

PRAVNI STATUS PROMETNICA I UPIS U ZEMLJIŠNE KNJIGE

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

UDK: 349.418:351.811
347.235.11:351.811
Ur: 1. prosinca 2010.
Pr.: 16. veljače 2011.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

U radu se razmatra pravni status prometnica – javnih cesta i nerazvrstanih cesta unatrag tridesetak godina u Republici Hrvatskoj analizom zakonskih rješenja kojima je bio, odnosno kojima je uređen pravni status prometnica. Isto tako razmatra se i pitanje upisa prometnica u zemljišnim knjigama, te ukazuje na probleme. Posebno se analizira Prijedlog Zakona o cestama i rješenja koja donosi taj propis, a koji je u prosincu 2010. godine bio u parlamentarnoj proceduri u prvom čitanju.

Ključne riječi: *javne ceste, nerazvrstane ceste, postupak izvlaštenja, upis prometnica u zemljišne knjige.*

1. UVOD

Prometnice u životu svakog društva predstavljaju krvotok kojim se određeno društvo brže i ravnomjernije razvija. Prometnice imaju veliki značaj za razvoj turizma, jer milijuni motoriziranih turista brže i lakše dolaze na svoja odredišta, ali i za druge gospodarske grane. No, u isto vrijeme postavlja se pitanje pravnog statusa prometnica, tko njima upravlja i temeljem kojih ovlaštenja. Dok je kod javnih cesta – autocesta, državnih, lokalnih i županijskih cesta pravni status definiran u pozitivnom zakonodavstvu, glede nerazvrstanih cesta pravni status je i dalje nejasan, iako po načinu korištenja i funkciji nerazvrstane ceste, ne postoje nikakve bitne razlike između javne ceste i nerazvrstane ceste.

Posebnu razinu problema predstavlja pitanje jesu li prometnice upisane u zemljišnu knjigu i na koji način. Pri tomu valja ukazati na činjenicu da su u zemljišnim knjigama često puta upisani stari vlasnici, koji sada postavljaju određene stvarno odnosno obveznopravne zahtjeve. Cilj je ovog rada ukazati na nelogičnosti koje se javljaju u praksi da se u postupcima osnivanja ili obnove zemljišnih knjiga na javnim prometnicama upisuju privatni vlasnici koji su izgubili vlasništvo pred četrdeset i više godina.

U ovom se radu nastoji ukazati na probleme koji se u praksi javljaju glede pravnog statusa prometnica i njihova upisa u zemljišnu knjigu, pri čemu je dan prikaz zakonodavne regulative u zadnjih tridesetak godina. Isto tako cijelo je pitanje razmotreno i sa stajališta pravila zemljišnoknjižnog prava, posebice glede upisa u zemljišnu knjigu prometnica sagrađenih prije više desetaka godina, a za koje ne postoje potrebni dokumenti za upis, kao što su građevna dozvola, pravomoćno rješenje o eksproprijaciji i slično.

2. PRAVNI IZVORI

Na samom početku potrebno je navesti pravne izvore koji su relevantni za temu ovog rada. Ustav Republike Hrvatske¹ u čl. 48. jamči pravo vlasništva, određuje da vlasništvo obvezuje i da su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru, a ujedno jamči pravo nasljeđivanja i regulira stjecanje prava vlasništva u Republici Hrvatskoj stranih osoba. Isto tako u čl. 52. st. 1. Ustava izričito se određuje da more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku imaju njezinu osobitu zaštitu. Stavkom 2. istoga članka propisano je da se zakonom određuje način na koji se dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu upotrebljavati i iskorištavati od ovlaštenika prava na tim dobrima i samih vlasnika, kao i naknada za ograničenja kojima su podvrgnuti.

S obzirom na pristupanje Republike Hrvatske Europskoj zajednici vrlo važan pravni izvor je i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda², koja u Protokolu I. od 20. ožujka 1952. godine u čl. 1. izričito propisuje da svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva, te da se nitko ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava. No, isto tako u tom je članku propisano da prethodne odredbe ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza i drugih doprinosa ili kazni. Upravo u posljednjoj rečenici se nalazi bitna odredba koja govori o pravu države da ograniči vlasnička prava radi zaštite općeg interesa.

Ustav u čl. 50. st. 1. izričito određuje da je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti pravo vlasništva, ali uz naknadu tržišne vrijednosti.

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

2 Narodne novine – Međunarodni ugovori, br. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, dalje Konvencija.

Daljnje pravne izvore čini Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima³ i Zakon o zemljišnim knjigama⁴, koji reguliraju pitanje općih i javnih dobara i njihova upisa u zemljišne knjige. Nadalje treba spomenuti Zakon o izvlaštenju⁵, koji regulira postupak oduzimanja nekretnina u svrhu izgradnje, između ostalog i prometnica, Zakon o javnim cestama⁶, Zakon o komunalnom gospodarstvu⁷, Zakon o državnoj izmjeri i katastru nekretnina⁸, Zakon o prostornom uređenju i gradnji⁹, koji također imaju utjecaj na pravni status prometnica i njihov upis u zemljišne knjige. Tako ZJC propisuje koje se prometnice smatraju javnim cestama, koji je njihov pravni status, te kako se vrši upis u zemljišne knjige. ZKG na posredan način govori o nerazvrstanim cestama ne zauzimajući stajalište o pravnom statusa tih cesta. ZDIKN regulira pitanje upisa prometnica u katastar zemljišta (nekretnina), dok ZPUG propisuje pravila na koji način i uz koju dokumentaciju se građevine (pod građevinom se smatra i cesta), mogu upisati u zemljišne knjige, odnosno katastar.

Postoji i cijeli niz drugih propisa, koji na određeni način dolaze u doticaj s materijom prometnica, posebice glede posebnih pravnih režima na zemljištu koji reguliraju poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, pomorsko dobro i morske luke, zatim propisi koji reguliraju pitanje vodova itd. Svi ti drugi zakoni predstavljaju sporedne pravne izvore u ovoj materiji.¹⁰

Isto tako, postoji i cijeli niz podzakonskih akata koji također predstavljaju pravne izvore u ovoj materiji. Ovdje ćemo spomenuti samo neke, koje smatramo bitnima, s obzirom na temu ovoga rada. Za upis prometnica u zemljišne knjige bitan je Pravilnik o unutarnjem ustroju, vođenju zemljišnih knjiga i obavljanju drugih poslova u zemljišnoknjižnim odjelima sudova (Zemljišnoknjižni poslovnik)¹¹. No isto tako je bitna Uredba o mjerilima za razvrstavanje javnih cesta¹², Odluka o razvrstavanju javnih cesta u autoceste¹³, Odluke o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste¹⁴ itd.

3 Narodne novine br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, dalje ZV.

4 Narodne novine br. 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, dalje ZZK.

5 Narodne novine br. 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06, dalje ZI.

6 Narodne novine br. 180/04, 82/06, 138/06, 146/08, 38/09, 124/09, 153/09, 73/10, dalje ZJC.

7 Narodne novine br. 35/95, 109/95, 21/96, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, dalje ZKG.

8 Narodne novine br. 16/07, 152/08, 124/10, dalje ZDIKN.

9 Narodne novine br. 76/07, 38/09, dalje ZPUG.

10 Primjerice se samo navode neki zakoni:

- Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine br. 152/08, 25/09, 21/10,

- Zakon o šumama (Narodne novine br. 140/05, 82/06, 129/08, 80/10),

- Zakon o zaštiti prirode (Narodne novine br. 70/05, 139/08),

- Zakon o željeznici (Narodne novine br. 123/03, 30/04, 153/05, 79/07, 120/08, 75/09),

- Zakon o tržištu plina (Narodne novine br. 40/07, 152/08, 83/09),

- Zakon o tržištu električne energije (Narodne novine br. 117/04, 76/07, 152/08) i dr.

11 Narodne novine br. 81/97, 109/02, 123/02, 153/02, 14/05, dalje Poslovnik.

12 Narodne novine br. 57/07.

13 Narodne novine br. 77/07, 13/09, 104/09.

14 Narodne novine br. 122/08, 13/09, 104/09, 123/09, 17/10.

U važne pravne izvore možemo ubrojiti i sudsku praksu, ali i pravnu teoriju, koja razmatra ovu problematiku, na koju ćemo ukazivati u nastavku ovog rada.

3. PRAVNI STATUS JAVNIH CESTA U PERIODU OD 1984. DO 2010. GODINE

3.1. Zakon o cestama iz 1984. godine

Do 1984. godine u Republici Hrvatskoj na snazi je bio Zakon o javnim cestama¹⁵. Zakon o cestama iz 1984. godine¹⁶ u čl. 2. je izričito odredio da se pod cestom, u smislu odredaba tog zakona, podrazumijeva sva javna cesta i nerazvrstana cesta na kojima se obavlja promet. U smislu čl. 8. st. 1. tog Zakona javnu cestu čine donji i gornji stroj ceste (trup ceste), cestovni građevinski objekti (mostovi, podvožnjaci, nadvožnjaci, propusti, tuneli, galerije, potporni i obložni zidovi, pothodnici i nathodnici), uređaji za odvodnju, zemljišni pojas s obje strane ceste širine najmanje jedan metar računajući od crte koju čine krajnje točke poprečnog profila ceste, zračni prostor iznad kolnika u visini od 7 metara, prometne površine uz kolnik (pješačke staze neposredno uz kolnik ili odvojene od kolnika, biciklističke staze uz kolnik ili odvojene od kolnika, odmorišta, parkirališta, autobusna stajališta i okretišta), mjerne vage i objekti za vaganje i kontrolu prometa, piste i helikopterske stajanke izgrađene u sustavu ceste, stalni uređaji za zaštitu ceste i prometa od snježnih nanosa, djelovanja vjetera, osulina i nanosa zemljanog materijala, zelene površine između kolnika te kolnika i pločnika, odnosno biciklističke staze, priključci na javnu cestu i odvojeci od javne ceste u širini zaštitnog pojasa, prometna signalizacija, oprema ceste, cestarske kuće, stacionari i drugi objekti za potrebe održavanja ceste.

