****

**ZAKON O NEPROCIJENJENOM GRAĐEVINSKOM ZEMLJIŠTU**

**Priručnik za polaznike/ice**

**Izrada obrazovnog materijala:**

Boris Koketi

Državno odvjetništvo Republike Hrvatske

Senka Orlić - Zaninović

Visoki upravni sud Republike Hrvatske

Zagreb, travanj 2021.

Copyright 2021.

Pravosudna akademija

Ulica grada Vukovara 49, 10 000 Zagreb, Hrvatska

TEL 00385(0)1 371 4540 FAKS 00385(0)1 371 4549 WEB [www.pak.h](http://www.pak.hr/)r

Sadržaj

[PRVA CJELINA 5](#_Toc96409990)

[1. Uvod 5](#_Toc96409991)

[1.1. Načelne napomene povijesnog pregleda pretvorbe društvenih 5](#_Toc96409992)

[1.2. Pretvorba društvenih poduzeća 7](#_Toc96409993)

[1.3. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća 7](#_Toc96409994)

[1.4. Zakon o privatizaciji 9](#_Toc96409995)

[1.5. Članak 390. a Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima 10](#_Toc96409996)

[1.6. Vlasničkopravni status nekretnina neprocijenjenih u postupku 11](#_Toc96409997)

[DRUGA CJELINA 13](#_Toc96409998)

[2. Pomorsko dobro kao prethodno pitanje 13](#_Toc96409999)

[TREĆA CJELINA 14](#_Toc96410000)

[3. Usporedni prikaz koncepta rješavanja imovinskih odnosa 14](#_Toc96410001)

[3.1. Kampovi 14](#_Toc96410002)

[3.2. Ima li u kampu šume i šumskog zemljišta? 14](#_Toc96410003)

[3.3. Stranke u postupku 16](#_Toc96410004)

[3.4. Stjecanje vlasništva i uknjižba u zemljišne knjige 17](#_Toc96410005)

[3.5. Nadležnost državnog odvjetništva 18](#_Toc96410006)

[3.6. Preostalo turističko zemljište 18](#_Toc96410007)

[3.7. Oblik i veličina čestice zemljišta po Zakonu o turističkom 22](#_Toc96410008)

[3.8. Odnos Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu i 23](#_Toc96410009)

[4. Rješavanje imovinskih odnosa na građevinskom zemljištu uz 23](#_Toc96410010)

[5. Rješavanje imovinskih odnosa na zemljištu u kampovima 26](#_Toc96410011)

[6. Rješavanje imovinskih odnosa na ostalom građevinskom 27](#_Toc96410012)

[6.1. Pravo vlasništva na ostalom građevinskom zemljištu 28](#_Toc96410013)

[ČETVRTA CJELINA 29](#_Toc96410014)

[7. Upravni postupak utvrđivanja prava vlasništva trgovačkog 29](#_Toc96410015)

[7.1. Utvrđivanje prava vlasništva 31](#_Toc96410016)

[7.2. Rješavanje prethodnog pitanja u upravnom postupku 35](#_Toc96410017)

[PETA CJELINA 40](#_Toc96410018)

[8. Stvarna nadležnost sudova u vlasničkim parnicama u odnosu 40](#_Toc96410019)

[8.1. Stvarna nadležnost prema odredbama ZNGZ 46](#_Toc96410020)

[ŠESTA CJELINA 47](#_Toc96410021)

[9. Spor pune jurisdikcije 47](#_Toc96410022)

[9.1. O tužbenim zahtjevima u upravnom sporu 50](#_Toc96410023)

[9.2 Primjeri mogućih izreka presude u sporu pune jurisdikcije: 51](#_Toc96410024)

[LITERATURA 54](#_Toc96410025)

# PRVA CJELINA

# 1. Uvod

1.1. Načelne napomene povijesnog pregleda pretvorbe društvenihpoduzeća

Nakon što je Ustavom Republike Hrvatske[[1]](#footnote-1) iz 1990. godine definiran između ostalog jedan oblik vlasništva, ali s različitim titularima vlasništva, stvorene su ustavnopravne pretpostavke za pretvorbu svekolikog društvenog vlasništva. Do tada je u našem pravnom sustavu bio je dvojni režim vlasništva; društveno vlasništvo i vlasništvo fizičkih i građanskopravnih osoba. Od tada pa sve do danas završena je ova pretvorba društvenog vlasništva u velikoj mjeri. Na teritoriju Republike Hrvatske egzistira još društveno vlasništvo na nekretninama koje su bile knjižene kao društveno vlasništvo s pravom korištenja, upravljanja i raspolaganja društvenih poduzeća i drugih društvenopravnih osoba iz Bosne i Hercegovine[[2]](#footnote-2), te društveno vlasništvo na kome je uknjiženo pravo korištenja upravljanja i raspolaganja stare Ljubljanske banke.[[3]](#footnote-3) Pretvorba ove preostale društvene imovine vrlo izvjesno će uslijediti nakon sklapanja bilateralnih ugovora o uređenju imovinskih odnosa između Republike Hrvatske i Bosne i Hercegovine te s Republikom Slovenijom gdje će se urediti preostali odnosi na imovini stare Ljubljanske banke.

Iako je pretvorba društvenog vlasništva gotovo završena uz naprijed opisane iznimke, u zemljišnim knjigama mogu se naći stari zaostali upisi pa tako i nailazimo uz društveno vlasništvo i naznaku općenarodne imovine. Ovo stanje vlasničkih odnosa u zemljišnim knjigama može se promijeniti tako da svaki vlasnik u zaštiti svojih vlasničkih prava podnese odgovarajuće prijedloge nadležnom zemljišnoknjižnom sudu.

Koristim priliku istaći podatak da su državna odvjetništva do sada provela uknjižbu prava vlasništva Republike Hrvatske na gotovo 99% svih nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske, a koje su bile upisane u zemljišnu knjigu. Međutim, velik broj nekretnina do sada nije upisan u zemljišne knjige te se stoga Republika Hrvatska nije ni mogla uknjižiti vlasnikom, a što se prvenstveno odnosi na stanove i poslovne prostore ali i na neke velike šumske komplekse.

Sagledavajući pretvorbu društvenog vlasništva u odmaku vremena od 1990. godine pa sve do danas svekolika pretvorba je provedena na četiri načina koji su ujedno i načini stjecanja prava vlasništva.[[4]](#footnote-4)

Pretvorba društvenog vlasništva provedena je:

1. na temelju pravnog posla;

2. na temelju odluke suda odnosno druge nadležne vlasti;

3. nasljeđivanjem i

4. na temelju zakona.

Stanovi u društvenom vlasništvu na kojima su bila stanarska prava prodani su po odredbama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo[[5]](#footnote-5), te je kroz takvu prodaju dakle kroz pravni posao izvršena pretvorba tog dijela društvenog vlasništva. Međutim, na stanovima društvenih poduzeća, a koje su ta ista društvena poduzeća izbacila iz društvenog kapitala suglasno Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća [[6]](#footnote-6) i prenijeli ih na Fondove u stambenom komunalnom gospodarstvu, pretvorba je izvršena temeljem zakona i to temeljem čl. 49. Zakona o upravljanju državnom imovinom[[7]](#footnote-7).

Najveći dio pretvorbe društvenog vlasništva proveden je na temelju akta nadležne vlasti, odnosno rješenja Agencije za restrukturiranje i razvoj kasnije Hrvatskog fonda za privatizaciju i to na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća i Zakona o privatizaciji[[8]](#footnote-8).

Kroz sukcesiju bivše SFRJ kao kvazi oblika nasljeđivanja i stjecanja prava vlasništva temeljem zakona, izvršena je pretvorba na nekretninama i svoj drugoj imovini nalazećoj na teritoriju Republike Hrvatske bivše JNA.[[9]](#footnote-9) i bivše SFRJ[[10]](#footnote-10), te je vlasnik ove imovine određena Republika Hrvatska.

Na najvećem broju nekretnina završena je pretvorba društvenog vlasništva temeljem posebnih Zakona npr. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o šumama[[11]](#footnote-11), Zakon o poljoprivrednom zemljištu[[12]](#footnote-12), Zakon o pretvorbi prava na društvenim sredstvima bivših društveno političkih organizacija[[13]](#footnote-13) i sl.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima prijelaznim i završnim odredbama uređuje pretvorbu društvenog vlasništva a koja nije provedena po odredbama posebnih zakona. Za primjenu ovih odredbi osobito je značaj članak 388. st. 2. ZVDSP koji propisuje da stjecanje, primjena, pravni učinci i prestanak stvarnih prava do stupanja na snagu ovog Zakona (1. siječanj 1997. godine) prosuđuje se prema pravilima koja su se primjenjivala u trenutku stjecanja, promjene i prestanka prava njihovih pravnih učinaka.

# 1.2. Pretvorba društvenih poduzeća

Pretvorba najvećih broja društvenih poduzeća kao pravnih osoba provedena je na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća kao općeg zakona ali na temelju specijalnih zakona provedena je pretvorba prvotno osnovanih javnih poduzeća. Proces pretvorbe javnih poduzeća i njihove imovine je proveden tako da je društvena imovina tih poduzeća postala državno vlasništvo. Kada je zakonodavac shvatio svoju pogrešku jer je ponovo u pravni sustav uveo drugi oblik vlasništva, umjesto društvenog, uveo je državno vlasništvo a što je bilo suprotno Ustavu, uslijedila je izmjena svih tih zakona i donesen je posebni zakon, Zakon o izmjenama zakona kojima su osnovana javna poduzeća[[14]](#footnote-14). Posljedica ove izmjene je da je Republika Hrvatska kao njihov osnivač postala vlasnik javnog poduzeća, a sva imovina tih javnih poduzeća postala je vlasništvo javnog poduzeća. Iznimka u ovoj pretvorbi bila je jedino u odnosu na javno poduzeće Hrvatske šume jer su šume i šumska zemljišta ostala u vlasništvu Republike Hrvatske, dok su Hrvatske šume zadržale pravo gospodarenja na njima, a što po sadržaju ima vlasnička ovlaštenja, posjedovanje, korištenje i uporabu stvari.

Značajka ovakve pretvorbe javnih poduzeća je da za njih nema popisa nekretnina koji su javno dostupne a koje čine njihovu imovinu. Vlasnici su svih nekretnina koje su se vodile u njihovim bilancama na dan organiziranja javnih poduzeća, uz uvjet da iste nisu res extra commercium ili da moguće na istim nekretninama nije ranije vlasništvo stekla Republika Hrvatska.

# 1.3. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća

Zakonom o pretvorbi društvenih poduzeća provedena je pretvorba najvećeg broja društvenih poduzeća. Na temelju tog zakona izvršena je pretvorba pravne osobe te su organizirana trgovačka društva i to ili kao dionička društva ili kao društva ograničene odgovornosti.

Značajka ove pretvorbe je da se društveni kapital definirao kao razlika između vrijednosti sredstava (ukupne aktive) poduzeća i vrijednosti obveze poduzeća, uključujući obveze prema pravnim i fizičkim osoba na temelju njihovih trajnih uloga u poduzeću. Posljedica ovakvog uređenja društvenog kapitala je da je on iskazan kao nominalna veličina iskazana u novcu te potom preračunata u udjele odnosno dionice.

Stoga su rješenja o pretvorbi društvenih poduzeća u izreci sadržavala naznaku tvrtke društva, oblik organiziranja trgovačkog društva (dioničko društvo ili društvo ograničene odgovornosti), visinu društvenog kapitala iskazanu u novčanoj vrijednosti DEM u protuvrijednosti HRD, broj dionica i njezinu vrijednost. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća pretvara pravnu osobu tako da ona postaje trgovačko društvo s poznatim vlasnikom, ali ništa ne propisuje vezano uz pretvorbu imovine tog društva.

