaju javnim cestama postaju vlasnici takvih nekretnina, što smatramo apsolutno neprihvatljivim jer bi tada takve nekretnine ulazile kao osnovna sredstva u imovinu tih pravnih osoba. Treća je mogućnost da takva nekretnina ostaje u statusu općeg dobra, ali koje više nije javna cesta i koje bi opće dobro tada bilo u ingerenciji jedinice lokalne samouprave koja bi skrbila o takvim nekretninama.

Međutim, smatramo da vlasnik takvih nekretnina postaje Republika Hrvatska, što je identično kao i kod pomorskog dobra.

5.2.6. *Uknjižba javnih cesta u zemljišne knjige*

Kao i kod zaštite javnih cesta kao općeg dobra, smatramo da bi kao predlagatelji uknjižbe javnih cesta u zemljišne knjige kao općeg dobra mogli biti i Republika Hrvatska, zastupana po nadležnom državnom odvjetništvu, ali i pravna osoba koja je zadužena za upravljanje, građenje i

održavanje javnih cesta. Naime, Republika Hrvatska po nama ima izvornu vlast i skrb nad javnim cestama, a s druge strane pravne osobe koje upravljaju javnim cestama svoje pravo crpe iz odredbi ZJC i njihova je nadležnost vezana za upravljanje, građenje i održavanje javnih cesta.

Obzirom da navedene pravne osobe provode i izvlaštenja radi stjecanja zemljišta u svrhu izgradnje javne ceste i koje obzirom na odredbu članka 19. stavak 5. ZJC odmah postaju opće dobro, ne vidimo zapreka da primjerice „Hrvatske autoceste“ d.o.o. ili „Hrvatske ceste“ d.o.o. ne stavljaju prijedloge za uknjižbu javnih cesta kao općeg dobra u zemljišne knjige.

U listu „B“ ili vlastovnici zemljišne knjige potrebno je upisivati oznaku opće dobro – javna cesta, uz navođenje tko upravlja takvom javnom cestom, sukladno odredbi članka 23. stavak 4. ZZK. U listu „A“ ili posjedovnici treba učiniti vidljivim da se radi o cesti ili autocesti. Poseban problem predstavljaju javne ceste koje su kao takve danas razvrstane, ali su izgrađene u doba društvenog vlasništva bez usklađivanja zemljišnoknjižnog i faktičnog stanja, te su na nekretninama koje po projektu čine granice javne ceste upisane i mnogobrojne fizičke osobe kao vlasnici nekretnina, iako su provedena najvjerojatnije izvlaštenja i depozitacije. Ukoliko se ne raspolaže odlukom nadležnog tijela o izvlaštenju ili depozitaciji iz koje će biti vidljivo da je ista pravomoćna, neće se moći danas staviti prijedlog za uknjižbu javne ceste kao općeg dobra u zemljišne knjige, nego će to trebati činiti u parničnom postupku.

Slijedeći problem koji smo već spomenuli odnositi će se na određene nekretnine unutar granica javne ceste po projektu za koje će određene osobe doprinijeti građevnu dozvolu, z.k. izvadak o upisu prava vlasništva na njih takve nekretnine i gdje će se pojaviti sporno pitanje da li je takva osoba mogla steći pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo valjano u vrijeme stjecanja takve nekretnine. Ako bi se radilo o tome, tada bez izvlaštenja ne bi moglo doći do proglašenja i upisa takve nekretnine u zemljišne knjige kao općeg dobra.

5.3. Ostala opća dobra

5.3.1. Utvrđenje ostalih općih dobara

Naveli smo da su opća dobra voda u rijekama, jezerima i moru te atmosferski zrak. Radi se o općim dobrima obzirom na njihova prirodna svojstva koja ih izuzimaju iz stvarnopravnog režima, a kao takva ih predviđa i propis.

U drugu grupu općih dobara spadaju pomorsko dobro i javne ceste na temelju, prije svega, odredbi ZPDML i ZJC.