Navedeni Zakon je u čl. 9. odredio da javna cesta prema namjeni može biti auto-cesta, cesta rezervirana za promet motornih vozila, cesta određena za mješoviti promet i cesta određena za pojedine vrste prometa, s tim da se prema st. 2. javnom cestom za mješoviti promet smatra cesta koja nije rezervirana samo za promet motornih vozila ili samo za pojedinu vrstu prometa. Iz čl. 12. je vidljivo da je Zakon razlikovao magistralnu, regionalnu, odnosno lokalnu cestu.

Nerazvrstanu cestu je prema čl. 14. st. 1. istoga Zakona, predstavljala površina koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju različitih korisnika (seoski, poljski i šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od poplava i slično). Stavkom 2. je pak propisana nadležnost općinske skupštine u određivanju načina korištenja, održavanja, zaštite, rekonstrukcije i izgradnje nerazvrstanih cesta.

Za pravni status cesta bila je bitna odredba čl. 3. Zakona. Tom je odredbom

15 Narodne novine br. 53/74, 5/75, 14/75, 39/75.

16 Narodne novine br. 29/84.

bilo propisano da se na javnoj cesti ne mogu stjecati imovinska prava, što pak znači da su se na nerazvrstanoj cesti takva prava mogla stjecati. Radi boljeg razumijevanja ukazujemo i na stajalište pravne teorije o pojmu imovinskog prava, odnosno što se u to vrijeme podrazumijevalo pod pojmom imovinskih prava. Pod imovinskim pravom u objektivnom smislu podrazumijevao se skup pravnih pravila kojima se u okviru povijesno određenog stupnja razvitka robne proizvodnje u socijalizmu reguliraju oni društveno-ekonomski odnosi u koje ljudi stupaju povodom stvari, činidaba ili imovine. Pod subjektivnim imovinskim pravom podrazumijevalo se ovlaštenje koje je za sudionika konkretnog imovinskopravnog odnosa nastalo u okviru tog odnosa normiranog imovinskim pravom u objektivnom smislu. Imovinsko pravo u socijalizmu sastojalo se od općeg dijela imovinskog prava, stvarnog prava, obveznog prava i nasljednog prava.¹⁷

Iz navedenoga se može zaključiti da na javnim cestama nije moglo postojati pravo vlasništva, služnosti, nije se moglo zasnovati založno pravo. Kod nerazvrstanih cesta Zakon je dopuštao mogućnost da na tim cestama postoje imovinska prava, što znači da su te ceste mogle biti u vlasničkom režimu. No, ono što je bilo dobro u navedenom Zakonu je da je isti definirao pojam nerazvrstanih cesta.

3.2. Zakon o javnim cestama iz travnja 1990. godine

Zakonom o javnim cestama iz travnja 1990. godine¹⁸ javna cesta je utvrđena dobrom u općoj upotrebi (čl. 2.), a ujedno je održavanje i zaštita javnih cesta utvrđena kao djelatnost od posebnog društvenog interesa (čl. 3.).

Javna cesta je prema čl. 4. st. 1. Zakona svaka razvrstana cesta, s tim da se ista razvrstava ovisno o njenom društvenom i privrednom značenju u magistralnu, regionalnu ili lokalnu cestu. Prema st. 2. istog članka magistralne i regionalne ceste čine republičku mrežu javnih cesta. Samo razvrstavanje cesta u regionalne i lokalne bilo je u nadležnosti Izvršnog vijeća Sabora na prijedlog Republičkog fonda za ceste (čl. 6.). Namjenu postojeće republičke mreže javnih cesta u odnosu na vrstu prometa, koji se njome može odvijati, određivao je Republički fond za ceste, dok je namjenu lokalnih cesta određivala skupština nadležne društveno-političke zajednice (čl. 8.).

Glede pitanja što čini javnu cestu mjerodavna je odredba čl. 5. Zakona. Prema toj odredbi javnu cestu čine donji i gornji stroj ceste, cestovni građevinski objekti (mostovi, podvožnjaci, nadvožnjaci, propusti, tuneli, galerije, potporni i obložni zidovi, pothodnici, nathodnici), uređaji za odvodnju, zemljišni pojas s obje strane ceste najmanje širine jedan metar od crte koju čine krajnje točke poprečnih profila ceste, cestovno zemljište u širini koju čine širina trupa ceste i širina zemljišnog pojasa, te površine na kojima su izgrađene cestarske kuće, stacionari, servisi, benzinske stanice i drugi objekti za potrebe održavanja cesta i usluga vozilima i putnicima predviđeni projektom ceste, sve prometne i druge površine na cestovnom

17 M. Vedriš, P. D. Klarić, *Osnove imovinskog prava*, Narodne novine, Zagreb, 1987., str. 6-10.

18 Narodne novine br. 20/90.

zemljištu, zračni prostor iznad kolnika u visini od 7 metara, mjerne vage i objekti za vaganje i kontrolu prometa, priključci na javnu cestu u širini zemljišnog pojasa, prometna signalizacija, cestarske kuće, stacionari i drugi objekti za potrebe održavanja cesta.

Već je iz samog naziva Zakona potpuno jasno da se isti nije bavio nerazvrstanim cestama, pa niti njihovim pravnim statusom.

3.3. Zakon o javnim cestama iz listopada 1990. godine

Republika Hrvatska je 1990. godine, a nakon osamostaljenja u listopadu dobila novi Zakon o javnim cestama¹⁹. U tom je Zakonu javna cesta definirana kao svaka razvrstana cesta, koja se ovisno o njenom društvenom i privrednom značenju razvrstava u magistralnu, regionalnu ili lokalnu cestu (čl. 2.).

I nadalje je javna cesta ostala dobro u općoj upotrebi (čl. 3.). S obzirom na osamostaljenje Republike Hrvatske određeno je da prijedlog za razvrstavanje cesta u magistralne, regionalne i lokalne utvrđuje, odnosno obavlja Ministarstvo prometa i veza (čl. 5.). Glede pitanja što sve čini javnu cestu (čl. 4.) nije bilo nikakvih promjena u odnosu na Zakon o javnim cestama iz travnja 1990. godine.

U to vrijeme nije se uopće vodilo računa o tome na koji način će biti evidentirane javne ceste u zemljišnim knjigama, odnosno nije se vodilo računa o (ne)riješanim imovinskim odnosima.

Iz gore navedenoga vidljivo je da su javne ceste bile dobro u općoj upotrebi. U Ustavu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije²⁰ i to u čl. 85. bilo je propisano da zemljište, šume, vode, vodotoci, more i morska obala, rudna blaga i druga prirodna bogatstva, dobra u općoj upotrebi te nekretnine i druge stvari od posebnog kulturnog i povijesnog značenja uživaju, kao dobra od općeg interesa, posebnu zaštitu i koriste se pod uvjetima i na način koji su propisani zakonom. Istu odredbu imao je i Ustav Socijalističke Republike Hrvatske²¹ u čl. 117. Valja dodati da je u to vrijeme vrijedio Zakon o osnovnim vlasničkopравnim odnosima²² koji je u odredbi čl. 2. st. 2. izričito propisivao da pravo vlasništva ne može postojati na stvarima koje mogu biti samo u društvenom vlasništvu.

3.4. Zakon o javnim cestama iz 1996. godine

Već 1996. godine, i to nakon donošenja ZV-a i ZZK-a, donosi se novi Zakon o javnim cestama²³. U tom Zakonu javna cesta je definirana kao dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, a ujedno je određeno da je javna cesta u općoj uporabi (čl. 2. st. 1.). Bilo je ujedno određeno da se na javnim cestama ne može stjecati pravo

19 Narodne novine br. 42/90.

20 Službeni list SFRJ br. 9/74, 38/81.

21 Narodne novine br. 8/74, 31/81, 5/86.

22 Narodne novine br. 53/91., dalje ZOVO.

23 Narodne novine br. 100/96.

vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi (čl. 2. st. 2.). Dakle, tim je Zakonom izričito propisano da su javne ceste izvan vlasničkog režima, pri čemu valja naglasiti da su ZV i ZZK objavljeni u službenom glasilu Republike Hrvatske, Narodnim novinama, br. 91/96, ali su oba propisa stupili na snagu dana 1. siječnja 1997. godine, dok je ovaj Zakon stupio na snagu osmog dana od dana objave 6. prosinca 1996. godine (objava je bila dana 28. studenog 1996. godine). Već smo ranije napomenuli da Ustav u čl. 52. st. 1. govori o tomu koja su dobra od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku i koja imaju osobitu zaštitu, pa se između ostaloga govori i o nekretninama od osobitoga gospodarskog interesa pod čime se mogu podrazumijevati i javne ceste. Međutim, Ustav ne govori o pravnom statusu takvih nekretnina.

Opća dobra (*res communes omnium*) nisu sposobna biti predmetom stvarnih prava, a time niti stvarnopravnih odnosa i to bilo zbog svojih prirodnih osobina, bilo zbog toga što su zakonske odredbe uskratile sposobnost nekoj stvari biti predmetom stvarnih prava.²⁴ ZV u čl. 3. st. 2. izričito propisuje da nisu sposobni biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava oni dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru te morska obala (opća dobra). Prema st. 3. istoga članka o općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

Sadržaj javne ceste propisan je odredbom čl. 3. Zakona. Tako je određeno da javnu cestu čini cestovna građevina (posteljica, donji stroj kolnika, kolnička konstrukcija, most, vijadukt, podvožnjak, nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potporni i obložni zid, pothodnik, nathodnik), građevine za odvodnju ceste i pročišćavanje vode, zemljišni pojas s obje strana ceste potreban za nesmetano održavanje ceste širine prema projektu ceste, a najmanje jedan metar računajući od crte koja spaja krajnje točke 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.), građevine 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, te građevine i oprema za zaštitu ceste, prometa i okoliša (snjegobrani, vjetrobрани, zaštita od osulina i nanosa, zaštitne i sigurnosne ograde, zaštita od buke i drugih štetnih utjecaja na okoliš i slično).