Posljedica ovakvog zakonskog uređenja je da se u sudskom registru mijenjao status društva; iz društvenog poduzeća nastalo je trgovačko društvo. Međutim rješenja o pretvorbi društvenih poduzeća nisu bile tabularne isprave za promjenu upisa društvenoga vlasništva u zemljišnim knjigama kroz uknjižbu vlasništva trgovačkog društva, jer nisu sadržavala popis nekretnina prema podacima iz zemljišne knjige. Stoga se u sudskoj praksi otvorila pravna dvojba kada je izvršena pretvorba na nekretninama koje su i dalje u zemljišnim knjigama ostale upisane kao društveno vlasništvo s pravom korištenja društvenog poduzeća. Kako je Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća propisivao pretvorbu pravne osobe, a ne i imovine tih društava, u pravnoj teoriji toga vremena bilo je izraženo shvaćanje da se na toj imovini pretvorba provela po prijelaznim i završnim odredbama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Ovakvo pravno nedorečena pretvorba rezultirala je činjenicom da su neki sudovi provodili uknjižbu tako da su u zemljišnoj knjizi uz društveno vlasništvo stavili upis prava korištenja trgovačkog društva označivši ga tvrtkom i oblikom organiziranja. Neki sudovi su provodili upis vlasništva tako da je pretvoreno društveno poduzeće sada trgovačko društvo, kao univerzalni sukcesor društvenog poduzeća temeljem čl. 6. Zakona o pretvorbi društvenog poduzeća u cijelosti vlasnik svekolike imovine društvenog poduzeća ranije uknjižene kao društveno vlasništvo s pravom korištenja društvenog poduzeća.

Međutim u ovakvom postupku bile su brojne pogrešne uknjižbe prava vlasništva, jer je prije rješenja o pretvorbi društvenog poduzeća Republika Hrvatska stjecala vlasništvo temeljem zakona; Zakona o šumama, Zakona o poljoprivrednom zemljištu i sl. a i na takvom zemljištu su pogrešno knjiženi vlasnikom trgovačka društva kao pravni slijednici društvenih poduzeća.

Ovom neriješenom stanju uknjižbe vlasništva na imovini društva izašlog iz pretvorbe doprinijela je i praksa Agencije za restrukturiranje i razvoj, kasnije Hrvatskog fonda za privatizaciju, određujući da su društvena poduzeća " bila dužna u procjenu vrijednosti društvenog kapitala uključiti sve nekretnine koje su vodili u svojoj poslovnoj aktivi i na kojima su bili nositelji prava korištenja. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća nije predviđao nikakav poseban postupak u odnosu na određena prava na nekretninama koja su nastala i postojala po tada važećim propisima na pomorskom dobru, te su vođena u aktivi poduzeća i podlijegala pretvorbi."[[15]](#footnote-15)

Posljedica ovakve procjene društvenog kapitala, a koja uključuje vrijednost stvari koje su res extra commercium, su brojni sudski postupci. Trgovačka društva koja su kod pretvorbe u društveni kapital unijela kao svoju imovinu stvari izvan pravnog prometa, po završenoj pretvorbi pravne osobe traže od Republike Hrvatske da im isplati tržnu vrijednost nekretnina procijenjenih u postupku pretvorbe, a koje su kasnije knjižene kao pomorsko dobro. Tvrde da ih je Republika Hrvatska izvlastila kada se provodila uknjižba pomorskog dobra. Isto se odnosi i na nekretnine procijenjene u postupku pretvorbe a koje su bile izgrađene na cestovnom pojasu, te koje su u vrijeme pretvorbe bile u statusu općeg dobra jednako kao i pomorsko dobro. Čak štoviše nekretnine koje su bile res extra commercium i procijenjene u pretvorbi priznate su u stečaju trgovačkog društva i prodavane kao dio stečajne mase. Ova društva nakon procjene res extra commercium nemaju prava na naknadu. Bez takve provedene procjene brojna društvena poduzeća bi završila u stečaju jer bi njihove obveze bile više od aktive društva, primjerice luke, brodogradilišta i slično, te bi društveni kapital bio negativna veličina. Negativni društveni kapital se ne može privatizirati!.

Dakle, ovakva procjena stvari rex extra commercium bila je metoda obračuna visine društvenog kapitala bez učinka na stvarnopravni odnos.

# 1.4. Zakon o privatizaciji

Pravne dvojbe oko uknjižbe prava vlasništva na nekretninama za korist trgovačkog društva kao pravnog slijednika društvenog poduzeća a koje je završilo pretvorbu, dijelom otklanja Zakon o privatizaciji. Člankom 42. ovog Zakona propisano je da će HFP izdati rješenje kojim se utvrđuju nekretnine koje su procijenjene u vrijednost društvenog kapitala u postupku pretvorbe te da se ovakvo rješenje izdaje za potrebe upisa nekretnina u zemljišne knjige. Člankom 22. stavkom 2. alinejom 1. Zakona o upravljanju državnom imovinom[[16]](#footnote-16) ovo je propisano u nadležnost CERP-a. Ova odredba dijelom otklanja propuste zakonodavca kod Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća glede uknjižbe prava vlasništva trgovačkog društva kao pravnog slijednika pretvorenog društvenog poduzeća, ali otvara i nove dvojbe.

Postavilo se pitanje kakvog je karaktera ovo rješenje: je li tabularna isprava za uknjižbu prava vlasništva ili samo jedan od dokaza za uknjižbu prava vlasništva trgovačkog društva pravnog slijednika društvenog poduzeća.

Ova dvojba je u međuvremenu u sudskoj praksi otklonjena a što potvrđuju brojne sudske odluke. Opće je prihvaćeno da "… trgovačko društvo koje je pravni slijednik društvenog poduzeća koje je provelo pretvorbu društvenog kapitala ne može postati vlasnik nekretnina koje nisu procijenjene u kapital prilikom pretvorbe vlasništva."[[17]](#footnote-17)

Slijedom navedenog rješenje HFP-a temeljem članka 42. Zakona o privatizaciji ima dvojaki karakter:

1. ili je tabularna isprava u slučaju ako je prednik društvenog poduzeća bio upisan kao nositelj prava korištenja na društvenom vlasništvu uz pretpostavku da ista nije res extra commercium i moguće vlasništvo Republike Hrvatske temeljem drugih zakona;
2. ili je dokaz aktivne legitimacije trgovačkog društva u vlasničkoj parnici za priznanje prva vlasništva i trpljenje uknjižbe.

Međutim u čl. 47. Zakona o privatizaciji propisano je da dionice, udjeli, stvari i prava koji nisu procijenjeni u vrijednost društvenog kapitala pravne osobe na temelju Zakona o pretvorbi, prenose se na Fond ako ne postoje razlozi za obnovu postupka, odnosno ako prijenos ne utječe na postojeću tehnološku cjelinu. Ovom odredbom pružena je mogućnost trgovačkom društvu da provede naknadnu procjenu nekretnine ako je ona tehnološka cjelina, te ako HFP donese takvo rješenje moguće je povećati temeljni kapital društva. Takve nove dionice prelaze na HFP, odnosno Republiku Hrvatsku, dok je naknadno procijenjena imovina vlasništvo trgovačkog društva.

U slučaju kada takve nekretnine nisu utjecale na tehnološku cjelinu trgovačkog društva, HFP je odbijao zahtjeve i nekretnine su prelazile na HFP odnosno postale njegovo vlasništvo. Iste nekretnine postale su vlasništvo Republike Hrvatske na temelju čl. 58. st. 4. Zakona o upravljanju državnom imovinom.[[18]](#footnote-18).

# 1.5. Članak 390. a Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima

Svaku pravnu dvojbu oko stjecanja vlasništva na nekretninama pravnih osoba koje su provele pretvorbe po odredbama Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća otklanja čl. 390. a. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Ovim člankom Zakona propisano je da trgovačko društvo kao pravni sljedbenik društvenog poduzeća po završenoj pretvorbi društvenog vlasništva, vlasnik je nekretnina koje su na dan procjene vrijednosti temeljnog kapitala u postupku pretvorbe ili privatizacije bile društveno vlasništvo s pravom upravljanja, korištenja i raspolaganja društvenog poduzeća, koje su mogle biti predmet stjecanja prava vlasništva i čija je vrijednost procijenjena u kapital društva i koje su po nadležnom tijelu iskazane u kapitalu društva.

Iako je dijelom zakašnjela navedena odredba s obzirom da je Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća donesen 1991. godine, a Zakona o privatizaciji 1996. godine, u sudskoj praksi se ovaj članak smatra teleološkom interpretacijom navedenih zakona.

Dakle kumulativnim ispunjenjem navedenih uvjeta utvrđeno je vlasništvo trgovačkog društva kao pravnog slijednika pretvorenog društvenog poduzeća. Međutim ova odredba zakona ne uređuje način uknjižbe prava vlasništva za korist trgovačkog društva, posebice ne onih nekretnina koje su u dijelu procijenjene, te što je iskazano u manjoj površini od one upisane u zemljišnoj knjizi.

Međutim dodatnu pravnu nedorečenost u praksi potencirala je činjenica da neprocijenjeno zemljište u postupku pretvorbe postaje vlasništvo Republike Hrvatske te da po načelu jedinstva nekretnine propisanom Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Republika Hrvatska postavši vlasnikom zemljišta postaje i vlasnik svega što je s njim povezano, dakle i objekata kao i imovine trgovačkog društva procijenjenog u postupku pretvorbe. Ovakvom interpretacijom načela jedinstva nekretnine rezultiralo bi izvlaštenjem trgovačkog društva. Kako bi se ova dvojba u praksi otklonila, to je učinjeno čl. 49. Zakon o upravljanju državnom imovinom [[19]](#footnote-19) gdje se ex lege uspostavlja suvlasnička zajednica nekretnina između Republike Hrvatske i trgovačkog društva pravnog slijednika društvenog poduzeća koje je u pretvorbi procijenilo objekt ali ne i zemljište. Stoga je trebalo iznaći način kako urediti uknjižbu toga vlasništva u zemljišnoj knjizi uvažavajući odredbu čl. 390. a. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

Sve pravne dvojbe nedorečenost svih ranijih zakona koji uređuju pretvorbu društvenih poduzeća, te potom uknjižbu vlasništva u zemljišne knjige za korist pretvorenog trgovačkog društva trebao je otkloniti Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (u daljnjem tekstu Zakon o turističkom zemljištu)[[20]](#footnote-20) Intencija ovog zakona bila je urediti vlasničke odnose samo na zemljištu uz izgrađene objekte a koji su bili procijenjeni u postupku pretvorbe odnosno privatizacije kako bi se polazeći od jedinstva nekretnine trgovačko društvo moglo uknjižiti vlasnikom i objekta i zemljišta. Zato je ovaj zakon uređivao samo vlasničke odnose na zemljištu uz izgrađene objekte: kampove, hotele, turistička naselja kao i uz objekte izgrađene na ostalom građevinskom zemljištu. Predmet ovog zakona nije bilo neizgrađeno građevinsko zemljište a neprocijenjeno u postupku pretvorbe i privatizacije.

Međutim odmah po stupanju na snagu ovoga zakona otvorile su se u njegovoj primjeni brojne pravne dvojbe. Prvenstveno su se one odnosile na činjenicu što se u smislu toga zakona smatra preostalim turističkim zemljištem, kako jedinice lokalne samouprave stječu pravno vlasništvo temeljem zakona, ili temeljem akta nadležnoga tijela, jesu li jedinice lokalne samouprave mogle postati vlasnikom dijelova kampova u slučaju ako je važećim prostornim planom na dan stupanja na snagu Zakona o turističkom zemljištu bila propisana druga namjena zemljišta, a ne kamp itd.

Ovaj zakon je dao nova i veća prava ovlaštenicima naknade određenim sukladno Zakonu o naknadi… Sve ovo u praksi nije polučilo očekivane rezultate te je stoga Zakon stavljen izvan snage stupanjem na snagu Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu.[[21]](#footnote-21).

1.6. Vlasničkopravni status nekretnina neprocijenjenih u postupkupretvorbe i privatizacije te procjene tuđe stvari i stvari izvanpravnog prometa

Člankom 56. Zakona o upravljanju državnom imovinom iz 2010. definirana je neprocijenjena imovina u postupku pretvorbe i privatizacije a gotovo na identičan način definirana je ista imovina čl. 56. sada važećeg Zakona u upravljanju državnom imovinom iz 2018. godine. Tako su neprocijenjena imovinom u smislu ovoga Zakona dionice u trgovačkim društvima poslovni udjelu u trgovačkim društvima, građevinska zemljišta, poslovni prostori, stanovi, tražbine i pokretnine koje nisu, u cijelosti ili u dijelu procijenjene u vrijednost društvenog kapitala, društvenog poduzeća u postupku pretvorbe na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, odnosno koje nisu unesene u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije na temelju Zakona o privatizaciji, a na kojoj su pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja imala društvena poduzeća.