Međutim, postoje i određene nekretnine koje su u statusu općih dobara, a nisu niti pomorsko dobro niti javne ceste. Radi se o određenim javnim površinama, a naročito javno zelene površine, pješačke staze, pješačke zone, trgovi, parkovi, igrališta, javno prometne površine i dijelovi cesta koje prolaze kroz naselje, a nisu razvrstane ceste. Sve navedene nekretnine u pravilu su u zemljišnim knjigama upisane kao opće dobro u nevlasničkom režimu.⁵⁰

⁵⁰ Bez obzira što se u pravilu u zemljišnim knjigama navodi upis – javno dobro, jer se ne radi o javnom dobru u vlasničkom režimu, nego o općem dobru

Obzirom da se ne radi o javnim cestama ili pomorskom dobru, moglo bi se prvotno zaključiti da se radi o općim dobrima o kojima brigu vodi Republika Hrvatska, njima upravlja i za to odgovara, sukladno članku 3. stavak 3. ZV. Međutim, smatramo kako iz posebnog zakona u dovoljnoj mjeri proizlazi iznimka za takve nekretnine koja ih stavlja u ingerenciju jedinica lokalne samouprave.

U članku 3. stavak 9. ZKG određeno je da komunalnu djelatnost predstavljaju održavanje javnih površina,⁵¹ a u članku 3. stavak 10. ZKG i održavanje nerazvrstanih cesta.⁵²

U smislu članka 22. stavak 1. ZKG komunalna naknada kao prihod proračuna jedinice lokalne samouprave namijenjena je i održavanju javnih površina i nerazvrstanih cesta. U članku 4. ZKG određeno je tko može obavljati komunalne djelatnosti, pa je tako određeno da to mogu same jedinice lokalne samouprave putem svojih službi, trgovačka društva koje osniva jedinica lokalne samouprave, javne ustanove koje osniva jedinica lokalne samouprave te pravna ili fizička osoba na temelju koncesije ili ugovora o povjeravanju komunalnih poslova.

U članku 6. ZKG određeno je da se odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, za između ostalog javne površine i javne ceste, može pravnim osobama iz članka 4. ZKG povjeriti da u sklopu djelatnosti radi koje su osnovane, općim aktima uređuju određene odnose, rješavaju u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima, obvezama i odgovornosti fizičkih i pravnih osoba te obavljaju druge javne ovlasti.

U članku 30. stavak 1. ZKG određeno je, između ostalog, da građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture čine javne površine i nerazvrstane ceste, a što se financira iz komunalnog doprinosa, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesiju i drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom. Iz ove odredbe je vidljivo da faktički jedinice lokalne samouprave osnivaju putem gradnje nove javne površine i nerazvrstane ceste.

Obzirom na sve navedene odredbe ZKG, te obzirom da nema odredbi drugih zakona koji bi javne površine i nerazvrstane ceste određivale na bilo koji način, mišljenja smo da su takve nekretnine, ukoliko se radi o općim dobrima, pod ingerencijom jedinice lokalne samouprave koja evidentno o istima skrbi, upravlja i odgovara za njih.

Iako se izričito ne navodi da jedinica lokalne samouprave vrši skrb o takvim općim dobrima, smatramo da se takav zaključak nameće iz svih odredbi koje smo ranije citirali. Osim toga, radi se o jednom pragmatičnom rješenju, jer bi potpuno nesvrishodno bilo da o nekretninama i općim dobrima takve vrste skrbi Republika Hrvatska. Radi se o nekretninama koje čine javne površine i nerazvrstane ceste apsolutno lokalnog značenja.

⁵¹ Pod održavanjem javnih površina naročito se razumijeva održavanje javnih zelenih površina, pješačkih staza, pješačkih zona, otvorenih odvodnih kanala, trgova, parkova, dječjih igrališta i javnih prometnih površina te dijelova javnih cesta koje prolaze kroz naselje, kad se ti dijelovi ne održavaju kao javne ceste prema posebnom zakonu

⁵² Pod održavanjem nerazvrstanih cesta razumijeva se održavanje površina koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane ceste u smislu posebnih propisa, te gospodarenje cestovnim zemljištem uz nerazvrstane ceste

5.3.2. Raspolaganje javnim površinama i nerazvrstanim cestama

Za raspolaganje općim dobrima koja nisu pomorsko dobro ili javne ceste nadležna je jedinica lokalne samouprave. Ona može raspolagati u okviru komunalnih djelatnosti temeljem odluke o koncesiji, a sukladno odredbama članka 11.-14. ZKG koje reguliraju donošenje odluke o koncesiji, ugovor o koncesiji te prestanak koncesije.