Glede vrsta javnih cesta u čl. 6. Zakona razlikuju se državne ceste (javne ceste koje povezuju cjelokupni teritorij Republike Hrvatske i povezuju ga s mrežom glavnih europskih cesta), županijske ceste (javne ceste koje povezuju područje jedne

24 N. Gavella, T. Josipović, I. Gliha, V. Belaj, Z. Stipković, *Stvarno pravo*, Svezak prvi, Narodne novine, Zagreb, 2007., str. 135-136.

ili više županija) te lokalne ceste (javne ceste koje povezuju područje grada i/ili općina). Mjerila za razvrstavanje javnih cesta donosi Vlada Republike Hrvatske, a sam akt o razvrstavanju javnih cesta donosi ministar pomorstva, prometa i veza i taj se akt objavljuje u „Narodnim novinama“ (čl. 5. st. 1. i 2. Zakona).

Zakon iz 1996. godine donosi zanimljivu odredbu u čl. 79. Naime, u toj je odredbi propisano da se javne ceste upisuju u zemljišne knjige u skladu s propisima koji uređuju zemljišne knjige (st. 1.). Također je propisana obveza Uprava za ceste i županijske uprave za ceste da ustroje baze podataka o javnim cestama i osiguraju izradu karata s ucrtanim javnim cestama u odgovarajućem mjerilu u roku od tri godine od dana stupanja na snagu toga Zakona.

Zašto je ova odredba zanimljiva? Ne iz razloga što je potpuno jasno da u roku od tri godine nije bilo moguće ustrojiti bazu podataka kod nadležnih uprava, kada je opće poznato da aerofotogrametrijsko snimanje i potom obnova zemljišne knjige za jednu katastarsku općinu traje i po nekoliko godina. Zanimljiva je iz razloga što je propisana obveza da se u zemljišnu knjigu upisuju javne ceste koje su po svom pravnom statusu opće dobro, dok je pravilima zemljišnoknjižnog prava izričito propisano da se u zemljišnu knjigu opća dobra načelno ne upisuju, jer ne mogu biti objektom stvarnih prava. Naime, u odredbi čl. 17. st. 3. ZZK-a određeno je da se opće dobro upisuje u zemljišne knjige samo ako to zatraži osoba koja na tome ima pravni interes. Takva odredba zapravo znači da u zemljišnoj knjizi ne trebaju biti upisana sva zemljišta pojedine katastarske općine, budući da opća dobra ne moraju biti upisana.²⁵

3.5. Zakon o javnim cestama iz 2004. godine

Dok ZJC iz 1996. godine nije izričito određivao da su javne ceste opće dobro, Zakon o javnim cestama²⁶ iz 2004. godine sadržavao je izričitu odredbu. U čl. 2. toga Zakona izričito je bilo određeno da su javne ceste opće dobro i da se na njima ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi.

Navedeni Zakon je u čl. 4. razvrstao javne ceste i to ovisno o njihovom društvenom, prometnom i gospodarskom značenju u autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste. Mjerila za razvrstavanje određuje Vlada Republike Hrvatske i o tomu objavljuje akt u službenom glasilu Republike Hrvatske.

Javne ceste prema odredbi čl. 3. st. 1. istoga Zakona čine cestovna građevina (posteljica, donji stroj kolnika, kolnička konstrukcija, most, vijadukt, podvožnjak,

25 Kod postupaka obnove, odnosno osnivanja novih zemljišnih knjiga, a koje se vrše nakon nove katastarske izmjere ili tehničke reambulacije, koji se sada provode u Republici Hrvatskoj pravilo je protivno gore navedenom stajalištu da se opća dobra načelno ne upisuju u zemljišnu knjigu. Naime, prilikom katastarske izmjere snima se cijelo područje neke katastarske općine, određuje se granica pomorskog dobra, snimaju se ceste, ulice, javne površine, te se nakon toga u postupku pred sudom utvrđuje vlasnički status svih nekretnina, pa i nekretnina koje u naravi predstavljaju javno, odnosno opće dobro.

26 Narodne novine br. 180/04.

nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potporni i obložni zid, nasip, 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 jedan metar računajući od crte koja spaja krajnje točke poprečnog presjeka ceste, zračni prostor iznad kolnika u visini od 7 metara, cestovno zemljište u površini koju čine površina zemljišta na kojoj treba izgraditi ili je izgrađena cestovna građevina, površina zemljišnog pojasa te površina zemljišta na kojima su prema projektu ceste izgrađene ili se trebaju izgraditi građevine za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima te naplatu cestarine predviđeni projektom ceste (objekti za održavanje cesta, upravljanje i nadzor prometa, naplatu cestarina, benzinske postaje, servisi, parkirališta, odmorišta), građevine na cestovnom zemljištu, za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima i naplatu cestarina, predviđene projektom ceste, 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, te 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 slično).

I ovaj Zakon sadrži odredbu koja upućuje na potrebu da se javne ceste upišu u zemljišnu knjigu, pa je tako u čl. 3. st. 2. Zakona propisano da se javna cesta upisuje u zemljišnu knjigu kao opće dobro u skladu s propisima koji uređuju zemljišnoknjižne upise.

3.6. Novele Zakona o javnim cestama tijekom 2009. godine

ZJC²⁷ je tijekom 2009. godine doživio tri izmjene i dopune, pri čemu se u ovom radu bavimo izmjenama i dopunama ZJC-a usvojenih u Saboru u listopadu i prosincu 2009. godine i to posebice onih koje se odnose na pravni status javnih cesta, promjeni statusa, kao i upis javnih cesta u zemljišne knjige.

Zakonom o izmjenama ZJC²⁸ iz listopada 2009. godine promijenjen je čl. 48. ZJC-a glede koncesija na javnim cestama, s tim da je došlo do usklađivanja ZJC sa Zakonom o koncesijama²⁹.

Zakonom o izmjenama i dopunama ZJC^{30,31} iz prosinca 2009. godine promijenjen je pravni status javnih cesta iz općeg dobra u javno dobro u općoj uporabi, propisan je način upisa javnih cesta u zemljišne knjige, kao i način ukidanja statusa javnoga dobra u općoj uporabi javnim cestama, riješeno je pitanje preuzimanja na održavanje i upravljanje infrastrukture izgrađene na i izvan

27 Narodne novine br. 180/04, 82/06, 138/06, 146/08, 152/08, 38/09, 124/09 i 153/09, dalje ZJC.

28 Narodne novine br. 124/09, dalje ZI ZJC.

29 Narodne novine br. 125/08.

30 Narodne novine br. 153/09, dalje ZID ZJC.

31 Konačni prijedlog ZID ZJC s obrazloženjem – www.sabor.hr

cestovnog zemljišta, pitanje izvlaštenja (potpunog i nepotpunog) radi izmještanja infrastrukture izvan cestovnog zemljišta, promjene granica pomorskog dobra radi građenja, rekonstrukcije i održavanja ceste, ukidanje statusa javnog vodnog dobra u vlasništvu Republike Hrvatske radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste.

3.6.1. Zakon o izmjenama Zakona o javnim cestama (Narodne novine br. 124/09)

3.6.1.1. Koncesija na javnoj cesti

ZI ZJC iz listopada 2009. godine promijenjeno je dotadašnje uređenje koncesije na javnim cestama, a ujedno je uređenje koncesija na javnim cestama usklađeno s odredbama Zakona o koncesijama

Prema novoj odredbi čl. 48. ZJC-a **koncesijom se stječe pravo građenja i upravljanja** autocestom i pojedinim cestovnim objektima na državnoj cesti (most, tunel i dr.) koje uključuje **pravo gospodarskog korištenja autoceste ili objekta na državnoj cesti te pravo rekonstrukcije i održavanja autoceste i cestovnog objekta** na državnoj cesti tijekom trajanja ugovora o koncesiji i/ili pravo korištenja cestovnog zemljišta radi izgradnje pratećih uslužnih objekata i obavljanja djelatnosti ugostiteljstva, trgovine, usluga opskrba gorivom, servisnih usluga i sl.

Valja odmah naglasiti da pravo građenja, koje se spominje u čl. 48. ZJC nije ograničeno stvarno pravo iz Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima³², već se zapravo radi o pravu koncesionara da gradi autocestu ili objekte na državnoj cesti. Treba naglasiti da koncesija na javnoj cesti ne može biti dana na vrijeme dulje od 40 godina (čl. 48. st. 3. ZJC). Također koncesija na javnoj cesti smatra se koncesijom za javne radove, odnosno koncesijom za javne usluge u smislu odredaba Zakona o koncesijama.

3.6.1.2. Pripremne radnje i postupak za davanje koncesije

Izmijenjenim odredbama čl. 49., 50. i 51. ZJC-a regulirano je pitanje pripremnih radnji za davanje koncesije, sam postupak davanja koncesije, kao i što sve sadrži odluka o odabiru najpovoljnijega ponuditelja.

Pripremne radnje za davanje koncesije, po nalogu davatelja koncesije, provodi nadležno ministarstvo sukladno Zakonu o koncesijama. Pripremni radovi smatraju se procjena vrijednosti koncesije, izrada studije opravdanosti davanja koncesije, imenovanje stručnog povjerenstva za koncesiju i izrada dokumentacije za nadmetanje. Kod toga nadležno ministarstvo može povjeriti obavljanje određenih stručnih poslova stručnim pravnim osobama nadležnim za obavljanje poslova upravljanja, građenja i održavanja autocesta.