Nadalje, neprocijenjenom imovinom smatraju se i prava na stanovima koja su društvena poduzeća u postupku pretvorbe prenijela fondovima u stambenom komunalnom gospodarstvu, a koji nisu prodani nositeljima stanarskog prava na temelju Zakona o prodaji stanova na koji postoji stanarsko pravo.

Ova neprocijenjena imovina je imovina Republike Hrvatske.

Centar za restruktuiranje i prodaju (u daljnjem tekstu CERP) temeljem čl. 22. st. 2. alineja 1 kao javnu ovlast obavlja utvrđenje procijenjene i neprocijenjene imovine u postupku pretvorbe i privatizacije društvenih poduzeća. Na zahtjev državnog odvjetništva izdaje potvrdu o nekretninama koje nisu procijenjene i nisu unesene u temeljni kapital. Ova potvrda ima karakter javne isprave i poslužiti će državnom odvjetništvu za stavljanje prijedloga za uknjižbu prava vlasništva Republike Hrvatske na neprocijenjenim nekretninama.

U uvodnom dijelu ovoga rada pod naslovom "Pretvorba društvenih poduzeća" izloženi je pravni stav da su nekretnine neprocijenjene u postupku pretvorbe i privatizacije prešle na Hrvatski fond za privatizaciju ex lege te potom na Republiku Hrvatsku temeljem čl. 58. st. 4. Zakona o upravljanju državnom imovinom iz 2010. Jednako tako izloženo je i pravno shvaćanje da u postupku pretvorbe procijenjene nekretnine a koje su stvari izvan pravnog prometa ne mogu postati vlasništvo trgovačkog društva niti to trgovačko društvo ima pravo na naknadu za iste nekretnine[[22]](#footnote-22). Ovo se može primijeniti i na procjenu tuđe imovine.

Međutim u postupcima mirnog rješavanja sporova temeljem čl. 186. a. ZPP-a kao i na radnokonzultativnim sastancima u ministarstvima nadležnim za državnu imovinu učestalo se moglo čuti da za ovakve procijenjene nekretnine trgovačka društva potražuju priznanja vlasništva Republike Hrvatske na drugim nekretninama i to u pravilu uz objekte koji su procijenjeni u postupku pretvorbe odnosno privatizacije. Odnosno, žele izvršiti zamjenu nekretnina.

Kako ovakva zamjena nije propisana kao pravo trgovačkog društva nekim posebnim materijalnim zakonom, svi ovi zahtjevi za zamjenu su odbijeni. Naime, temeljem čl. 6. Zakona o sustavu državne uprave[[23]](#footnote-23) državna uprava postupa samo u okviru stvarne nadležnosti za obavljanje poslova državne uprave utvrđene zakonom i kojim se uređuje pojedino upravno područje, a to nije ovdje slučaj.

# DRUGA CJELINA

# 2. Pomorsko dobro kao prethodno pitanje

Člankom 55. st. 2. Zakona o općem upravnom postupku [[24]](#footnote-24) propisano je da će se u postupku rješavanja upravne stvari prekinuti postupak kad se prethodno pitanje odnosi se na postojanje kaznenog djela, postojanje braka, utvrđivanje očinstva ili materinstva te u drugom slučaju propisanim zakonom. Upravo Zakonom o neprocijenjenom građevinskom zemljištu propisano je drugačije rješavanje prethodnog pitanja vezano uz pomorskog dobra.

Člankom 8. st. 2. Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu propisano je da ministarstvo kod donošenja rješenja o utvrđivanju prava vlasništva na turističkom zemljištu na kojem su izgrađeni hoteli i turistička naselja rješava i sva prethodna pravna pitanja bez čijeg rješenja nije moguće riješiti predmetni upravni spis, osim utvrđivanja granice pomorskoga dobra. Nadalje, na isti način ali čl. 20. st. 2. Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu propisano je da ministarstvo kod donošenja rješenja kojim se određuje obuhvat kampa i procijenjeni i neprocijenjeni dijelovi kampa i vlasnici u kampu, rješava sva prethodna pitanja bez čijeg rješenja nije moguće riješiti predmetnu upravnu stvar, osim utvrđenja granice pomorskog dobra.

Slijedom navedenog u svim predmetima gdje se vodi upravni postupak za nekretnine koje se nalaze uz pomorsko dobro, a gdje nije određena granica pomorskog dobra, u pravilu će Ministarstvo za prostorno uređenje, gradnju i državnu imovinu donijeti rješenje o prekidu postupka.

Temeljem Zakona o pomorskog dobru i morskim lukama[[25]](#footnote-25) i Uredbe o postupku utvrđivanja granice pomorskog dobra[[26]](#footnote-26), utvrđivanje granice pomorskog dobra je stavljeno u nadležnost Ministarstva mora, prometa i infrastrukture. Stoga se otvorilo pitanje do kada traje prekid postupka radi donošenja rješenja o utvrđivanju granice pomorskog dobra; do pravomoćnosti rješenja ili do provedbe u zemljišne knjige nekretnine kao pomorsko dobro te provedbe u katastar.

Kako je u sudskoj praksi zauzet stav da je rješenje o utvrđivanju granice pomorskog dobra deklaratorni akt, nakon parcelacije određene u skladu s rješenjem o utvrđenju granice pomorskog dobra, određena je nekretnina pomorsko dobro. Na toj nekretnini suglasno čl. 170. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima prestaje pravo vlasništva, a za dotadašnjeg vlasnika nastupaju pravni učinci potpunog izvlaštenja; dakako uz prethodni uvjet ako je dotadašnji vlasnik bio pravilno uknjižen kao vlasnik.

Stoga je stav Državnog odvjetništva Republike Hrvatske da do pravomoćnosti rješenja o utvrđenju granice pomorskog dobra traje prekid upravnog postupak rješavanja imovinskopravnog odnosa po Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu. Nadalje, nije potrebno čekati da se pomorsko dobro provede u zemljišnoj knjizi i katastru. Međutim, rješenje ministarstva nadležnog za državnu imovinu po završetku upravnog postupka i po pravomoćnosti upravnog rješenja neće biti provedivo u zemljišnoj knjizi i katastru dok prethodno nije proveden upis pomorskog dobra.

Međutim, nedostatak utvrđenja granice pomorskog dobra neće biti jedina pravna poteškoća vezana uz pomorsko dobro i primjenu Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu. Otvorit će se pravna dvojba kako ovaj Zakon primijeniti u slučaju kad je već određena granica pomorskog dobra, a ucrtana je preko dijelova izgrađenih objekata (hotela i kampova), a koji su bili procijenjeni u postupku pretvorbe i privatizacije. Naime, određujući vlasništvo na zemljištu uz izgrađeni objekt nije moguće cijepati jedan građevinski objekt na dio koji je pomorsko dobro i dio koji nije pomorsko dobro, a koji je u naravi funkcionalna cjelina. Naime, jedan isti objekt ne može se po dijelovima uknjižiti u zemljišnoj knjizi u dva zemljišnoknjižna uloška, u zemljišnoknjižni uložak općih dobara i zemljišnoknjižni uložak vlasništvo trgovačkog društva. Stoga, bez izmjene zakonodavnog okvira koji bi te slučajeve riješio, Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu bit će i u tom dijelu u praksi neprovediv.

# TREĆA CJELINA

3. Usporedni prikaz koncepta rješavanja imovinskih odnosaizmeđu Zakona o turističkom zemljištu te Zakona oneprocijenjenom građevinskom zemljištu

# 3.1. Kampovi

Analizirajući oba Zakona može se utvrditi da je koncept rješavanja imovinskih odnosa na kampovima sukladno Zakonu o neprocijenjenom građevinskom bitno drugačije uređen. Odustalo se od ranije uređene suvlasničke zajednice nekretnina između Republike Hrvatske i trgovačkog društva gdje je suvlasnički omjer određen razmjerom veličine procijenjenog i neprocijenjenog zemljišta i građevina unutar kampa. Imovinski odnosi su po novom Zakonu za kampove uređeni kao što je to bilo ranije propisano za hotele. Nadalje, sada važeći Zakon bolje definira što je kamp u smislu ovoga Zakona, međutim ranija interpretacija što je kamp po Zakonu o turističkom zemljištu i dalje je aktualna i dopunjena novim Zakonom.

# 3.2. Ima li u kampu šume i šumskog zemljišta?

U primjeni Zakona o turističkom zemljištu otvorila se pravna dvoja jesu li nekretnine u kampu obrale šumskom sastojinom turističko zemljište u smislu Zakona o turističkom zemljištu ili šuma i šumsko zemljište u smislu Zakona o šumama.

Za rješenje ove pravne dvojbe treba poći od utvrđenja što je nekretnina u naravi označena kao kamp.

Ovu pravnu dvojbu razriješilo je Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja u svom mišljenju u kojem navodi kako slijedi:

"Odredbom članka 2. točke 36. Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine broj 76/07, 38/09, 55/11 i 90/11) propisano je da je građevina građenjem nastao i s tlom povezan sklop, svrhovito izveden od građevnih proizvoda sa zajedničkim instalacijama i opremom ili sklop s ugrađenim postrojenjem, odnosno opremom kao tehničko-tehnološka cjelina ili samostalna postrojenja povezana s tlom, te s tlom povezan sklop koji nije nastao građenjem, ali se njime mijenja način korištenja prostora.

Dakle, imajući u vidu citiranu odredbu navedenog Zakona, mišljenja smo da autokamp u prostornoplanskom i u tehničko-tehnološkom smislu predstavlja jedinstvenu cjelinu, odnosno jedinstvenu građevinu koja se planira i gradi na jednoj građevnoj čestici."[[27]](#footnote-27)

Citirano pravno shvaćanje odnosi se na sve kampove izgrađene prije 1990., a koje je društveno poduzeće izgradilo i koristilo kao kamp u vremenu do donošenja rješenja o pretvorbi društvenog poduzeća.

Temeljem navedenog, izgradnjom objekata koji su u funkciji kampa (recepcije, sanitarnog čvora i dr.) te međusobnog odnosa izgrađenih objekata i zemljišta koje služi za obavljanje djelatnosti kampa, građenjem je nastala nova stvar – kamp. Što je bolja drvna sastojina unutar izgrađenog objekta, to je u pravilu kamp bolje kategoriziran i poželjnije odredište po korisnike kampa. Stoga, zemljište obraslo drvnom sastojinom u kampu nije šuma i šumsko zemljište u smislu Zakona o šumama, već je sastavni dio jedinstvene građevine kampa.

Nadalje, te nekretnine unutar kampa obrasle šumskom sastojinom nisu u pravnom smislu neizgrađeno građevinsko zemljište već, izgrađeno građevinsko zemljište i to zemljište koje služi za redovitu uporabu građevine kampa.

Svaka građevina, pa tako i kamp, komunalno je opremljena, ima priključke na struju, vodu i kanalizaciju. Na ovim nekretninama kao građevinama obavljena je djelatnost kampiranja u svom razdoblju dok je tim kampovima upravljalo društveno poduzeće, a potom nakon pretvorbe i trgovačko društvo. U pravilu za te kampove se plaćala od izgradnje pa sve do danas i komunalna naknada, ali i boravišna pristojba.

Slijedom navedenog, nekretnine obrasle šumskom sastojinom iako odgovaraju definiciji šume iz Zakona o šumama, a koje su se nalazile u kampovima izgrađenim prije 1990., ne smatraju se u pravnom smislu šumom i šumskim zemljištem te nisu postale vlasništvo Republike Hrvatske temeljem Zakona o šumama iz 1990. Stoga, ako se takve nekretnine vode u šumskogospodarskoj osnovi Hrvatskim šumama, trebaju se isključiti iz šumskogospodarske osnove bez provođenja posebnog postupka za izuzimanje i plaćanje naknade za to.

Ovo pravno shvaćanje prihvatilo je i Ministarstvo poljoprivrede u svom rješenju broj: KLASA: UP/I-321-03/16-01/75, URBROJ: 525-11/1070-17-7 od 29. ožujka 2017. kada je iz programa gospodarenja šumama i šumskim zemljištem isključilo površine koje su bile obuhvaćene područjem kampa izgrađenog prije 1990.

Napominjemo, isknjiženjem dijela nekretnina iz šumskogospodarske osnove, a koje se nalaze u kampu, ne mijenja se vlasnička struktura nekretnina. Naime, nekretnine unutar kampa koje su neprocijenjene u postupku pretvorbe društvenog poduzeća, ex lege su temeljem članka 47. Zakona o privatizaciji postale vlasništvo Hrvatskog fonda za privatizaciju, a potom po Zakonu o upravljanju državnom imovinom iz 2010. godine (Narodne novine broj 145/10 i 70/12).[[28]](#footnote-28) vlasništvo su Republike Hrvatske.