Također nije isključeno da temeljem posebnih zakona jedinica lokalne samouprave raspolaže javnim površinama u okviru namjene kao što je davanje u zakup radi određenih ugostiteljskih ili drugih djelatnosti, a što odgovara analogno davanju u zakup cestovnog zemljišta prema ZJC.⁵³

5.3.3. Upravljanje javnim površinama i nerazvrstanim cestama

Jedinice lokalne samouprave upravljaju samostalno javnim površinama i nerazvrstanim cestama ili putem trgovačkih društava koje osnivaju, javnih ustanova koje također osnivaju te na kraju davanjem koncesija, odnosno sklapanjem ugovora o povjeravanju komunalnih poslova s fizičkim i pravnim osobama. Obavljanje komunalnih djelatnosti regulirano je člankom 4.-10. ZKG.

5.3.4. Zaštita javnih površina i nerazvrstanih cesta

Obzirom na sve navedeno jasno je da je jedinica lokalne samouprave aktivno legitimirana i za zaštitu javnih površina i nerazvrstanih cesta. To znači da može pokretati adekvatne postupke za utvrđenje takvih općih dobara, tražiti predaju u posjed i sl..

5.3.5. Promjena i ukidanje statusa općeg dobra za javne površine i nerazvrstane ceste

Osnovni princip da se promjena i ukidanje statusa općeg dobra može izvršiti samo u istom postupku i na isti način kako se i određuje i ustanovljava određeno opće dobro. Kod ostalih općih dobara, odnosno javnih površina i nerazvrstanih cesta, radi se o specifičnom slučaju kada takav postupak nije normiran, već se radi o takvim nekretninama još iz doba društvenog vlasništva ili novoizgrađenim javnim površinama i nerazvrstanim cestama sukladno odredbi članka 30. stavak 1. ZKG.

Naime, članak 30. stavak 1. ZKG, koji govori o financiranju i građenju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, predviđa da se javne površine i nerazvrstane ceste grade i financiraju iz komunalnog doprinosa, proračuna jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesiju i drugih izvora određenih posebnim zakonom.

Jedinica lokalne samouprave stoga određuje da li će izgraditi javnu površinu i nerazvrstanu cestu, pri čemu može odlučiti, po nama, da li će ista biti u statusu općeg dobra ili primjerice javnog dobra u općoj uporabi. Poglavarstvo jedinice lokalne samouprave ovlašteno je argumentum a contrario odlučivati onda o promjeni ili ukidanju statusa takvih nekretnina, u kojem slučaju takve nekretnine postaju vlasništvo jedinice lokalne samouprave. Radi se o istom

⁵³ V. čl. 17. ZJC

principu kao za sva opća dobra gdje onaj tko skrbi o općim dobrima nakon ukidanja ili promjene takvog statusa postaje vlasnik takve nekretnine, a ne bilo tko drugi.

U odnosu na javne površine i nerazvrstane ceste izričito se ne navodi ovlast jedinice lokalne samouprave za skrb, brigu i odgovornost nad općim dobrima koje čine nerazvrstane ceste i javne površine, ali takav zaključak nedvojbeno proizlazi iz svih navedenih odredbi ZKG te iz članka 3. stavak 3. ZV, gdje se poziva na posebni zakon koji je iznimka u odnosu na opće odredbe ZV.

Također, postoji opasnost da jedinica lokalne samouprave bezrazložno i nekritički mijenja status općeg dobra javnih površina i nerazvrstanih cesta, te nakon toga raspolaže takvim nekretninama po običnom stvarnopravnom režimu. Međutim, mišljenja smo da su jedinice lokalne samouprave prvenstveno vezane za prostorne planove koje same donose i da niti jednoj jedinici lokalne samouprave nije u interesu da s takvim nekretninama raspolaže na način koji bi ugrozio njihovu osnovnu namjenu. U svakom slučaju smatramo da je potrebno detaljnije regulirati postupanje s ovakvim nekretninama u statusu općeg dobra.