32 Narodne novine br. 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, dalje ZV.

Sam postupak davanja koncesije provodi nadležno ministarstvo sukladno odredbama Zakona o koncesijama. Ukoliko se radi o projektu javno-privatnog partnerstva, tada se primjenjuju i odredbe o odobravanju prijedloga projekta, dokumentacije za nadmetanje s priložima i konačnog nacrtu ugovora o koncesiji sukladno Zakonu o javno-privatnom partnerstvu³³.

3.6.1.3. Odluka o davanju koncesije i ugovor o koncesiji

Samu odluku o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja u postupku dodjele koncesije na javnoj cesti donosi **Vlada kao davatelj koncesije u ime Republike Hrvatske**. Odluka mora sadržavati:

- naziv davatelja koncesije s brojem i datumom donošenja odluke,
- naziv odabranoga ponuditelja predmeta koncesije,
- prirodu i opseg te mjesto obavljanja djelatnosti koncesije,
- rok trajanja koncesije,
- osnove financiranja,
- uvjete za povjeravanje trećima pojedinih radova ili usluga koje su predmet koncesije,
- posebne uvjete kojima tijekom trajanja koncesije mora udovoljavati ponuditelj,
- iznos naknade za koncesiju ili osnovu za utvrđivanje iznosa naknade za koncesiju koju će koncesionar plaćati,
- mjerila za utvrđivanje visine cestarine,
- mjere očuvanja i zaštite okoliša,
- rok u kojem je najpovoljniji ponuditelj obvezan potpisati ugovor o koncesiji s davateljem koncesije,
- obrazloženje razloga za odabir ponuditelja,
- uputu o pravnom lijeku,
- potpis odgovorne osobe i pečat davatelja koncesije te
- druge podatke u skladu s dokumentacijom za nadmetanje.

Člankom 52. ZJC-a propisano je ujedno da gore navedene bitne elemente odluke o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja mora sadržavati i ugovor o koncesiji, kojim se određuju prava i obveze davatelja koncesije i koncesionara.

Davatelj koncesije kod toga mora najpovoljnijem ponuditelju **ponuditi** potpisivanje ugovora o koncesiji u roku od 20 dana od trenutka kada je odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja postala konačna. Ugovor se mora **potpisati** u roku od 60 dana od trenutka kada je odluka o odabiru najpovoljnijeg ponuditelja postala konačna. Sam ugovor o koncesiji mora biti zaključen u pisanom obliku, a potpisuju ga ministar, u ime Vlade Republike Hrvatske kao davatelja koncesije i odabrani najpovoljniji ponuditelj.

33 Narodne novine br. 129/08.

3.6.2. *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama (Narodne novine br. 153/09.)*³⁴

3.6.2.1. *Promjena pravnog statusa javnih cesta iz općeg dobra u javno dobro u općoj uporabi*

U dosadašnjem čl. 2. ZJC-a javne ceste su bile određene kao opće dobro i na njima se nije moglo stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Opća dobra su takve stvari koje zbog svojih karakteristika, bilo prirodnih, bilo određenih zakonom, nisu sposobne biti predmetnom stvarnih prava, a isto tako služe uporabi svih (čl. 3. st. 1. i 2. ZV). Prema odredbi čl. 3. st. 3. ZV-a o općim dobrima brigu vodi, njima upravlja i za njih odgovara Republika Hrvatska. Posebnim zakonom može biti određeno da određenim općim dobrima upravlja netko drugi.

Javnim cestama, a to su autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste, upravljaju Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o., županijske uprave za ceste, odnosno nadležno upravno tijelo Grada Zagreba.

Dosadašnji način upisa javnih cesta u zemljišne knjige provodio se primjenom odredbe čl. 23. st. 4. ZZK-a. U vlastovnici se naznačivalo da se radi o općem dobru, uz naznaku tko vodi brigu, tko upravlja i odgovara za javnu cestu kao opće dobro. Ako je na javnoj cesti dodijeljena koncesija, tada se koncesija kao obvezno pravo upisuje u teretovnicu uložka u kojem je upisana javna cesta i to prema odredbama o upisu zakupa sukladno odredbi čl. 25. st. 2. ZZK-a.

U dosadašnjem načinu upisa javnih cesta u zemljišnu knjigu bitan je i postupak izvlaštenja. Naime, nakon što je pravomoćno rješenje o izvlaštenju³⁵ dostavio nadležan ured za imovinsko pravne poslove zemljišnoknjižnom sudu na provedbu, tada je cijela nekretnina, u opsegu i površini u kojem je proveden postupak izvlaštenja, bila upisana u zemljišnoj knjizi kao opće dobro, iako u tom trenutku javna cesta još uvijek nije bila izgrađena. Iz navedenoga se može zaključiti da je općim dobrom postalo i zemljište koje nije kasnije obuhvaćeno koridorom javne ceste.

Stoga se u praksi pojavio problem sa zemljištem koje nije obuhvatio koridor izgrađene javne ceste, tko može skinuti status općeg dobra, u kojem postupku, tko je vlasnik takvog zemljišta nakon što bi se skinuo status općeg dobra, je li Republika Hrvatska ili investitor koji gradi javnu cestu itd. Upravo se na navedena pitanja pokušalo odgovoriti ZID ZJC iz prosinca 2009. godine.

Tako je u čl. 1. ZID ZJC-a promijenjen dosadašnji čl. 2. ZJC-a. Prije svega javne ceste su od općeg dobra postale javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske (čl. 2. st. 1. ZJC). Prema st. 2. istog članka javne ceste se ne mogu otuđiti iz vlasništva Republike Hrvatske niti se na njima mogu stjecati stvarna

34 Vidi i članak J. Jug, *Novela Zakona o javnim cestama*, „Narodne novine“ br. 153/09, u knjizi „Nekretnine – 2010.“, J. Jug, A. M. Končić, D. Kontrec, G. Mihelčić, D. Pahić, M. Pupačić i D. Sarvan, *Novi informator*, Zagreb, 2010., str. 150-180.

35 Postupak izvlaštenja reguliran je odredbama Zakona o izvlaštenju (Narodne novine br. 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06).

prava, osim u slučajevima propisanim ovim Zakonom. U st. 3. je izričito određeno da se na javnoj cesti može osnovati pravo služnosti i pravo građenja radi izgradnje komunalnih, vodnogospodarskih, energetskih građevina i građevina elektroničkih komunikacija na način propisan Zakonom. U st. 4. regulirano je da se cestovno zemljište može dati na korištenje radi obavljanja pratećih djelatnosti (ugostiteljstva, trgovina, benzinske postaje i drugo) na način propisan Zakonom.

Čl. 2. ZID ZJC-a izmijenjen je i dopunjen čl. 3. ZJC-a. Prije svega javna cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole (čl. 3. st. 2. ZJC). To znači da pravomoćnošću rješenja o izvlaštenju nekretnina prelazi u vlasništvo Republike Hrvatske, a tek pravomoćnošću uporabne dozvole se određuje koridor javne ceste i ono što ulazi u koridor postaje javno dobro u općoj uporabi.

3.6.2.2. Upis javne ceste u zemljišnu knjigu

Novim st. 3., 4. i 5. čl. 3. ZJC-a regulirano je pitanje na koji način se javna cesta, odnosno pravo služnosti i pravo građenja, odnosno korištenja cestovnog zemljišta upisuje u zemljišnu knjigu. Ta je novina hvale vrijedna budući da se u praksi zemljišnoknjižnih sudova može naći vrlo šarolika praksa upisa javnih cesta u zemljišne knjige.

Javna cesta upisuje se u zemljišne knjige na temelju pravomoćne uporabne dozvole kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske, s pravom upravljanja Hrvatskih autocesta d.o.o. na autocesti, Hrvatskih cesta d.o.o. na državnoj cesti, županijske uprave za ceste na županijskoj i lokalnoj cesti, odnosno upravnog tijela Grada Zagreba na županijskoj i lokalnoj cesti na području Grada Zagreba. Isto tako je određeno da se pravo služnosti, pravo građenja i pravo koncesije na javnoj cesti upisuju u zemljišne knjige u skladu s propisima koji uređuju zemljišne knjige, dok se korištenje cestovnog zemljišta upisuje u zemljišne knjige sukladno odredbama o upisu zakupa u zemljišne knjige.

Odredbom čl. 27. ZID ZJC-a propisana je obveza državnog odvjetništva da u roku od dvije godine od stupanja na snagu tog Zakona provede postupak usklađivanja upisa sukladno odredbi čl. 3. st. 2. ZJC-a.

3.6.2.3. Oduzimanje statusa javnog dobra u općoj uporabi javnoj cesti

Već je rečeno da je u ranijem periodu bilo dosta lutanja u praksi na koji način se skida status općeg dobra. Čl. 3. ZID ZJC-a dodan je novi čl. 3.a ZJC-a koji sada regulira na koji način se oduzima status javnog dobra u općoj uporabi javnoj cesti. Kada trajno prestane potreba korištenja javne ceste ili njezina dijela kao javne ceste, tada se javnoj cesti ili njezinom dijelu može oduzeti status javnog dobra u općoj uporabi, te oduzimanjem ta nekretnina postaje nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske.

Odluku o oduzimanju statusa donosi Vlada Republike Hrvatske ili tijelo koje ona ovlasti, a na prijedlog osoba koja upravlja javnom cestom, dakle Hrvatskih autocesta d.o.o., Hrvatskih cesta d.o.o. ili županijske uprave za ceste.