# 3.3. Stranke u postupku

Temeljem Zakona o turističkom zemljištu stranke u postupku su bile u pravilu: trgovačka društva kao pravni slijednici društvenih poduzeća, jedinice lokalne samouprave, državno odvjetništvo kao stranka sui generis, Republika Hrvatska, bivši vlasnici odnosno ovlaštenici naknade određeni temeljem Zakona o naknadi. Međutim Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu je proširio krug osoba koje su stranke u postupku ali je izostavio bivše vlasnike kao ovlaštenike naknade suglasno Zakonu o naknadi…

Temeljem Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu aktivna legitimacija za pokretanje upravnog postupka dana u pravilu trgovačkim društvima, te ako oni ne pokrenu postupke, postupak će pokrenuti jedinice lokalne samouprave. Člankom 2. ovoga Zakona propisani pojedini pojmovi u smislu ovog zakona određujući njihovo značenje. Tako se u čl. 2. st. 1. toč. 13. navodi da je trgovačko društvo u smislu ovog Zakona trgovačko društvo koje obavlja ugostiteljsko-turističko i/ili drugu gospodarsku djelatnost, nastalo pretvorbom društvenog poduzeća - nositelja prava korištenja, upravljanja i raspolaganja na turističkom zemljištu temeljem Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća i drugim aktom te trgovačko društvo koje je nastalo statusnom promjenom tog društva, kao i trgovačko društvo kojemu je u temeljni kapital unesena građevina gospodarske namjene izgrađena na neprocijenjenom građevinskom zemljištu te trgovačko društvo čije je osnivač trgovačko društvo koje je provelo pretvorbu temeljem Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća.

Međutim, člankom 8. stavkom 1. Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu propisano je da zahtjev za donošenje rješenja o utvrđivanju prava vlasništva na turističkom zemljištu na kojem su izgrađeni hoteli i turistička naselja podnosi i "…osoba koja ima pravni interes…" Stavljajući u međusobni odnos članak 2. stavak 1. točku 13. s člankom 8. stavkom 1., a polazeći od teleološke interpretacije Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu, da se ovim Zakonom nastojalo riješiti sve imovinskopravne odnose proizašle iz pretvorbe, a vezane isključivo uz izgrađene i u postupku pretvorbe procijenjene objekte, aktivna legitimacija za pokretanje postupka dana je i osobama koje nisu sudjelovale u pretvorbi društvenog poduzeća ali su stekle u vlasništvo nekretninu, izgrađeni objekt, koji je bio procijenjen u postupku pretvorbe, ali bez zemljišta. Ovo pravno shvaćanje je prihvaćeno na radnokonzultativnom sastanku u CERP-u 10. rujna 2020., a na kojima su bili prisutni predstavnici Ministarstva prostornog uređenja, gradnje i državne imovine i Državnog odvjetništva Republike Hrvatske.

Jedinice lokalne samouprave su u ovim zakonima bile određene kao stranke u postupku jer su dijelom uknjižene kao vlasnici nekretnina u kampovima, pa će se to pitanje vlasništva rješavati kroz rješenje prethodnog pitanja, ali one stječu prava vlasništva na nekim nekretninama.

U velikoj mjeri u upravnim postupcima po Zakonu o neprocijenjenom građevinskom zemljištu stranke u postupku će biti Republika Hrvatska zastupana po nadležnom državnom odvjetništvu jer ona dijelom stječe vlasništvo nekih nekretnina ali i gubi vlasništvo po ovom Zakonu. U brojnim upravnim postupcima državno odvjetništvo će moguće sudjelovati i kao zainteresirana osoba.

U rješavanju prethodnog pitanja kao stranke u postupku biti će sve osobe koje su uknjižene u zemljišne knjige ili u katastar. To su prvenstveno fizičke osobe ali i jedinice lokalne samouprave.

# 3.4. Stjecanje vlasništva i uknjižba u zemljišne knjige

Zakon o turističkom zemljištu propisivao je dva načina stjecanja vlasništva i to temeljem zakona i temeljem akta nadležnoga tijela. Međutim, Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu propisao je u pravilu stjecanje prava vlasništva temeljem akta nadležnog tijela i to rješenja koje donosi ministarstvo nadležno za državnu imovinu. Ovo rješenje je ujedno i tabularna isprava na temelju koje će se provesti upis u zemljišnu knjigu i katastar. U provedbi ovih rješenja kojim se utvrđuje pravo vlasništvo, bitan je sinkronizirani postupak upisa u katastar i zemljišnu knjigu. Naime, kako bi se punila baza zemljišnih podataka kao načelno zacrtana politika sređivanja zemljišnih knjiga i katastra, upis u katastar oblika i veličine katastarske čestice zemljišta, a što je ujedno i sastavni dio lista A zemljišne knjige, mora biti popraćen rješenjem o uknjižbi prava vlasništva u listu B. Ako ovo izostane, neće se puniti baza zemljišnih podataka i ponovo će se razilaziti stanje u katastru sa stanjem u zemljišnoj knjizi, a kasnije će biti otežano uspostavljanje ZIS-a. I ovo je bio jedan od zaključaka sa sastanka u Ministarstvu prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine gdje su bile predstavnici državne geodetske uprave i Državnog odvjetništva Republike Hrvatske.

# 

# 3.5. Nadležnost državnog odvjetništva

Temeljem Zakona o turističkom zemljištu i Zakona o državnom odvjetništvu općinska državna odvjetništva su bila nadležna za zastupanje Republike Hrvatske kao stranka u postupku ili kao stranke sui generis. Mjesna nadležnost je bila određena propisima o upravno teritorijalnoj podjeli.

Međutim po Zakonu o neprocijenjenom građevinskom zemljištu nadležnost državnog odvjetništva je bitno primijenjena. Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu propisao je da rješenja o utvrđivanju prava vlasništva po ovom Zakonu donosi Ministarstvo, a u čl. 2. st. 1. toč. 14. propisano je da je to Ministarstvo nadležno za državnu imovinu. Po Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave ovo je stavljeno u nadležnost Ministarstva prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine. Ovo ministarstvo ima sjedište u Zagreba i nema svoje ispostave diljem Republike Hrvatske. Stoga su oni nadležni za sve predmete određivanja vlasništva po svim zahtjevima. Posljedica ovakvog uređenja nadležnosti rezultira da Republiku Hrvatsku u ovim upravnom postupcima zastupa kao mjesno nadležno Općinsko državno odvjetništvo u Zagrebu.

# 3.6. Preostalo turističko zemljište

Najveće pravne dvojbe po Zakonu o turističkom zemljištu otvorio je čl. 20. a kojim je bilo propisano: "Preostalo turističko zemljište na kojem je društveno poduzeće imalo pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja, a koje nije procijenjeno u vrijednosti društvenoga kapitala vlasništvo je jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi to zemljište."

U interpretaciji citirane odredbe postavilo se pitanje:

1. Što je preostalo turističko zemljište, dakle, što je objekt prava vlasništva, te
2. stječe li jedinica lokalne samouprave na tom zemljištu vlasništvo na temelju zakona ili na temelju akta nadležnog tijela?

1) Po jednom shvaćanju preostalim turističkim zemljištem smatra se sve turističko zemljište definirano člankom 2. stavkom 1. Zakona o turističkom zemljištu, ali umanjenom za turističko zemljište kako ga propisuje članak 18. ili članak 19. Zakona o turističkom zemljištu, a vlasništvo na svom tom zemljištu stječe jedinica lokalne samouprave i to ex lege.

Temeljem ovakvog pravnog shvaćanja u zemljišnoknjižnom postupku jedinica lokalne samouprave dostavlja nadležnom zemljišnoknjižnom sudu prijedlog za uknjižbu prava vlasništva. Uz svoj prijedlog u pravilu dostavlja i sljedeće priloge:

* potvrdu koju u pravilu sama izdaje da je zemljište iz prijedloga turističko zemljište jer je isto na dan 1. kolovoza 2010. dokumentima prostornog uređenja određeno za ugostiteljsko-turističku namjenu;
* iskaz nekretnina nadležnog tijela (HFP-a ili CERP-a) iz kojeg se može utvrditi da nije procijenjeno u postupku pretvorbe društvenog poduzeća.

Temeljem ovakvih dokaza u pravilu zemljišnoknjižni sud dopušta uknjižbu prava vlasništva za korist jedinice lokalne samouprave na čijem području leži predmetna nekretnina. Rješenje o dozvoli uknjižbe prava vlasništva u pravilu se ne dostavlja državnom odvjetništvu jer u ovom postupku nije stranka Republika Hrvatska koju zastupa nadležno državno odvjetništvo. U dostavi ovakvih rješenja nije ujednačena sudska praksa jer poneki zemljišnoknjižni sudovi ipak dostavljaju ova rješenja nadležnom državnom odvjetništvu. Tada državno odvjetništvo provjerava pravnu utemeljenost provedene uknjižbe prava vlasništva za korist jedinice lokalne samouprave te moguće podnosi žalbe.

Međutim, u slučaju kad državno odvjetništvo nađe nekretnine u društvenom vlasništvu s pravom korištenja društvenog poduzeća, koje nisu procijenjene u postupku pretvorbe, a po statusu su neizgrađeno građevinsko zemljište, stavlja prijedloge za uknjižbu prava vlasništva za korist Republike Hrvatske, pozivajući se na odredbe čl. 47. Zakona o privatizaciji i čl. 58. st. 4. Zakona o upravljanju državnom imovinom iz 2010. godine. U pravilu i takve prijedloge usvaja zemljišnoknjižni sud. Međutim, ako u prijedlogu spomene da su ovakve čestice zemljišta u obuhvatu turističkog zemljišta nastaju pravne dvojbe čije je vlasništvo predmetna nekretnina te kome se dostavlja rješenje zemljišnoknjižnog suda.

U sudskoj praksi imamo slučaj da se jedinica lokalne samouprave u zemljišnoknjižnom postupku knjižila vlasnikom nekretnine te da je potom Republika Hrvatska zastupana po državnom odvjetništvu pokrenula parnični postupak za priznanje prava vlasništva i trpljenje uknjižbe. U jednom takvom predmetu Trgovački sud u Rijeci donio je presudu pod brojem P-42/13-13 od 21. svibnja 2014. kojom je u cijelosti usvojio tuženi zahtjev tužiteljice. Međutim, po žalbi jedinice lokalne samouprave prvostupanjska presuda je preinačena presudom Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske broj Pž-5980/2014-3 od 29. kolovoza 2017. Sentenca iz ove presude glasi:

*"Pravilno je i žaliteljevo pravno shvaćanje da je, sukladno odredbi čl. 20. ZTZ-a predmetno turističko zemljište u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi to zemljište. To iz razloga jer je navedenom zakonskom odredbom propisano da je 'preostalo turističko zemljište na kojem je društveno poduzeće imalo pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja, a koje nije procijenjeno u vrijednost društvenoga kapitala vlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi to zemljište', a Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije je stupio na snagu 1. kolovoza 2010., što znači da je upravo tog dana ta jedinica lokalne samouprave postala vlasnik spornog turističkog zemljišta. Navedeno uostalom proizlazi iz odredbe čl. 33. st. 1. ZTZ-a prema kojoj se 'danom stupanja na snagu tog Zakona odredba čl. 47. Zakona o privatizaciji (Narodne novine, broj 21/96, 71/97 i 73/00) ne primjenjuje na nekretnine iz čl. 2. st. 1. i 2. ovog Zakona, za koje nije doneseno konačno rješenje', imajući u vidu da iz isprave priložene na listu 15 spisa proizlazi da u odnosu na predmetnu nekretninu nije doneseno takvo rješenje.*

*S druge strane, odredbom čl. 58. st. 4. ZUDI-a, na koju se pozivaju i tužitelj i prvostupanjski sud u obrazloženju pobijane presude, propisano je da 'iznimno od odredbe stavka 3. tog članka, dionice, poslovni udjeli u trgovačkim društvima i nekretnine u vlasništvu Hrvatskog fonda za privatizaciju na dan 31. ožujka 2011. postaju vlasništvo Republike Hrvatske' pa kako na taj dan predmetne nekretnina više nije bila u vlasništvu Hrvatskog fonda za privatizaciju (već u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi to zemljište) nije mogla postati vlasništvo Republike Hrvatske na temelju te zakonske odredbe."*

Protiv ove presude državno odvjetništvo je podnijelo redovnu reviziju te se stoga može očekivati da će Vrhovni sud Republike Hrvatske izraziti svoj pravni stav.