5.3.6. Uknjižba javnih površina i nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige

Aktivno legitimirana za podnošenje prijedloga za uknjižbu je nadležna jedinica lokalne samouprave koja bi uz prijedlog za uknjižbu trebala priložiti i odluku poglavarstva da se radi o općem dobru i nekretnini u nevlasničkom režimu. Upis nerazvrstanih cesta i javnih površina u listu „B“ ili vlastovnici zemljišne knjige trebao bi se vršiti uz naznaku općeg dobra te jedinice lokalne samouprave koja upravlja takvom nekretninom, a sve sukladno članku 23. stavak 4. ZZK.

Kod promjene statusa općeg dobra uz prijedlog za uknjižbu sada prava vlasništva potrebno je također priložiti odluku poglavarstva nadležne jedinice lokalne samouprave o promjeni ili ukidanju statusa općeg dobra predmetne nekretnine.

6. ZAKLJUČAK

Opća dobra su stvari koje su izuzete iz stvarnopravnog režima obzirom na svoja prirodna svojstva, a takve stvari su zrak, voda u jezerima, rijekama i moru ili su temeljem propisa proglašena općim dobrom.

Razlika između općih dobara i javnih dobara je u tome što su ova druga u stvarnopravnom režimu i u vlasništvu su osoba javnog prava. Osobe javnog prava su Republika Hrvatska, jedinice lokalne i područne samouprave, te ustanove koje osnivaju Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne samouprave.

Javna dobra se dijele na javna dobra u općoj uporabi i javna dobra u javnoj uporabi. Javna dobra u općoj uporabi su ona dobra u vlasništvu Republike Hrvatske namijenjena uporabi svih i svatko se može služiti njima na način koji je radi te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su te stvari dane na upravljanje. Javno vodno dobro je tipičan primjer javnog dobra u općoj uporabi. Javno dobro u javnoj uporabi su nekretnine i stvari državnih tijela, ministarstava, sudova i sl., koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njenih tijela i ustanova.

Dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu biti opća dobra, javna dobra u općoj ili javnoj uporabi, te ostale stvari u stvarnopravnom režimu ako su od interesa za Republiku Hrvatsku i ako je to zakonom određeno. Takve stvari imaju posebni režim raspolaganja, korištenja i upravljanja.

Pomorsko dobro je opće dobro o kojem vodi brigu i skrbi Republika Hrvatska, koja ujedno vrši zaštitu, raspolaže pomorskim dobrom, upravlja neposredno i posredno, te mijenja status općeg dobra u postupku identičnom i za određivanje pomorskog dobra.

Javne ceste su opće dobro o kojem skrbi, brine i odgovara Republika Hrvatska, ali u pravilu putem drugih pravnih osoba osnovanim upravo za poslove upravljanja, održavanja i građenja. Zaštitu vrši Republika Hrvatska i navedene pravne osobe u okviru svojih nadležnosti, a promjena statusa javne ceste vezana je za proceduru kao kod određivanja javne ceste. U zemljišnim knjigama upisuje se pravna osoba koja upravlja općim dobrom uz oznaku da se radi o općem dobru.

Općenito gledajući raspolaganje općim dobrima predviđeno je putem dodjele koncesija uz određene iznimke gdje se posebnim ugovorima uređuju raspolaganja općim dobrima na kraće razdoblje.

Na kraju postoje opća dobra koja nisu niti pomorsko dobro, a niti javna cesta o kojima skrbi jedinica lokalne samouprave koja je nadležna za raspolaganje, zaštitu, promjenu statusa i uknjižbu takvih općih dobara.

Opća dobra čine veliki dio teritorija Republike Hrvatske i od posebnog su značaja za Republiku Hrvatsku, ali isto tako i za sve druge pravne i fizičke osobe. Nadamo se da je ovaj rad doprinos boljem razumijevanju takvog značaja, te da su predložena određena rješenja koja se odnose na utvrđenje, raspolaganje, upravljanje, zaštitu i uknjižbu općih dobara.