Sa stajališta zemljišnoknjižnog prava bitna je i odredba čl. 3.a st. 3. ZJC-a prema kojoj odluka o oduzimanju statusa javnog dobra u općoj uporabi javnoj cesti sadrži odredbu o brisanju u zemljišnim knjigama javne ceste ili njezina dijela kao javnog dobra u općoj uporabi. Također je propisana obveza osobe koja upravlja javnom cestom da odluku o oduzimanju statusa javnog dobra u općoj uporabi javnoj cesti, zajedno s parcelacijskim elaboratom, dostavi nadležnom državnom odvjetništvu radi provedbe odluke u zemljišnim knjigama.

3.6.2.4. Preuzimanje na održavanje i upravljanje infrastrukture izgrađene na i izvan cestovnog zemljišta

Prilikom izgradnje javne ceste investitor je dužan izgraditi i odgovarajuću infrastrukturu na i izvan cestovnog zemljišta, primjerice trafostanice, kanali za odvod voda i slično, pri čemu su se u praksi pojavili problemi u svezi s preuzimanjem te infrastrukture od osoba koje upravljaju takvom infrastrukturom.

Novim čl. 24 a. ZJC-a prije svega je određeno da Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o., koncesionar, županijska uprava za ceste, odnosno upravno tijelo Grada Zagreba ne održavaju komunalne, vodnogospodarske i energetske građevine niti građevine elektroničkih komunikacija koje su izgrađene na ili izvan cestovnog zemljišta, a namijenjene su isključivo ili djelomično za potrebe javne ceste. Te građevine preuzimaju na održavanje, i to u roku od 30 dana od dana pravomoćnosti uporabne dozvole, osobe koje su na temelju posebnog zakona ili odluke nadležnog tijela donijete na temelju posebnog zakona zadužene za njihovo održavanje i upravljanje. To se odnosi na održavanje građevina koje je investitor javne ceste bio dužan izgraditi na ili izvan cestovnog zemljišta na temelju posebnog zakona ili odluke nadležnog tijela donesene na temelju posebnog zakona.

3.6.2.5. Posebnosti o postupku izvlaštenja

Izmijenjenom odredbom čl. 26. st.1. ZJC-a³⁶ propisano je da je građenje, rekonstrukcija i održavanje javnih cesta u interesu Republike Hrvatske. Prema st. 2. istoga članka na postupak izvlaštenja radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta primjenjuju se propisi o izvlaštenju. St. 3. je dalje propisano da se uz prijedlog za izvlaštenje prilažu pravomoćna lokacijska dozvola te parcelacijski elaborat, odnosno elaborat nepotpunog izvlaštenja. Vlasnik izvlaštene nekretnine ima pravo na naknadu sukladno Zakonu o izvlaštenju, s tim da mu se može umjesto naknade dati u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno vlasniku izvlaštene stambene ili poslovne zgrade druga odgovarajuća nekretnine iste namjene, odnosno vrijednosti (st. 4. i 5.). Time je

36 Čl. 26. ZJC-a izmijenjen je u skladu s odredbom čl. 10. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju (Narodne novine br. 79/06). Tom su odredbom brisane odredbe čl. 10. i 11. Zakona o izvlaštenju, a koje su uređivale izradu i podnošenje plana izvlaštenja. Kako je plan izvlaštenja prestao biti pretpostavkom provođenja postupka izvlaštenja, to je ranija odredba čl. 26. st. 3. ZJC-a izgubila uporište u matičnom propisu.

osigurano da se u postupku izvlaštenja uvijek podnese projekt javne ceste koji sadrži odgovarajuće elaborate koji su nužni za parcelaciju i osnivanje katastarskih čestica na kojima će se nalaziti javna cesta, a što je ujedno i preduvjet da bi se to moglo kasnije evidentirati u katastru, odnosno zemljišnoj knjizi.

Nekretnine koje su izvlaštenjem, pravnim poslom ili drugim pravnim aktom postale vlasništvo Republike Hrvatske, a lokacijskom su dozvolom predviđene kao javna cesta, neotuđive su iz vlasništva Republike Hrvatske (čl. 26. st. 6. ZJC).

U čl. 26. st. 7. i 8. propisano je da prijedlog za izvlaštenje radi građenja i održavanja javnih cesta u ime i za račun Republike Hrvatske podnose za autoceste Hrvatske autoceste d.o.o., za državne ceste Hrvatske ceste d.o.o., za županijske i lokalne ceste županijska uprava za ceste, odnosno upravno tijelo Grada Zagreba koje upravlja županijskim i lokalnim cestama. Prijedlog za izvlaštenje može podnijeti i koncesionar, također u ime i za račun Republike Hrvatske ako je na to posebno ovlašten ugovorom o koncesiji.

Novim člancima 26. a do 26. d ZJC-a uređuju se imovinskopравни odnosi koji nastaju u posebnim slučajevima izvlaštenja koji se provode radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste. U ZJC-u se tako posebno govori o izvlaštenju radi izmještanja infrastrukture izvan cestovnog zemljišta (čl. 26. a), o potpunom izvlaštenju radi izmještanja infrastrukture izvan cestovnog zemljišta (čl. 26. b), o nepotpunom izvlaštenju radi izmještanja infrastrukture izvan cestovnog zemljišta (čl. 26. c), te o izvlaštenju radi izgradnje infrastrukture za potrebe javne ceste izvan cestovnog zemljišta (čl. 26. d).

Osnovno je pravilo da se i na te postupke izvlaštenja odgovarajuće primjenjuju odredbe ZJC-a po kojima se ti poslovi smatraju poslovima građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste, te se smatraju da su u interesu Republike Hrvatske. Prijedloge za izvlaštenju u smislu čl. 26. a do 26. d ZJC-a podnese osobe iz čl. 26. ZJC-a koje su ovlaštene podnijeti prijedlog za ovlaštenje u ime i za račun Republike Hrvatske za potrebe građenja, rekonstrukciju ili održavanje javne ceste. No, pravni učinci izvlaštenja su različiti od onih koji nastaju u pogledu nekretnina koje su obuhvaćene projektom javne ceste. Dok nekretnine, koje su obuhvaćene projektom javne ceste postaju javno dobro u općoj uporabi, dotle nekretnine koje se nalaze izvan cestovnog zemljišta ostaju u vlasničkom režimu, točnije postaju vlasništvo Republike Hrvatske. Posebno pravno uređenje pravnih učinaka izvlaštenja za dijelove nekretnina izvan koridora javne ceste donijelo je i posebno uređenje pravnih odnosa na tim nekretninama u pogledu predaje nekretnina u posjed osobama koje su izvlaštenjem postale vlasnici, kao i pravnih odnosa između vlasnika i osoba koje su ovlaštene odnosno dužne po posebnim propisima održavati i upravljati izmještenom ili novoizgrađenom infrastrukturom na izvlaštenim nekretninama izvan koridora javne ceste.

3.6.2.6. Promjene granice pomorskog dobra radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste

Novim čl. 28. a ZJC-a regulirano je pitanje promjene granice pomorskog dobra u slučajevima kada je građenjem, rekonstrukcijom i održavanjem javne ceste potrebno promijeniti granice pomorskog dobra. U tom slučaju Vlada Republike Hrvatske ili tijelo koje ona ovlasti, donosi odluku da se sukladno lokacijskoj dozvoli za javnu cestu promijene granice pomorskog dobra na način da se određena nekretnina ili njezin dio izuzme iz područja pomorskog dobra (čl. 28. a st. 1.).

Nekretnine koje su izuzete iz područja pomorskog dobra, dakle izuzete iz režima općega dobra, radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste time postaju neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske. Postupak za promjenu granica pomorskog dobra može podnijeti osoba koja je ovlaštena podnijeti prijedlog za izvlaštenje (ista osoba iz čl. 26. ZJC) radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste (čl. 28. a st. 2. i 3. ZJC). Navedena odluka o promjeni granice pomorskog dobra sadrži ujedno i nalog o brisanju iz zemljišnih knjiga općeg dobra (ako je upisano u zemljišnoj knjizi!) i upisu neotuđivog vlasništva Republike Hrvatske, a prijedlog za upis podnosi nadležno općinsko državno odvjetništvo (čl. 28. a st. 4. i 5. ZJC). Osoba, koja je podnosi prijedlog za promjenu granice pomorskog dobra radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste nadležnom državnom odvjetništvu, osim odluke o promjeni granice pomorskog dobra dostavlja i parcelacijski elaborat koji prati tu promjenu u katastru.

3.6.2.7. Ukidanje statusa javnog vodnog dobra u vlasništvu Republike Hrvatske

Novim čl. 28. b ZJC-a propisan je postupak ukidanja statusa javnog vodnog dobra u vlasništvu Republike Hrvatske. U slučaju kada je potrebno radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste za određenu nekretninu ili njezin dio ukinuti status javnog vodnog dobra, tada Vlada Republike Hrvatske, odnosno tijelo koje ona ovlasti donosi odluku da se sukladno lokacijskoj dozvoli za javnu cestu za određenu nekretninu ili njezin dio ukine status javnog vodnog dobra u vlasništvu Republike Hrvatske. I taj je postupak ovlaštena pokrenuti osoba koja prema čl. 26. ZJC-a ima pravo podnijeti prijedlog za izvlaštenje radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste. Isto tako ta odluka mora sadržavati i odredbu o brisanju u zemljišnim knjigama javnog vodnog dobra i o upisu nekretnine kao neotuđivog vlasništva Republike Hrvatske. Isto kao i kod promjene granica pomorskog dobra, osoba koja podnosi prijedlog za ukidanje statusa javnog vodnog dobra u vlasništvu Republike Hrvatske dužna je odluku o ukidanju statusa i parcelacijski elaborat dostaviti nadležnom državnom odvjetništvu, koja pak onda podnosi prijedlog za promjenu, odnosno upis u zemljišnoj knjizi.