Do danas nije donesena odluka po reviziji i stoga nemamo pravnog stava Vrhovnog suda Republike Hrvatske.

U zemljišnoknjižnim postupcima u kojima se jedinica lokalne samouprave knjižila vlasnikom temeljem prednjega pravnog stava, a u kojima je Republika Hrvatska podnijela izvanredne revizije nezadovoljna sudskim odlukama, iste su u pravilu odbačene iz procesnih razloga jer, kako je utvrdio Vrhovni sud Republike Hrvatske, nisu bile sastavljene suglasno čl. 382. st. 2. Zakona o parničnom postupku.

2. Prema drugom pravnom shvaćanju jedinice lokalne samouprave stječu vlasništvo temeljem čl. 20. Zakona o turističkom zemljištu na turističkom zemljištu koje preostane nakon što se odredi oblik i veličina katastarskih čestica zemljišta ili temeljem čl. 18. ili čl. 19. Zakona o turističkom zemljištu. Ovo zemljište je ujedno i dio zemljišta koje služi za redovitu uporabu izgrađenog i u postupku pretvorbe procijenjenog objekta. Viškom zemljišta koje preostane nakon formiranja katastarske čestice zemljišta koje služi za redovitu uporabu, također postaje vlasnik jedinica lokalne samouprave, ali temeljem akta nadležnoga tijela, a ne temeljem zakona, kao što je izloženo u prvom shvaćanju.

Naime, sukladno čl. 157. Zakona o prostornom uređenju[[29]](#footnote-29), te ranije sukladno čl. 121. Zakona o prostornom uređenju i gradnji[[30]](#footnote-30), a koji je bio na snazi u vrijeme stupanja na snagu Zakona o turističkom zemljištu, bilo je nužno formirati građevinsku česticu, odnosno zemljište nužno za redovitu uporabu.

Građevina procijenjena u postupku pretvorbe i uz koju se vezuje zemljište, kako ga uređuje čl. 18. ili 19. Zakona o turističkom zemljištu, ne može funkcionirati bez određenja građevinske čestice zemljišta odnosno zemljišta nužnog za redovitu uporabu. Građevinska čestica u sebi sadrži katastarsku česticu zemljišta određenog čl. 18. ili 19. Zakona o turističkom zemljištu. U vlasničkom smislu površina građevinske čestice određena posebnim zakonom, a umanjena za katastarsku česticu zemljišta formiranu ili temeljem čl. 18. ili 19. Zakona o turističkom zemljištu vlasništvo je jedinice lokalne samouprave kao preostalo turističko zemljište. Nadalje, kod parcelacije zemljišta radi formiranja građevinske čestice zemljišta uz izgrađeni objekt i ono zemljište koje preostaje, također kao preostalo turističko zemljište, vlasništvo je jedinice lokalne samouprave.

Ovo vlasništvo stječe se aktom nadležne vlasti i to temeljem rješenja nadležnoga tijela, imovinskopravne službe.

Zakonska odredba čl. 27. st. 4. koja propisuje da i jedinica lokalne samouprave mora podnijeti zahtjev, te odredba čl. 28. st. 3. istog Zakona koja propisuje posljedicu nepodnošenja zahtjeva u prekluzivnom roku, gubitkom prava, ukazuju da jedinica lokalne samouprave stječe vlasništvo na temelju akta nadležne vlasti, rješenja upravnog tijela koja je konstitutivnog značenja. Ovo rješenje, uz prethodno provedenu parcelaciju, je tabularna isprava za uknjižbu tako stečenog vlasništva.

Prednje pravno shvaćanje može se dodatno potvrditi interpretacijom nomotehničke uređenosti zakona.

Naime, Zakon o turističkom zemljištu pod naslovom: „Turističko zemljište na kojem su izgrađeni hoteli i turistička naselja“ navodi članke 18., 19. i 20. Stoga je nužno međusobno povezati uz članak 20. i prethodne članke 18. i 19. Posljedice iz primjene članka 18. i 19. Zakona o turističkom zemljištu te primjene članka 157. Zakona o prostornom uređenju, rezultiraju određenjem objekta, preostalog turističkog zemljišta.

Posljedica ova dva izložena pravna shvaćanja je u tome da po pravnom shvaćanju:

* jedinica lokalne samouprave stječe vlasništvo turističkog zemljišta i to sveg onog turističkog zemljišta propisano člankom 2. stavkom 1. Zakona o turističkom zemljištu bez obzira je li izgrađeno ili neizgrađeno građevinsko zemljište, umanjenog primjenom članka 18. ili članka 19. Zakona o turističkom zemljištu; a po drugom shvaćanju
* Republika Hrvatska stječe vlasništvo svog turističkog neizgrađenog građevinskog zemljišta, dok je jedinica lokalne samouprave vlasnik zemljišta koje služi za redovitu uporabu zgrade procijenjene u postupku pretvorbe, ali umanjenog za zemljište koje je formirano temeljem članka 18. ili članka 19. Zakona o turističkom zemljištu koje je vlasništvo tog društva te preostalog zemljišta od kojeg je formirana kat. čestica zemljišta koje služi za redovitu uporabu.

Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu člankom 2. stavkom 1. točkom 11. propisuje da je u smislu ovog Zakona preostalo turističko zemljište je građevinsko zemljište koje nije obuhvaćeno građevnom česticom hotela, turističkog naselja ili nije obuhvaćeno granicama kampa na kojemu je društveno poduzeće imalo pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja, a prostornim planom koji je važio na dan stupanja na snagu Zakon o turističkom zemljištu i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije. Nadalje, člankom 4. stavkom 4. Zakona propisano je da je preostalo turističko zemljište vlasništvo Republike Hrvatske. Propisujući vlasništvo Republike Hrvatske na preostalom turističkom zemljištu u smislu toga Zakona a gdje je isti izraz "preostalo turističko zemljište" u Zakonu o turističkom zemljištu stavlja u vlasništvo jedinice lokalne samouprave može dovesti do nove pravne dvojbe. Međutim, potrebno je pozorno iščitati odredbe iz pojmovnika članka 2. stavka 1. točke 11. te se može utvrditi da ova dva članka zakona u suštini nisu u suprotnosti. Upravo ova odredba potvrđuje pravnu tezu naprijed izloženu po Zakonu o turističkom zemljištu da je jedinica lokalne samouprave vlasnik samo zemljišta uz izgrađeni objekt koji je bio procijenjen u postupku pretvorbe te mogućeg dijela susjedne katastarske čestice zemljišta, a koje je posljedica cijepanja te čestice zemljišta da bi se formiralo zemljište nužno za redovitu uporabu.

U obrazloženju konačnog teksta Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu uz članak 4. navodi se: "turističko zemljište koje nije obuhvaćeno zemljištem nužnim za redovitu uporabu hotela i turističkog naselja vlasništvo je Republike Hrvatske. Utvrđivanjem titulara prava vlasništva na opisani način željela se otkloniti nejasnoća u normi iz Zakona iz 2010. godine temeljem koje se u različitim prostorno planskim situacijama nije realno mogla utvrditi granica do koje je turističko zemljište u vlasništvu jedinice lokalne samouprave."

Dakle, ovo obrazloženje koje je ujedno i povijesna interpretacija Zakona ali i teleološka interpretacija zakona potvrđuje ispravnost prve teze i dovodi pod sumnju ispravnog presuda Visokog trgovačkog suda Republike Hrvatske. Međutim treba sačekati odluku Vrhovnog suda Republike Hrvatske o reviziji.

3.7. Oblik i veličina čestice zemljišta po Zakonu o turističkomzemljištu i po Zakonu o neprocijenjenom građevinskom zemljištu

Zakonom o turističkom zemljištu propisano je da upravno tijelo nadležno za poslove prostornog uređenja utvrđuje oblik i veličinu zemljišnoknjižne čestice zemljišta uz izgrađene objekte i turistička naselja. Značajka ovog postupka je bila da se u tom postupku oslanjao na Zakon o prostornom uređenju[[31]](#footnote-31) kojim je propisano formiranje građevne čestice odnosno zemljišta nužnog za redovitu uporabu. Po ovakvom zakonskom uređenju za zgradu koja je procijenjena u postupku pretvorbe društvenog poduzeća vezivalo se zemljište kako bi se stvorila funkcionalna cjelina zgrade i zemljišta sve sukladno prostornom planiranju. Ujedno, to je bila pretpostavka za provedbu u zemljišne knjige načela jedinstva nekretnine.

Međutim, Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu šire definira ovo zemljišta vezujući ga uz "glavni " objekt, hotel i druge objekte, a koji mogu biti u funkciji gospodarske namjene izgrađenog objekta, a koji je bio procijenjen u postupku pretvorbe. Tako je člankom 2. stavkom 1. točkom 8. Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu propisano da je građevna čestica hotela površina zemljišta oko hotela kojom se hotel sa svim građevinama u funkciji hotela i/ili drugim sadržajima koji su smješteni ili osmišljeni na tom zemljištu kao trajni sadržaj kojima se upotpunjuje ponuda hotela ili je u funkciji potrebe gostiju hotela, a povezuje se u jedinstvenu funkcionalno-gospodarsku cjelinu. Nadalje, člankom 6. propisano je da zemljište nužno za uporabu hotela čini zemljište na kojem su pored hotela izgrađene i građevine u funkciji hotela ili su na njemu smješteni ili osmišljeni trajni sadržaji kojima se upotpunjuje ponuda ili je u funkciji potreba gostiju hotela. Nadalje, zemljište nužno za redovitu uporabu turističkog naselja čini zemljište na kojem su izgrađene sve sastavnice turističkog naselja kao složene građevine, uključujući i zemljište na kojem su izgrađeni i/ili na kojem su smješteni ili trajno osmišljeni sadržaji kojima se upotpunjuje ponuda ili je u funkciji potrebe gostiju turističkog naselja. Oblik i površinu zemljišta kao građevne čestice utvrđuje se rješenjem upravnog tijela nadležnog za prostorno uređenje temeljem zakona kojim se uređuju pitanja prostornog uređenja, a prema prijedlogu građevne čestice izgrađenog na geodetskoj situaciji stvarnog stanja terena u položajnom i visinskom smislu na kojoj se određuje oblik i veličina građevne čestice, sve u skladu s ovim Zakonom.

3.8. Odnos Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu iZakona o upravljanju državnom imovinom

Oba zakona uređuju imovinskopravne odnose u slučajevima kada u postupku pretvorbe i privatizacije društvenog poduzeća nije procijenjena neka nekretnina ili u dijelu i to zemljišta i/ili izgrađenog objekta.

Zakon o upravljanju državnom imovinom to pitanje uređuje u posebnom poglavlju XI. Neprocijenjena imovina u postupku pretvorbe i privatizacije, članak 56. i 57., dok Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu u pravilu uređuje imovinskopravne odnose na građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe, ali samo u slučaju da je na tom zemljištu bio izgrađen i procijenjen neki objekt. Stoga Zakon o upravljanju državnom imovinom ima status općeg propisa, dok je Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu specijalan zakon. Stoga se u praksi otvorila dvojba kada će se primijeniti i koji zakon.

Pravilo je da lex specialis derogat legi generalis, međutim da bi se mogao primijeniti ovaj specijalni zakon, potrebno je da ovlaštena osoba odnosno osoba s pravnim interesom podnese određeni zahtjev u propisanom roku.

4. Rješavanje imovinskih odnosa na građevinskom zemljištu uzhotele i turistička naselja

Kada je u postupku pretvorbe odnosno privatizacije u vrijednost društvenog kapitala društvenog poduzeća procijenjena vrijednost građevine bez zemljišta, trgovačko društvo vlasnik je građevine i zemljišta tlocrtne površine ispod građevine. Dakle, trgovačko društvo ex lege stječe vlasništvo na zemljištu tlocrtne površine ispod građevine. Time su stvorene procesne pretpostavke za uspostavu jedinstva nekretnine i otvara se pravna mogućnost trgovačkom društvu da se knjiži vlasnikom nekretnine.