Nekretnine kojima je radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste ukinut status javnog vodnog dobra u vlasništvu Republike Hrvatske preuzimaju na upravljanje osobe koje su na temelju ZJC-a ovlaštene upravljati javnim cestama

(Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatske ceste d.o.o., županijske uprave za ceste, odnosno upravno tijelo Grada Zagreba koje upravlja županijskim, odnosno lokalnim cestama na području Grada Zagreba).

Isto tako čl. 28 b st. 7. ZJC-a određeno je da se odredbe čl. 28. b ZJC-a na odgovarajući način primjenjuju i na izuzimanje i drugih nekretnina koje se na temelju posebnog propisa smatraju javnim dobrom u vlasništvu Republike Hrvatske.

3.6.2.8. Postupanje u svezi s nekretninama za koje je do dana stupanja na snagu ZID ZJC proveden postupak izvlaštenja

Čl. 20. – 24. ZID ZJC-a proširena je primjena predloženih izmjena i dopuna i na pravne odnose nastale prije donošenja ovoga Zakona. Prijelaznim odredbama uređen je prijelaz na novi režim za svaki novouređeni aspekt pravnih odnosa na javnoj cesti, preuzimanje upravljanja i održavanje infrastrukture izgrađene na ili izvan cestovnog zemljišta, nekretnine izvlaštene izvan koridora javne ceste, promjene namjene zemljišta u drugim posebnim režimima. Osnovno je pravilo da se i za pravne odnose, koji su nastali do stupanja na snagu izmjena i dopuna, uspostavlja novi odnosi u skladu s ranije navedenim promjenama.

U svakom slučaju predviđeno je da Vlada Republike Hrvatske ili tijelo koje ona ovlasti donosi odluku o promjeni statusa nekretnine (izuzimanje iz režima općeg dobra i prijelaza u vlasništvo Republike Hrvatske) i to na prijedlog osobe iz čl. 26. ZJC. Ta odluka mora sadržavati i odredbu o brisanju u zemljišnim knjigama općeg dobra i upisu nekretnine kao vlasništva Republike Hrvatske. Kod toga je u slučajevima kada nekretnina prelazi iz režima općeg dobra u vlasništvo Republike Hrvatske, propisana obveza osobe ovlaštene za upravljanje javnom cestom da te nekretnine predaju na upravljanje Republici Hrvatskoj i to u roku od godine dana od dana donošenja same odluke.

Iz dosada navedenog vidljivo je na koji način je bio reguliran pravni status javnih cesta, pri čemu odredbe o načinu izvlaštenja nekretnina za potrebe javnih cesta, te načinu upisa u zemljišnu knjigu omogućavaju lakše upravljanje tim nekretninama.

4. PRAVNI STATUS NERAZVRSTANIH CESTA U PERIODU OD 1984. DO 2010. GODINE

4.1. Zakon o cestama iz 1984. godine

Kao što je već rečeno Zakon o cestama iz 1984. godine definirao je nerazvrstanu cestu kao u čl. 14. st. 1. Zakona kao površinu koja se koristi za promet po bilo kojoj osnovi i koja je pristupačna većem broju različitih korisnika (seoski, poljski i šumski putovi, putovi na nasipima za obranu od poplava i slično). St. 2. je pak propisana nadležnost općinske skupštine u određivanju načina korištenja, održavanja, zaštite,

rekonstrukcije i izgradnje nerazvrstanih cesta. Isto tako navedenim je Zakonom bilo izričito propisano da se imovinska prava ne mogu stjecati na javnim cestama, što bi moglo značiti da su nerazvrstane ceste mogle biti u vlasničkom režimu i u vrijeme socijalističkoga društvenog uređenja.

4.2. Zakon o komunalnom gospodarstvu

Drugi bitan propis je ZKG, koji određuje što su komunalne djelatnosti i na što se iste odnose. Tako je u čl. 3. st. 1. ZKG-a propisano da se komunalnom djelatnosti u smislu toga Zakona podrazumijeva, između ostalog, održavanje nerazvrstanih cesta (toč. 7.). U st. 8. istoga članka propisano je da se pod održavanjem nerazvrstanih cesta podrazumijeva 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.

Iz gore navedenih odredaba ZKG-a nije jasno definiran pravni status nerazvrstanih cesta. U literaturi su se stoga nalazila različita stajališta glede pitanja pravnog statusa nerazvrstanih cesta, od toga da bi te prometnice trebale biti, jednako kao donedavno i javne ceste, opće dobro, do toga da su te nekretnine u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, općina i gradova na čijem se području iste nalaze.³⁷

Po našem mišljenju nema nikakvoga razloga da pravni status svih prometnica ne bude određen na jedinstveni način, tj. da pravni status svih prometnica bude identičan, a to je da su to javna dobra u općoj uporabi, s tim da bi kod nerazvrstanih cesta iste trebale biti u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno u vlasništvu općina i gradova na čijem se području takve nekretnine nalaze, ali istodobno bi o tim nekretninama općine i gradovi vodili brigu, održavali ih i uređivali.

5. STANJE UPISA PROMETNICA U ZEMLJIŠNOJ KNJIZI

Već je pomalo otrcano govoriti u kakvom su stanju zemljišne knjige, odnosno da zemljišne knjige, ali često puta niti katastar, ne prikazuju točno, aktualno pravno stanje nekretnine, stanje nekretnine koje je mjerodavno za pravni promet. Možda je najlošija situacija u evidentiranju cesta, javnih i nerazvrstanih, budući da su predmetne nekretnine bile izvan pravnog prometa, pa nije često puta bilo niti interesa da se uskladi stvarno stanje sa stanjem u zemljišnim knjigama. To je razlog

37 Vidi opširnije:

- J. Nakić, Pravni status nerazvrstanih cesta, u knjizi „Vlasničkopravni odnosi i zemljišne knjige“ autora J. Crnić, O. Jelčić, A. M. Končić, D. Kontrec, G. Mihelčić, J. Nakić, D. Pahić, Đ. Sessa, Novi informator, Zagreb, 2007., str. 159-186.,
- J. Jug, Pravni status općih dobara, u knjizi „Nekretnine u pravnom prometu“, Inženjerski biro, Zagreb, 2004., kao i članak „Opća dobra i javna dobra u općoj uporabi, u knjizi „Nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske i opća dobra“, Inženjerski biro, Zagreb, 2007.

da su često puta na prometnicama i nadalje upisani raniji vlasnici, da rješenja o eksproprijaciji nisu bila provedena u zemljišnim knjigama, da čak i najnovije autoceste u pravilu nisu evidentirane u zemljišnim knjigama.

Stoga nam se čini za potrebnim istaknuti da se prometnice, kao javno dobro u općoj uporabi mora upisati u zemljišnu knjigu u skladu s odredbom čl. 23. st. 5. ZZK, dakle kao vlasništvo Republike Hrvatske, ako vlasnik takvih nekretnina nije jedinica lokalne samouprave. Ujedno se mora naznačiti tijelo ili ustanova kojoj su javna dobra u općoj, odnosno javnoj uporabi dana na upravljanje, odnosno tijelo koje njima neposredno upravlja.

Čini nam se isto tako upozoriti da se u postupcima osnivanja, odnosno obnove zemljišnih knjiga ne bi smjele događati situacije da se javna cesta ili nerazvrstana cesta upisuje u vlasništvo ili suvlasništvo fizičkih osoba, jer je to u protivnosti s odredbom čl. 23. st. 5. ZZK-a. Ovdje iznosimo dva primjera iz prakse za koje smatramo da nadležni sudovi nisu pravilno postupali.

Na području k.o. K. vođen je postupak obnove zemljišne knjige. Kroz navedenu katastarsku općinu prolazi Jadranska magistrala, koja predstavlja javnu cestu i koja je od 1996. pa do zadnjih izmjena Zakona o javnim cestama 2009. godine bila opće dobro. U postupku obnove zemljišne knjige zemljišnoknjižni sud je na nekretnini koja je bila opće dobro – državna cesta upisao kao vlasnike fizičke osobe, kojima su nekretnine oduzete i s kojih su nekretnina deposedirani prije više od 40 do 50 godina. Takav način postupanja izazvao je veliki broj prigovora u ispravnom postupku, a što je dovelo do dugotrajnoga postupka osnivanja nove zemljišne knjige.

U jednom drugom slučaju u k.o. K. M. izvodač katastarskih radova snimio je trasu županijske ceste, koja prema identifikaciji dijelom predstavlja staru katastarsku česticu ceste, a dijelom predstavlja i dijelove nekretnina drugih vlasnika, na koje je cesta kasnije proširena. U postupku osnivanja nove zemljišne knjige zemljišnoknjižni sud je utvrdio suvlasničku zajednicu i to prema kvadraturi koja pripada kojoj od starih nekretnina, pa je novonastala nekretnina dijelom napisana da je opće dobro, a dijelom da se nalazi u suvlasništvu 30 i više osoba u točno određenom suvlasničkom dijelu. Ne treba posebno naglašavati da javne ceste postoje na tim nekretninama više od 30 do 40 godina, da sada raniji vlasnici postavljaju zahtjev za naknadu tržišne vrijednosti nekretnine tvrdeći da nikada nisu bili isplaćeni, da se pokreću postupci radi uređenja međe između nekretnina koje su javno dobro u općoj uporabi i nekretnina koja je u vlasništvu fizičke ili pravne osobe.

Gore navedene primjere iznosimo kako bi ponovno ukazali na činjenicu da se postupci novih katastarskih izmjera, a posljedično tomu i postupci osnivanja ili obnove zemljišnih knjiga provode zbog toga da zemljišna knjiga postane točna, ažurna evidencija koja će prikazivati točno pravno stanje nekretnine, a ne da zemljišna knjiga i nakon provedenih postupaka obnove, odnosno osnivanja, ostane i nadalje nesređena, odnosno da predstavlja izvor niza novih sudskih sporova.

Kod toga nam se posebno problematičnim čini uknjižba cesta (javnih i nerazvrstanih), a koje su građene prije 30 do 40 godina. Naime, kako se cesta smatra građevinom, te je za izgradnju cesta potrebna odgovarajuća dozvola, pa se u tom

dijelu moraju primijeniti odredbe čl. 330. do 333. ZPUG-a, koje točno određuju koja dokumentacija je potrebna da bi se takva građevina mogla legalizirati, odnosno da bi se ista mogla snimiti za katastar, te nakon toga prijavnim listom upisati i u zemljišnu knjigu. U praksi su vrlo česte situacije da potrebne dokumentacije – građevnih, lokacijskih dozvola nema, da ne postoje (ili bolje rečeno) ne mogu se naći pravomoćna rješenja o eksproprijacije, a što onda izaziva probleme kod uknjižbe, zahtjeve upisanih vlasnika za naknadu za oduzete nekretnine itd.

6. PRIJEDLOG ZAKONA O CESTAMA

Već smo ranije naveli kakva su bila zakonodavna rješenja glede pravnog statusa prometnica, pri čemu je pravni status javnih cesta zakonski određen da su to javna dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske, dok kod nerazvrstanih cesta taj pravni status još uvijek nije riješen.

No, Prijedlog Zakona o cestama³⁸, koji je u proceduri pred Saborom Republike Hrvatske, ipak i u tom dijelu unosi određene novine.

6.1. Pravni status javnih cesta

U čl. 3. st. 1. PZC-a određuje se da su javne ceste javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske. Iste se ne mogu otuđiti iz vlasništva Republike Hrvatske, niti se na njima mogu stjecati stvarna prava, osim u slučajevima propisanim zakonom (st. 2.). U st. 3. istog članka propisano je da se na javnim cestama može osnovati pravo služnosti i pravo građenja radi izgradnje komunalnih, vodnih, energetskih građevina i građevina elektroničkih komunikacija, na način propisan ovim Zakonom. Javna cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole, odnosno izdavanje drugog akta kojim je dopuštena, a uporaba građevine po posebnom propisu (st. 5.). Regulirano je i pitanje upisa javne ceste u zemljišnu knjigu (st. 6.). Tako je određeno da se javna cesta upisuje u zemljišne knjige na temelju pravomoćne uporabne dozvole kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske, uz upis Hrvatskih autocesta d.o.o. kao pravne osobe ovlaštene upravljati autocestama, Hrvatskih cesta d.o.o. kao pravne osobe ovlaštene upravljati državnim i županijskim cestama, te županijske uprave za ceste kao pravne osobe ovlaštene upravljati županijskim i lokalnim cestama. Određeno je i da se pravo služnosti i pravo građenja na javnoj cesti te pravo koncesije na javnoj cesti upisuje u zemljišne knjige u skladu s propisima koji uređuju zemljišne knjige (st. 7.), a da se korištenje cestovnog zemljišta može upisati

38 Prijedlog Zakona o cestama, P.Z.E. br. 661, dalje PZC, prošao je prvo čitanje, te je na 20. sjednici dana 3. prosinca 2010. godine donesen zaključak da se prihvaća Prijedlog Zakona, te da će sve primjedbe, prijedlozi i mišljenja biti upućena predlagatelju radi pripreme Konačnog prijedloga zakona i to jednoglasno sa 107 glasova „za“, vidi mrežnu Internet stranicu – www.sabor.hr

u zemljišnu knjigu po pravilima o upisu zakupa, također sukladno propisima koji uređuju zemljišne knjige (st. 8.).

Preciznije je određeno što sve čini javnu cestu. Čl. 3. PZC-a određeno je da javnu cestu čini cestovna građevina (donji stroj, kolnička konstrukcija, most, vijadukt, podvožnjak, nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potpuni i obložni zid, nasip, pothodnik i nathodnik), građevine za odvodnju ceste i pročišćavanje otpadnih voda sakupljenih na cestovnoj građevini, kanali oborinske odvodnje izgrađeni na cestovnom zemljištu koji služe isključivo zaštiti javne ceste, zemljišni pojas s obje strane ceste potreban za nesmetano održavanje ceste širine prema projektu ceste, a najmanje jedan metar računajući od crte koja spaja krajnje točke poprečnog presjeka ceste, cestovno zemljište u površini koju čine površina zemljišta na kojoj prema projektu treba izgraditi ili je izgrađena cestovna građevina, površina zemljišnog pojasa te površina zemljišta na kojima su prema projektu ceste izgrađene ili se trebaju izgraditi građevine potrebne za održavanje ceste i pružanje usluga vozačima i putnicima te naplatu cestarine predviđeni projektom ceste (objekti za održavanje ceste, upravljanje i nadzor prometa, naplatu cestarine, benzinske postaje, servisi, parkirališta, odmorišta i drugi), građevine na cestovnom zemljištu, za potrebe održavanja ceste i pružanja usluga vozačima i putnicima te naplatu cestarine, predviđene projektom ceste, 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, građevine i oprema za zaštitu ceste, prometa i okoliša.

I nadalje je ostala podjela javnih cesta na autoceste, državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste (čl. 6. PZC). Mjerila za razvrstavanje određuje Vlada Republike Hrvatske, dok sam akt (odluku) o razvrstavanju donosi nadležni ministar mora, prometa i infrastrukture i ta se odluka objavljuje u službenom glasilu (čl. 7. PZC).

6.2. Pravni status nerazvrstanih cesta

Veliku vrijednost ovoga zakonskog prijedloga nalazimo u činjenici da se po prvi puta detaljnije pokušava definirati što se smatra nerazvrstanom cestom. U čl. 98. st. 1. PZC-a je tako određeno da su nerazvrstane ceste površine koje se koriste za promet vozilima i koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ovim Zakonom i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ovog Zakona i to posebice:

- ceste na području gradova s više do 35 000 stanovnika, te gradova koji su sjedišta županija, a koje su Odlukom o razvrstavanju javnih cesta u državne ceste, županijske ceste i lokalne ceste („Narodne novine“ br. 54/08, 122/08, 137/09, 104/09, 17/10) bile razvrstane u javne ceste, a odlukom o razvrstavanju javnih cesta iz čl. 7. st. 2. ovoga Zakona neće biti razvrstane u javne ceste (u daljnjem tekstu gradske ceste),

- ceste koje povezuju naselja,
- ceste koje povezuju područja unutar gradova i naselja,

- terminali i okretišta vozila javnog prijevoza,
- pristupne ceste do stambenih, poslovnih, gospodarskih i drugih građevina i
- druge ceste na područja naselja i gradova.

O tomu koje su ceste gradske ceste odlukom određuje nadležni ministar i ta se odluka objavljuje u „Narodnim novinama“ (čl. 98. st. 2. i 3. PZC).

Detaljno je propisano što sve čini nerazvrstanu cestu (čl. 99. PZC). Tako istu čini cestovna građevina (donji stroj, kolnička konstrukcija, sustav za odvodnju atmosferskih voda s nerazvrstane ceste, drenaže, most, vijadukt, podvožnjak, nadvožnjak, propust, tunel, galerija, potporni i obložni zid, pothodnik, nathodnik i slično), nogostup, biciklističke staze te sve prometne i druge površine na pripadajućem zemljištu (ugibališta, parkirališta i slično), cestovno zemljište u površini koju čine površina zemljišta na kojoj se prema projektu treba izgraditi ili je izgrađena cestovna građevina, površina zemljišnog pojasa te površina zemljišta na kojima su prema projektu ceste izgrađene ili se trebaju izgraditi građevine potrebne za održavanje ceste i pružanje usluga vozačima i putnicima (objekti za održavanje cesta, upravljanje i nadzor prometa, benzinske postaje, servisi i drugi), zemljišni pojas s obje strane ceste potreban za nesmetano održavanje ceste širine prema projektu ceste, prometna signalizacija i oprema za upravljanje i nadzor prometa, javna rasvjeta i oprema ceste, nogostup, biciklističke staze, zelene površine te sve prometne i druge površine na pripadajućem zemljištu (okretišta, ugibališta, stajališta javnog prijevoza, parkirališta i slično).

PZC u čl. 100. st. 1. konačno definira pravni status nerazvrstane ceste i to kao javnoga dobra u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi. St. 2. propisana je zabrana otuđenja, odnosno stjecanja stvarnih prava na nerazvrstanim cestama, osim prava služnosti i prava građenja radi izgradnje građevine sukladno odluci predstavničkog tijela lokalne i područne samouprave, pod uvjetom da ne ometaju odvijanje prometa i održavanje nerazvrstane ceste. I dio takve ceste može se dati u zakup (st. 3.) u skladu s propisima komunalnoga gospodarstva.

Propisan je način upisa nerazvrstanih cesta u zemljišnu knjigu. Tako je u čl. 101. st. 1. PZC-a propisano da nerazvrstana cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole, odnosno izdavanjem drugog akta temeljem kojega je dopuštena uporaba građevine po posebnom propisu. Upis se vrši kao javno dobro u općoj uporabi kao neotuđivo vlasništvo jedinice lokalne samouprave.

6.3. Upis javnih cesta u zemljišne knjige

PZC napušta potrebu da se za izgrađene ceste pribavljaju potrebni dokumenti koje uređuju propisi ZPUG-a. Naime, u čl. 124. PZC-a izričito se propisuje da se na evidentiranje javnih cesta u katastru i upis u zemljišne knjige iz čl. 122. i 123. istoga Zakona ne primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje prostorno uređenje i gradnja, a kojima je propisana parcelacija građevinskog zemljišta i evidentiranje

građevina u katastru, niti odredbe zakona kojima se uređuje katastar nekretnina te odredbe drugih zakona koje su protivne odredbama čl. 122. do 129. PZC-a.