Međutim, kada je u postupku pretvorbe odnosno privatizacije u vrijednost društvenog kapitala društvenog poduzeća procijenjena vrijednost građevine i dio katastarske čestice na kojoj je izgrađena građevina, a u postupku pretvorbe nije formirana posebna katastarska čestica procijenjenog zemljišta, trgovačko društvo vlasnik je građevine, zemljišta tlocrtne površine ispod građevine i procijenjenog zemljišta koje se dodaje zemljištu tlocrtne površine ispod građevine, pri čemu se položaj procijenjenog zemljišta utvrđuje tako da s građevinom i zemljištem tlocrtne površine ispod građevine čini tehnološku i funkcionalnu cjelinu. Na opisani način ovim se provodi primjena članka 390.a Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (ono što je procijenjeno u postupku pretvorbe društvenog poduzeća, a bilo je društveno vlasništvo s pravom korištenja, upravljanja i raspolaganja društvenog poduzeća, a nije stvar izvan pravnog prometa, vlasništvo je trgovačkog društva).

Međutim, ovako uređeni imovinskopravni odnosi mogu biti dostatni za uknjižbu prava vlasništva, ali da bi hotel ili turističko naselje mogli bolje gospodarski funkcionirati, ovim nekretninama se dodaje zemljište nužno za redovitu uporabu, a ono je u vlasništvu jedinice lokalne samouprave. Zakonom o neprocijenjenom građevinskom zemljištu je bitno šire uređeno zemljišne nužno za redovitu uporabu nego što je to propisano Zakonom o prostornom uređenju. O tome je već naprijed sve rečeno.

Međutim, da bi se ovo naprijed opisano vlasništvo utvrdilo u upravnom postupku, potrebno je riješiti sve imovinskopravne odnose sa svim osobama koje su moguće uknjižene vlasnicima zemljišta i to onog koje služi za redovitu uporabu. Prije toga, potrebno je riješiti i prethodno pitanje pomorskoga dobra u slučaju da se izgrađeni objekt s pripadajućim zemljištem naslanja na pomorsko dobro.

U pravilu, već stupanjem na snagu Zakona o turističkom zemljištu 2010. godine imovinskopravni odnosi uz hotele i turistička naselja su u najvećoj mjeri riješeni i to upravo na naprijed opisani način, uz iznimku koja se vezuje uz preostalo turističko zemljište. Međutim, ne isključuje se mogućnost da je nešto od tih nekretnina i nadalje uknjiženo u vlasništvo fizičkih osoba, a što u pravilu iziskuje rješavanje prethodnog pitanja, kako je to propisano Zakonom o neprocijenjenom građevinskom zemljištu.

U pravilu, u rješenju kojim se utvrđuje pravo vlasništva na turističkom zemljištu na kojem su izgrađeni hoteli i turistička naselja, utvrđuje se:

1. koje je to turističko zemljište tlocrtne površine ispod objekta procijenjeno u postupku pretvorbe i privatizacije te moguće zemljište dodano tlocrtnoj površini, ako je ono bilo procijenjeno, a što sve postaje vlasništvo trgovačkog društva;
2. utvrđuje se i vlasništvo jedinice lokalne samouprave koje služi za redovitu uporabu građevine.

Da bi se utvrdilo vlasništvo zemljišta za korist trgovačkog društva i/ili jedinice lokalne samouprave Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine mora riješiti imovinske odnose s fizičkim osobama koje su moguće uknjižene kao vlasnici zemljišta u zemljišnoj knjizi i/ili još su upisani kao posjednici u katastru na predmetnim nekretninama. U ovom postupku bit će potrebno:

1. pribaviti povijesni zk izvadak za predmetne nekretnine, te rješenje iz zbirke isprava zemljišnoknjižnog suda da se utvrdi na temelju čega je bila dopuštena uknjižba prava vlasništva za korist fizičke osobe;
2. zatražiti podatke iz arhivske građe bivših općina organiziranih do 1991. godine, ali i iz arhiva trgovačkog društva koje je stranka u postupku da dostavi isprave na temelju kojih je moguće bilo provedeno izvlaštenje ili deposedacija fizičkih osoba;
3. zatražiti podatak od bivših općina i trgovačkog društva je li i kada doneseno rješenje o dodjeli građevinskog zemljišta i moguće potom sklopljen ugovor o uređenju imovinskih odnosa s prijenosom prava korištenja, a što nije bilo provedeno u zemljišnoj knjizi;
4. zatražiti iz arhive bivših općina podatak je li i kada bila izdana građevinska dozvola te kad su objekti bili priključeni na strujnu ili vodovodnu mrežu;
5. zatražiti podatak od jedinice lokalne samouprave kao pravnog sljednika bivših općina od kada se naplaćivala komunalna naknada za izgrađene objekte.

Pribavivši naprijed navedene isprave te izvodeći dokaze saslušanjem stranaka koje su uknjižene kao vlasnici ili posjednici predmetnih nekretnina, Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine može riješiti prethodno pitanje i utvrditi vlasništvo nekretnina za korist trgovačkog društva, jedinice lokalne samouprave, ali i Republike Hrvatske.

U slučaju kad se ne mogu naći potrebne isprave, moguće je primijeniti članak 268. Zakona o udruženom radu.[[32]](#footnote-32)

"Naime, članak 268. Zakona o udruženom radu je propisivao, ako je neka nekretnina postala društveno sredstvo bez pravne osnove, tada se vraćanje te nekretnine moglo zahtijevati u roku od pet godina, počevši od dana saznanja da je ta nekretnina postala društveno sredstvo, a najkasnije u roku od deset godina…

Temeljem odredbi članka 227., a u svezi s odredbom članka 268. stavka 1. Zakona o udruženom radu, sve nekretnine koje su koristile tadašnje društveno-pravne osobe postale su njihova društvena sredstva i to počevši od dana kad je to društveno poduzeće počelo ta sredstva koristiti. Saznanje da je nekretnina postala društveno sredstvo rada u smislu odredbi navedenog članka 268. tada važećeg Zakona o udruženom radu treba shvatiti kao saznanje da društveno-pravna osoba faktički koristi tu nekretninu.

Prema tome, tom odredbom bili su propisani uvjeti stjecanja društvenog sredstva uslijed proteka vremena, tj. protekom pet godina od saznanja (subjektivni rok), odnosno deset godina od dana kad je društveno-pravna osoba počela koristiti nekretninu kao svoje društveno sredstvo (objektivni rok).

Dakle, prijašnji vlasnici mogli su, ako su smatrali da su te nekretnine njihovo vlasništvo, podnijeti zahtjev društveno-pravnoj osobi da im se te nekretnine vrate iz društvenog vlasništva, jer će u protivnom nastupiti pravne posljedice prekluzije propisane tim Zakonom (nemogućnost povrata nekretnina).

Ovdje je također važno napomenuti da kod stjecanja društvenog vlasništva temeljem ove odredbe nije uopće bilo bitno kakav je posjednik bila društveno-pravna osoba odnosno o kakvoj kvaliteti posjeda je riječ (savjesnom ili nesavjesnom). Dakle, ovdje je samo važno dokazati da je stvar na kojoj je postojalo pravo vlasništva faktički ušla u društveno sredstvo bez pravne osnove i protek vremena propisanog zakonom, a nije potrebno dokazivati je li ta društveno-pravna osoba u čija sredstva je ušla ta nekretnina bila savjesna ili nesavjesna.

Prema tome, protekom rokova iz članka 268. stavka 1. tadašnjeg Zakona o udruženom radu vlasnici više nisu mogli zahtijevati vraćanje svojih nekretnina."[[33]](#footnote-33)

Članak 268. Zakona o udruženom radu treba povezati s člankom 44. bivšeg Zakona o osnovnim vlasničkopravnim odnosima, a kojim je bilo propisano da vlasništvo prestaje i prelaskom stvari u društveno vlasništvo. Upravo to je učinjeno na originarni način, a kako je to naprijed citirano. Ovo je ujedno i sudska praksa.[[34]](#footnote-34)

Slijedom svega navedenog, u slučaju kad su nekretnine još danas moguće uknjižene kao vlasništvo fizičkih osoba, ali su ranije bile vođene kao društvena sredstva društvenih poduzeća i bila su u njihovom posjedu, a fizičke osobe nisu zahtijevale povrat svojih nekretnina u posjed, dovoljno je dokazati te činjenice kako bi se na temelju istih utvrdilo vlasništvo i/ili trgovačkog društva i jedinice lokalne samouprave. Kako je ovo naprijed opisano izvlaštenje provedene ex lege, rješenje o prethodnom pitanju vlasništva je u tom dijelu deklaratorno i poslužit će samo za provedbu toga vlasništva u zemljišnu knjigu.

# 5. Rješavanje imovinskih odnosa na zemljištu u kampovima

Člankom 2. stavkom 1. točkom 6. Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu kamp je definiran kao poslovno-funkcionalna cjelina turističkog zemljišta i građevina odnosno složena građevina kojoj je takva namjena utvrđena rješenjem ili drugim propisanim aktom upravnog tijela za poslove ugostiteljstva i turizma važećim na dan stupanja na snagu Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, koja je na dan stupanja na snagu Zakona o turističkom zemljištu zatečena u prostoru i u pravilu ogradom ili sličnom preprekom odvojena od susjednih nekretnina i u kojemu je trgovačko društvo obavljalo turističko-ugostiteljsku djelatnost. Međutim, člankom 15. stavkom 3. propisano je da se kampom smatra sve zemljište koje se na dan stupanja na snagu Zakona o turističkom zemljištu nalazilo u granicama kampa. Dakle, objekt ovog Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu je obuhvat nekretnina koje tvore kamp kakav je bio iz vremena pretvorbe društvenog poduzeća pa potom moguće i uvećan sve do stupanja na snagu Zakona o turističkom zemljištu, a što je bilo 1. kolovoza 2010. Kako je kamp stvarno izgledao 1. kolovoza 2010. može se utvrditi iz isprava koje su priložila trgovačka društva Ministarstvu turizma podnoseći zahtjeve za dodjelu koncesije suvlasničkog dijela Republike Hrvatske na kampu.

Člankom 6. stavkom 2. Zakona o turističkom zemljištu uspostavljena je ex lege suvlasnička zajednica nekretnina između Republike Hrvatske i trgovačkog društva i to u idealnim dijelovima razmjerno veličini procijenjenog i neprocijenjenog zemljišta i građevine. Međutim, Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu odustaje od ovakvog uređenja suvlasničke zajednice nekretnina jer se u proteklom razdoblju od 10 godina ukazao vrlo otegotnim u primjeni te u novi Zakon uvodi isti princip uređenja imovinskih odnosa na kampovima kao što je to uređeno za zemljište uz hotele. Međutim, on ex lege i razvrgava ranije osnovanu suvlasničku zajednicu nekretnina tako da trgovačko društvo postaje vlasnik građevine i zemljišta u kampu koji su procijenjeni u vrijednost društvenog kapitala u postupku pretvorbe i koji su uneseni u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije i zemljišta tlocrtne površine ispod građevina kojemu se pridodaje procijenjeno zemljište, a Republika Hrvatska postaje vlasnik zemljišta i građevine u kampu koji nisu procijenjeni u vrijednost društvenog kapitala u postupku pretvorbe i koji nisu uneseni u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije.

Kako je Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu izostavio bivše vlasnike, ovlaštenike naknade po Zakonu o naknadi da ostvaruje određena prava, propisuje da je kamp izgrađeno građevinsko zemljište u smislu Zakona o naknadi čime je otklonjena svaka mogućnost naturalnog povrata dijelova kampova bivšim vlasnicima na temelju Zakona o naknadi.

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine nadležno je da na zahtjev trgovačkog društva donosi rješenje o identifikaciji kampa kao i utvrđivanju prava vlasništva u kampu i to nakon što je u prethodnom postupku identificiran kamp i o toj činjenici izrađen i potvrđen geodetski elaborat.

Rješenjem se utvrđuju katastarske čestice zemljišta koje su formirane na procijenjenim dijelovima kampa i to kao predmet prava vlasništva trgovačkog društva, katastarske čestice zemljišta koje su formirane na neprocijenjenim dijelovima kampa kao predmet prava vlasništva Republike Hrvatske, potvrđuje se da su trgovačka društva i Republika Hrvatska stvarni vlasnici tih katastarskih čestica zemljišta te daje nalog općinskom sudu nadležnom za postupanje u zemljišnoknjižnim predmetima za provedbu rješenja u zemljišnoj knjizi. Jednako kao i kod rješavanja imovinskih odnosa uz hotele propisuje se i rješavanje prethodnog pitanja na pojedinim katastarskim česticama zemljišta u obuhvatu granica kampa kao vlasnika upisanih trećih osoba. Ministarstvo u ovom postupku utvrđuje činjenice, rješava sva druga prethodna pitanja bez čijeg rješavanja nije moguće riješiti predmetnu stvar osim utvrđivanja granice pomorskog dobra, te utvrđuje stvarnog vlasnika tih katastarskih čestica zemljišta.

6. Rješavanje imovinskih odnosa na ostalom građevinskomzemljištu

Člankom 2. stavkom 1. točkom 3. Zakona o neprocijenjenom građevinskom zemljištu propisano je da je ostalo građevinsko zemljište neprocijenjeno građevinsko zemljište na kojem je izgrađen ili je bila izgrađena građevina gospodarske namjene, a koja nije hotel, turističko naselje i/ili kamp koje s tom građevinom čini funkcionalnu cjelinu.

# 6.1. Pravo vlasništva na ostalom građevinskom zemljištu

Ostalo građevinsko zemljište odnosno građevina čija vrijednost nije procijenjena u vrijednost društvenog kapitala društvenog poduzeća u postupku pretvorbe na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, odnosno nije unesena u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije na temelju Zakona o privatizaciji, vlasništvo je Republike Hrvatske. Ovo je osnovni princip cjelokupne pretvorbe i privatizacije glede stjecanja prava vlasništva na nekretninama.

U slučaju kad je u dijelu procijenjena vrijednost društvenog kapitala društvenog poduzeća u postupku pretvorbe na temelju Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća, odnosno čija je vrijednost u dijelu unesena u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije na temelju Zakona o privatizaciji suvlasništvo je Republike Hrvatske i trgovačkog društva. Ako je u temeljni kapital trgovačkog društva procijenjena samo građevina, trgovačko društvo vlasnik je građevine i zemljište tlocrtne površine ispod građevine. Ako je u temeljni kapital trgovačkog društva procijenjen samo dio građevine, Republika Hrvatska i trgovačko društvo suvlasnici su građevine i zemljišta tlocrtne površine ispod građevine. I ovo je temeljni princip svih zakona o pretvorbi i privatizaciji, ali i Zakona o upravljanju državnom imovinom iz 2010. godine. Suvlasnička zajednica između Republike Hrvatske i trgovačkog društva se razvrgava isplatom Republike Hrvatske za njezin suvlasnički dio po tržišnoj vrijednosti.

Međutim, ako je zgrada koja je procijenjena u društvenom kapitalu i unesena u temeljni kapital trgovačkog društva izgrađena na zemljištu koje nije procijenjeno ili je djelomično procijenjeno, a to zemljište po površini i kriterijima u skladu s posebnim propisima kojima je uređeno područje prostornoga uređenja je površine veće od zemljišta nužnog za redovitu uporabu te zgrade, suvlasnička zajednica između Republike Hrvatske i trgovačkog društva razvrgava se na način da trgovačko društvo postaje vlasnik građevine, procijenjenog zemljišta i zemljišta tlocrtne površine ispod građevine na koje se pridodaje procijenjeno zemljište, a Republika Hrvatska postaje vlasnik neprocijenjenog zemljišta i građevina. Jednako kao i za hotele i kampove na zahtjev trgovačkog društva Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine donosi rješenje radi utvrđenja prava vlasništva na neprocijenjenom, ostalom građevinskom zemljištu.

U tom postupku se rješavaju i sva prethodna pitanja bez čijeg rješavanja nije moguće riješiti predmetnu stvar, a stranke u postupku su svi uknjiženi vlasnici u zemljišnoj knjizi i svi posjednici upisani u katastru zemljišta - nekretnina. Rješavanje ovog prethodnog pitanja vrši se na isti način kao što je naprijed opisano za rješavanje odnosa na zemljištu uz hotele. Rješenjem Ministarstva utvrđuje se da su Republika Hrvatska i trgovačko društvo stvarni vlasnici tih nekretnina, te se daje nalog općinskom sudu za provedbu toga rješenja u zemljišnu knjigu.

# ČETVRTA CJELINA

7. Upravni postupak utvrđivanja prava vlasništva trgovačkogdruštva i rješavanje prethodnog pitanja uknjiženih vlasnika(fizičkih osoba i jedinica lokalne samouprave)

Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (dalje:ZoTGZ) nije zaživio u praksi zbog niza neuređenih kriterija, izostanka regulacije nadležnosti za pojedine faze postupka i drugih pravnih praznina.

Tako se u praksi nisu mogli utvrditi omjeri suvlasničke zajednice Republike Hrvatske i trgovačkog društva zbog nedostataka kriterija koji su potrebni za procjenu objekata i zemljišta, konkretno kriterija za utvrđivanje veličine suvlasničkih omjera (elaborati iz pretvorbe, stanje nekretnine na određeni dan, identifikacija procijenjenih i neprocijenjenih dijelova kampa i si.), a zakonom nije bilo određeno u čijoj je nadležnosti provođenje postupka utvrđivanja suvlasničkih omjera.

Stoga je i sudska praksa upravnih sudova krajnje malobrojna.

Ilustracije radi, izdvaja se presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, kojom je utvrđena ništavost rješenja o utvrđenju prava vlasništva jedinice lokalne samouprave nad preostalim građevinskim zemljištem na kojima su pravo korištenja imale društvene organizacije.

Presudom prvostupanjskog suda odbijen je tužbeni zahtjev kojim je tužitelj JLS tražila poništenje rješenja tuženika, a kojim je bio odbijen zahtjev tužitelja za utvrđivanje prava vlasništva na nekretninama:[[35]](#footnote-35)

* *„…..tuženik je osporenim rješenjem odlučivao o zahtjevu tužitelja na utvrđenje prava vlasništva temeljem odredbi Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije ("Narodne novine", broj 92/10.) sve u dijelu u kojem tim zakonom nije propisana nadležnost upravnog tijela.*

*Prema odredbi članka 27. stavka 1. ovog Zakona oblik i veličinu zk. čestice iz članka 18., 19., 24. i 25. istog Zakona utvrđuje rješenjem nadležno upravno t ijelo za poslove prostornog uređenja na zahtjev osobe koja ima pravni interes. Prema odredbi stavka 4. ovog članka Zakona trgovačko društvo iz članka 2. tog Zakona i jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalazi nekretnina dužne su podnijeti zahtjev nadležnost službi u roku od 6 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona.*

*Na temelju pravomoćnog rješenja donesenog na temelju odredbe članka 27. navedenog Zakona upravno tijelo za imovinsko pravne poslove na temelju odredbe članka 28. istog Zakona donosi posebno rješenje kojim utvrđuje predmet vlasništva sudionika u postupku te izdaje nalog zemljišno knjižnom sudu za provedbu pravomoćnog rješenja u zemljišnim knjigama.*

*U provedenom postupku neprijeporno je utvrđeno da tužitelj nije podnio nadležnom upravnom tijelu za poslove prostornog uređenja zahtjev za utvrđivanje građevne čestice u smislu odredbe članka 27. stavka 1. Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, pa prema tome ne postoji pravomoćno rješenje kojim se utvrđuje oblik i veličina zk. čestica, a koje je zakonom propisana pretpostavka za postupanje tuženika.*

*Stajalište suda prema kojem je nadležnost upravnog tijela u postupcima utvrđenja prava vlasništva propisana isključivo odredbom članka 28. stavka 1. Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije sadržano je u presudi ovog Suda broj: Usž- 1862/16 od 22. rujna 2016., a razlozi na kojima se temelji presuda prvostupanjskog suda kao i žalbeni razlozi nisu doveli u sumnju pravilnost zauzetog stajališta.*

*Odredbom članka 128. stavka 1. točke 1. Zakona o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj 47/09.) propisano je da će se rješenje oglasiti ništavim ako je doneseno u stvari iz sudske nadležnosti.*

*Imajući u vidu naprijed navedeno, Sud je na temelju odredbe članka 74. stavka 2. Zakona o upravnim sporovima ("Narodne novine", broj 20/10., 143/12. i 152/14.) prvostupanjsku presudu poništio i oglasio ništavim rješenje tuženika.“.*

Nadalje, zbog nejasno propisanih kriterija za utvrđivanje omjera suvlasništva u kampovima, nisu se provodili potrebni postupci za sklapanje ugovora o koncesiji te nije sklopljen niti jedan ugovor o koncesiji na 14.100.000,00 m2 zemljišta u kampovima na kojima je utvrđena suvlasnička zajednica.

Isto tako niti u jednom slučaju kada se hotel, dio hotela, dio druge turističko ugostiteljske građevine, kamp ili dio kampa nalazi na pomorskom dobru, korištenje pomorskog dobra nije bilo riješeno dugoročno ni na način kako je to bilo propisano ZoTGZ-om.

Stoga zakonodavac, u namjeri donošenja rješenja kojima bi se ispravili uočeni nedostaci ZoTGZ-a, novim Zakonom o neprocijenjenom građevinskom zemljištu (dalje: ZNGZ ili Novi zakon)[[36]](#footnote-36) daje novu definicija neprocijenjenog građevinskog zemljišta, novu definicija turističkog zemljišta, definira pojmove hotel, turističko naselje, kamp, dio kampa, obuhvat turističkog zemljišta, preostalo turističko zemljište, ostalo građevinsko zemljište i pojam trgovačkog društva.

U članku 4. Novi zakon određuje da je trgovačko društvo vlasnik građevine i zemljišta tlocrtne površine ispod građevine koja je, u postupku pretvorbe odnosno privatizacije društvenog poduzeća procijenjena bez zemljišta, a isto vrijedi i ako je uz građevinu bio procijenjen dio katastarske čestice na kojem je ta građevina izgrađena, ali nije bio, formiranjem nove katastarske čestice, definiran obuhvat tog dijela procijenjene čestice.

U takvom slučaju se položaj procijenjenog zemljišta utvrđuje tako da s građevinom i zemljištem tlocrtne površine ispod građevine čini tehnološku i funkcionalnu cjelinu.

Turističko zemljište na kojemu su izgrađeni hoteli i turistička naselja, a nije procijenjeno i uneseno u temeljni kapital trgovačkog društva te koje, pored zemljišta tlocrtne površine ispod građevine i procijenjenog zemljišta, služi za redovitu uporabu tih građevina, vlasništvo je jedinice lokalne samouprave.

Preostalo turističko zemljište vlasništvo je Republike Hrvatske.

# 7.1. Utvrđivanje prava vlasništva

Novi zakon predviđa četiri postupka utvrđivanja prava vlasništva, koji se provode prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku i u kojim postupcima, nadležno javnopravno tijelo (ministarstvo nadležno za upravljanje državnom imovinom), nakon utvrđivanja svih odlučnih činjenica i provođenja potrebnog prethodnog postupka, utvrđuje pravo vlasništva trgovačkog društva, jedinice lokalne samouprave i Republike Hrvatske.

* **Prvi** od tih postupaka je **postupak utvrđivanja prava vlasništva na turističkom zemljištu na kojemu su izgrađeni hoteli i turistička naselja** (članak 6., 7. i 8.)

Novi zakon definira obuhvat turističkog zemljišta koje nije procijenjeno, a vlasništvo je jedinica lokalne samouprave sukladno odredbama ZoTGZ-a pa određuje da se radi o površini turističkog zemljišta određenoj granicama građevinske čestice koja je posebnim aktom utvrđena kao zemljište nužno za redovitu uporabu hotela i turističkog naselja, s time da zemljište nužno za redovitu uporabu hotela i turističkog naselja čini i zemljište na kojemu su izgrađene građevine u funkciji hotela ili su na njemu smješteni ili osmišljeni trajni sadržaji kojima se upotpunjuje ponuda ili je u funkciji potreba gostiju hotela i/ili turističkog naselja.

Ovo znači da će za potrebe sklapanja ugovora o zakupu na tom zemljištu prvo trebati pokrenuti upravni postupak radi utvrđenja zemljišta nužnog za redovnu uporabu hotela i turističkog naselja (koje čini i zemljište na kojemu su izgrađene građevine u funkciji hotela ili su na njemu smješteni ili osmišljeni trajni sadržaji kojima se upotpunjuje ponuda ili je u funkciji potreba gostiju hotela i/ili turističkog naselja).