Prije svega u čl. 122. PZC-a određeno je da se javne ceste izgrađene do dana stupanja na snagu tog Zakona, a za koje je izrađena snimka izvedenoga stanja i koje su evidentirane u katastru, vrši upis u zemljišnu knjigu kao javno dobro u općoj uporabi, kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske uz upis pravne osobe koja je ovlaštena upravljati javnom cestom. Takav upis trebalo bi vršiti bez obzira na postojeće upise u zemljišne knjige. Isto tako se određuje da će takav upis provesti zemljišnoknjižni sud po službenoj dužnosti na temelju odluke iz čl. 7. toč. 2. ovoga Zakona (odluka ministra o razvrstavanju javnih cesta) i prijavnog lista sa snimkom izvedenog stanja koje nadležnom zemljišnoknjižnom sudu dostavlja tijelo nadležno za katastar. Ovdje se može postaviti određena rezerva gdje se navodi da će se upis provesti bez obzira na stanje u zemljišnoj knjizi, odnosno bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi. Pitanje je samo može li se takav upis provesti u redovitom zemljišnoknjižnom postupku, gdje vrijedi načelo knjižnog prednika ili se takav upis treba provoditi u pojedinačnom ispravnom postupku.

Ukoliko pak javne ceste nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, tada se javne ceste, sukladno odredbi čl. 123. PZC-a, evidentiraju u katastru na temelju odluke iz čl. 7. toč. 2. ovog Zakona i geodetskog elaborata kojim je snimljeno izvedeno stanje, a kojeg pribavlja i tijelu nadležnom za katastar dostavlja pravna osoba koja upravlja javnom cestom. I takve se javne ceste upisuju u zemljišnu knjigu u skladu s odredbom čl. 122. PZC-a.

U čl. 125. st. 1. PZC-a propisano je postupanje u slučaju rekonstrukcije javne ceste izvedenih do stupanja na snagu ovog Zakona. Tako je određeno da za rekonstrukcije koje su izvedene u skladu s prostornom dokumentacijom vrijede odredbe čl. 122. do 124. PZC-a. Također je propisano da nekretnine koje su prema ovom Zakonu javne ceste i koje su bile u uporabi kao javne ili nerazvrstane ceste prije 1. siječnja 1997. godine, su javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske.

Vezano uz javne ceste izgrađene nakon stupanja na snagu ovoga Zakona, uknjižba se provodi u skladu s općim pravilima zemljišnoknjižnog prava i to na prijedlog nadležnog državnog odvjetništva (čl. 126. PZC). Zemljišnoknjižni sud o izvršenom upisu dužan je donijeti odgovarajuće rješenje (čl. 127. PZC).

Odredbe o uknjižbi javnih cesta ne odnose se na uknjižbu prava vlasništva na ostalim građevinama izgrađenim na javnoj cesti. U tom se slučaju primjenjuju opći propisi kojima se uređuje uknjižba prava vlasništva (možda točnije i promjena izgrađenosti nekretnine).

Postojeći upisi javnih cesta kao općeg dobra u zemljišnim knjigama, zamijenit će se po službenoj dužnosti upisom javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske.

6.4. Upis nerazvrstanih cesta u zemljišne knjige

U čl. 130. st. 1. PZC-a određuje se da sve površine (možda bi bilo pravilnije govoriti o cestama), a koje nisu razvrstane kao javne ceste, postaju nerazvrstane ceste, s tim da se svi postojeći upisi glede nerazvrstanih cesta u zemljišnoj knjizi, prema st. 2. istog članka, zamijenjuju po službenoj dužnosti upisom nerazvrstane ceste kao javnog dobra u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi (grad ili općina).

Ukoliko nerazvrstana cesta nije bila upisana u zemljišnoj knjizi ili nije u zemljišnoj knjizi bilo upisano stvarno stanje, tada se takve ceste upisuju u zemljišnu knjigu na temelju prijavnog lista katastra i nakon što kao takva bude evidentirana u katastru, a prijavni list zemljišnoknjižnom sudu dostavlja nadležni zemljišnoknjižni sud (čl. 130. st. 3. PZC). Ako nerazvrstana cesta nije evidentirana niti u katastru, potrebno je izvršiti snimku izvedenog stanja na temelju odgovarajućeg geodetskog elaborata, a kojeg pribavlja i tijelu nadležnom za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom sukladno čl. 106. PZC-a.

U čl. 130. st. 6. PZC-a izričito je određeno da nekretnine koje su bile nerazvrstane ceste i koje su bile u uporabi kao nerazvrstane ili javne ceste prije 1. siječnja 1997. godine, su javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze.

Čl. 131. PZC-a odnosi se na upise gradskih cesta. Naime, prema stavku 1. postojeći upisi u katastru i zemljišnim knjigama javnih cesta koje su postale gradskim cestama po službenoj se dužnosti zamijenjuju upisom nerazvrstane ceste javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva jedinice lokalne samouprave na temelju odluke iz čl. 98. st. 2. ovoga Zakona. Prema st. 2. istoga članka potrebne podatke o tome zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar. Ukoliko pak gradske ceste nisu evidentirane u katastru ili u katastru nije evidentirano stvarno stanje, tada je potrebno izraditi na zahtjev jedinice lokalne samouprave ili tvrtke koja upravlja nerazvrstanom cestom, geodetski elaborat stvarnoga stanja, koji se potom u obliku prijavnog lista dostavlja nadležnom zemljišnoknjižnom sudu radi provedbe (čl. 131. st. 3. i 4. PZC).

I u čl. 132. st. 1. PZC-a stoji odredba da se upisi iz čl. 130. st. 1. i čl. 131. st. 1. PZC-a u zemljišnoj knjizi provede nezavisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava trećih osoba, a na te se upise na odgovarajući način primjenjuje odredba čl. 127. PZC-a. Isto tako postoji odredba (st. 3.) da se na evidentiranje u katastru i upis u zemljišnoj knjizi nerazvrstanih cesta iz čl. 130. st. 1. i čl. 131. st. 1. PZC-a ne primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje prostorno uređenje i gradnja glede parcelacije građevinskog zemljišta i evidentiranja građevina u katastru, a niti odredbe drugih zakona i propisa koje su protivne čl. 130. i čl. 131. ovoga Zakona.

Iz gore navedenoga vidljivo je da je i zakonodavac prepoznao problem teškoća kod upisa javnih i nerazvrstanih cesta u zemljišnoj knjizi i njihova evidentiranja u katastru, posebice s obzirom na propise o gradnji i prostornom uređenju, pa se na

ovaj način pokušala olakšati provedba samoga zakona. No valja pričekati i Konačni prijedlog Zakona o cestama i vidjeti kakva će rješenja ovaj prijedlog u konačnici sadržavati.

7. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Iz navedenog se može jasno zaključiti da je zakonodavac konačno odlučio da pravni status svih prometnica bude isti, a to je da su prometnice, javne i nerazvrstane ceste javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno jedinice lokalne samouprave. Time je omogućeno da se na tim nekretninama može zasnovati pravo služnosti odnosno pravo građenja, a što u režimu općeg dobra nije bilo moguće. Time će se riješiti pitanja izgradnje potrebnih trafostanica, ali i drugih objekata uz prometnice ili na samom cestovnom zemljištu.

Posebno nam se čini bitnim olakšati upise cesta u zemljišnim knjigama, pogotovo kod onih prometnica koje su izgrađene prije stupanja na snagu ZV-a.

Prijedlog Zakona o cestama u tom smislu, iako donosi i određene dvojbe, valja pozdraviti i nadati se da će zakonodavac svojim rješenjima omogućiti evidentiranje prometnica u katastru i zemljišnim knjigama, a ne donijeti propise koji će te upise dalje otežavati.

Summary

A LEGAL STATUS OF TRAFFIC ROADS AND THEIR ENTRY IN LAND REGISTERS

The author in the article considers a legal status of traffic roads – public roads and unclassified roads in the last thirty years in the Republic of Croatia analysing the legislative acts which have regulated the legal status in question. Moreover, he discusses the issue concerning the traffic roads entry in land registers and points at certain problems arising from it. A special attention has been given to the Bill on Traffic Road Act and legal solutions within it. In December 2010, the Bill was given a first reading before the Parliament.

Key words: *public roads, unclassified roads, expropriation procedure, traffic roads entry in land registers.*

Zusammenfassung

RECHTSLAGE VON STRASSEN UND IHRE EINTRAGUNG INS GRUNDBUCH

Die vorliegende Arbeit untersucht die Rechtslage von öffentlichen und anderen nicht klassifizierten Straßen in den letzten dreißig Jahren. Zu diesem Zweck werden die Gesetzesregelungen über solche Straßen in der Republik Kroatien analysiert. Insbesondere wird auf die Frage der Eintragung von Straßen ins Grundbuch und auf mögliche Schwierigkeiten aufmerksam gemacht. Darüber hinaus, wird der Vorschlag des Straßengesetzes, welches im Dezember 2010 in erster Lesung im Parlamentsverfahren war, kritisch untersucht.

Schlüsselwörter: *öffentliche Straßen, nicht klassifizierte Straßen, Enteignungsverfahren, Eintragung der Straßen ins Grundbuch.*

Riassunto

LO STATO GIURIDICO DELLE STRADE ED ISCRIZIONE NEI LIBRI FONDIARI

Nel lavoro viene esaminato lo stato giuridico delle strade, pubbliche e non classificate, negli ultimi trent'anni nella Repubblica di Croazia e ciò attraverso l'analisi delle soluzioni normative che regolarono, ovvero regolano, lo stato giuridico delle strade. Si esamina altresì la questione dell'iscrizione delle strade nei libri fondiari, indicando i problemi che sorgono in merito. In particolare si prende in esame la proposta di legge sulle strade, la quale nel dicembre del 2010 era alla sua prima lettura in Parlamento, come pure le soluzioni ivi adottate.

Parole chiave: *strade pubbliche, strade non classificate, procedimento di espropriazione, iscrizione delle strade nei libri fondiari.*