Za potrebe pokretanja ovog postupka, trgovačko društvo (u roku od 270 dana od dana stupanja na snagu zakona[[37]](#footnote-37)) mora:

1. putem ovlaštene osobe izraditi geodetski elaborat kojim se osniva katastarska čestica na kojoj se nalazi građevina i katastarska čestica turističkog zemljišta koji su procijenjeni u vrijednost društvenog kapitala i uneseni u temeljni kapital trgovačkog društva, a koji se izrađuje u skladu s uvjerenjem odnosno rješenjem Centra za restrukturiranje i prodaju ili uvjerenjem odnosno rješenjem njegovih pravnih prednika kojim se utvrđuju nekretnine koje su procijenjene u vrijednost društvenog kapitala društvenog poduzeća u postupku pretvorbe ili u postupku privatizacije. Usklađenost geodetskog elaborata potvrđuje tijelo nadležno za poslove pretvorbe i privatizacije javnom ispravom o činjenicama o kojima vodi službenu evidenciju.
2. Trgovačko društvo je, potom, dužno u roku od 180 dana od dana kada je dobilo potvrdu usklađenosti pokrenuti postupak utvrđivanja zemljišta nužnog za redovnu uporabu hotela ili turističkog naselja, a ako to ne učini bez odgode obavijestiti jedinicu lokalne samouprave, koja u daljnjem roku od 180 dana pokreće taj postupak, o trošku trgovačkog društva.
3. Nakon što **rješenjem upravnog tijela za prostorno uređenje** bude utvrđeno zemljište koje služi za redovitu uporabu hotela i turističkog naselja (građevna čestica) i preostalo turističko zemljište, na zahtjev osobe koja ima pravni interes (jedinica lokalne samouprave ili trgovačko društvo), ministarstvo nadležno za upravljanje državnom imovinom će provesti postupak i donijeti rješenje.
4. Tim pravnim aktom utvrdit će se:

* koje čestice zemljišta su vlasništvo trgovačkog društva,
* da je zemljište koje je obuhvaćeno građevnom česticom utvrđenom u postupku formiranja čestice za zemljište nužno za redovnu uporabu vlasništvo jedinice lokalne samouprave,
* da je preostalo turističko zemljište vlasništvo Republike Hrvatske

te će se dati nalog nadležnom općinskom sudu koji rješava zemljišnoknjižne predmete za uknjižbu prava vlasništva u zemljišnoj knjizi na utvrđenom zemljištu u korist titulara kako je tim rješenjem određeno.

U provođenju opisanog postupka ministarstvo nadležno za upravljanje državnom imovinom[[38]](#footnote-38) obvezano je riješiti i sva prethodna pitanja koja se tiču vlasništva na predmetnom zemljištu te da u tom cilju pribaviti dokaze: sve isprave temeljem kojih se nedvojbeno može utvrditi da su trgovačko društvo, jedinica lokalne samouprave i Republika Hrvatska stvarni vlasnici tog zemljišta, saslušavati stranke uključujući i eventualno uknjižene bivše vlasnike ili treće osobe, osobe upisane u katastru i slično.

Ako se u tako provedenom postupku utvrdi da su treće osobe ili bivši vlasnici upisani u zemljišnoj knjizi, zakon propisuje da su oni dužni trpjeti upis vlasništva kako je rješenjem naloženo, a protiv upravnog akta koji se donosi u opisanom postupku nije dopuštena žalbe, ali da se može pokrenuti upravni spor.

U slučaju upravnog spora, upravni sud ovlašten je primarno voditi spor pune jurisdikcije, odnosno samostalno utvrđivati činjenično stanje, provesti usmenu raspravu, omogućiti strankama sudjelovanje u postupku te sam meritorno odlučiti o konkretnoj upravnoj stvari.

* **Drugi postupak je** **utvrđivanje vlasništva zemljišta u kampu[[39]](#footnote-39)**

Novim zakonom se određuje da se, u kampovima, trgovačkim društvima priznaje vlasništvo zemljišta ispod objekata koji su procijenjeni u njihov temeljni kapital u slučaju kad zemljište ispod objekta nije procijenjeno čime se ostvaruje načelo jedinstva nekretnine (građevine i zemljišta na kojem je izgrađena) i rezultira razvrgnućem suvlasničke zajednice između Republike Hrvatske i trgovačkog društva, a Republika postaje isključivi vlasnik neprocijenjenog zemljišta u kampovima.

Ovakvo rješenje izaziva potrebu formiranja katastarske čestice na kojoj su procijenjene građevine izgrađene i koje će biti vlasništvo trgovačkog društva.

Ovdje će, dakle, biti potrebno utvrditi obuhvat kampa, procijenjene i neprocijenjene dijelove kampa.

Pod prostorom kampa smatra se sve zemljište koje se na dan stupanja na snagu Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (»Narodne novine«, br. 92/10.) nalazilo u granicama kampa.

Prema tome da bi nadležno ministarstvo moglo utvrditi tko je vlasnik kojeg dijela obuhvata kampa trgovačko društvo mora:

1. putem ovlaštene osobe izraditi geodetski elaborat kojim se osniva katastarska čestica na kojoj se nalazi procijenjena građevina i potvrditi ga sukladno članku 6. Novog zakona. Sastavni dio geodetskog elaborata je popis katastarskih čestica koje su formirane na procijenjenim dijelovima kampa i popis katastarskih čestica koje su formirane na neprocijenjenim dijelovima kampa.
2. ishoditi rješenje o formiranju građevinske čestice.
3. podnijeti zahtjev za utvrđenje prava vlasništva

Nakon toga nadležno ministarstvo, a nakon odlučivanja o prethodnom pitanju, donosi rješenje kojim utvrđuje obuhvat kampa, procijenjene i neprocijenjene dijelove kampa i vlasnike u kampu. Dakle rješenjem iz članka 17. ZNGZ-a utvrđuju se katastarske čestice koje su formirane na procijenjenim dijelovima kampa kao predmet prava vlasništva trgovačkog društva, katastarske čestice koje su formirane na neprocijenjenim dijelovima kampa kao predmet prava vlasništva Republike Hrvatske, potvrđuje se da su trgovačko društvo i Republika Hrvatska stvarni vlasnici tih katastarskih čestica i daje nalog općinskom sudu nadležnom za postupanje u zemljišnoknjižnim predmetima za provedbu rješenja u zemljišnoj knjizi.

Stranke postupka su svi uknjiženi vlasnici u zemljišnoj knjizi i svi posjednici upisani u katastru zemljišta-nekretnina. U istom upravnom postupku rješavaju se sva prethodna pitanja koja se tiču vlasništva na predmetnom zemljištu te u tom cilju po službenoj dužnosti pribavljaju sve isprave temeljem kojih se nedvojbeno može utvrditi da su trgovačko društvo i Republika Hrvatska stvarni vlasnici zemljišta i drugih nekretnina u kampu, a da su treće osobe koje su eventualno u zemljišnoj knjizi upisane kao vlasnici, dužne trpjeti upis vlasništva kako se rješenjem nalaže.

Protiv rješenja Ministarstva nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. U slučaju upravnog spora, upravni sud ovlašten je voditi spor pune jurisdikcije, odnosno samostalno utvrđivati činjenično stanje, provesti usmenu raspravu, omogućiti strankama sudjelovanje u postupku te sam meritorno odlučiti o konkretnoj upravnoj stvari.

* **Treći postupak se odnosi na slučaj kad se hotel i/ili turističko naselje, dio hotela i/ili dio turističkog naselja ili kampa, nalazi na pomorskom dobru.**

Ako se hotel, turističko naselje, dio hotela i/ili dio turističkog naselja nalazi na pomorskom dobru, pitanja uređenja međusobnih odnosa između tijela nadležnog za upravljanje pomorskim dobrom i trgovačkog društva koje upravlja hotelom i/ili turističkim naseljem uređuju se sukladno zakonu kojim je uređeno pitanje pomorskog dobra.

Ovo pitanje se rješava u nadležnosti tijela i po propisima koji reguliraju pitanje pomorskog dobra.[[40]](#footnote-40)

* **Četvrti postupak je postupak utvrđivanja prava vlasništva na ostalom neprocijenjenom građevinskom zemljištu**[[41]](#footnote-41)

Što se tiče ostalog neprocijenjenog građevinskog zemljišta na kojem nisu izgrađeni turistički objekti, već građevine druge gospodarske namjene koje su procijenjene u temeljni kapital trgovačkog društva bez zemljišta na kojem su izgrađene, predviđeno je da se trgovačkom društvu prizna vlasništvo zemljišta na kojem je procijenjeni objekt izgrađen.

Prethodno je potrebno formirati novu katastarsku čestica za takav objekt kao u prvom postupku.

Iz sadržaja odredbi ZNGZ-a i dosad navedenog slijedi da će se u raznim upravnim postupcima rješavati slijedeće:

1. utvrđivat će se sukladnost s definicijama u pojmovniku pa će se tako utvrđivati:

* hotel, kao građevina kojoj je namjena utvrđena rješenjem upravnog tijela za poslove ugostiteljstva i turizma ili drugim propisanim aktom važećim na dan stupanja na snagu Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (»Narodne novine«, br. 19/91., 83/92., 84/92., 94/93., 2/94., 9/95., 21/96. i 118/99.)
* turističko naselje, kao složena građevina, poslovno-funkcionalna cjelina građevina i zemljišta kojoj je namjena utvrđena rješenjem upravnog tijela za poslove ugostiteljstva i turizma ili drugim propisanim aktom važećim na dan stupanja na snagu Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (»Narodne novine«, br. 19/91., 83/92., 84/92., 94/93., 2/94., 9/95., 21/96. i 118/99.)
* kamp, kao poslovno-funkcionalna cjelina turističkog zemljišta i građevina odnosno složena građevina kojoj je takva namjena utvrđena rješenjem ili drugim propisanim aktom upravnog tijela za poslove ugostiteljstva i turizma važećim na dan stupanja na snagu Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (»Narodne novine«, br. 19/91., 83/92., 84/92., 94/93., 2/94., 9/95., 21/96. i 118/99.), koja je na dan stupanja na snagu Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (»Narodne novine«, br. 92/10.) zatečena u prostoru i u pravilu ogradom ili sličnom preprekom odvojena od susjednih nekretnina i u kojemu je trgovačko društvo obavljalo turističko ugostiteljsku djelatnost
* obuhvat turističkog zemljišta, kao površina zemljišta određena granicama građevne čestice koja je aktom upravnog tijela nadležnog za prostorno uređenje temeljem zakona kojim se uređuju pitanja prostornog uređenja utvrđena kao zemljište nužno za redovitu uporabu hotela i/ili turističkog naselja i/ili granicama kampa

2. provoditi neupravni postupci izrade i potvrđivanja geodetskog elaborata

3. provoditi upravni postupci utvrđenja vlasništva trgovačkog društva, jedinice lokalne samouprave i Republike Hrvatske u okviru kojih se rješavaju i prethodna pitanja.

# 7.2. Rješavanje prethodnog pitanja u upravnom postupku

*Članak 56.* *Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09., dalje: ZUP).*

*(1) Ako je službena osoba riješila prethodno pitanje, rješavanje prethodnog pitanja ima pravni učinak samo u upravnoj stvari u kojoj je to pitanje riješeno.*

*(2) Kad službena osoba ne uzme prethodno pitanje u rješavanje, a postupak za rješavanje prethodnog pitanja koji se može voditi po službenoj dužnosti još nije pokrenut pred nadležnim sudom ili javnopravnim tijelom, službena će osoba od nadležnog suda ili javnopravnog tijela zatražiti pokretanje postupka, ako nije drukčije propisano.*

*(3) U stvari u kojoj se postupak za rješenje prethodnog pitanja pokreće pred nadležnim sudom ili javnopravnim tijelom na zahtjev stranke, službena osoba zaključkom može naložiti stranci da u primjerenom roku radi rješavanja prethodnog pitanja pokrene postupak pred nadležnim tijelom te dostavi dokaz da je to učinila. Službena osoba upozorit će stranku na posljedice toga propuštanja.*

*(4) Kad je postupak pokrenut na zahtjev stranke, a stranka u određenom roku ne podnese dokaz o podnošenju zahtjeva za rješavanje prethodnog pitanja, smatrat će se da je odustala od zahtjeva te će se postupak obustaviti rješenjem.*

*(5) Postupak prekinut radi rješavanja prethodnog pitanja pred nadležnim sudom ili javnopravnim tijelom nastavit će se kad odluka o tom pitanju postane pravomoćna. Postupak se može nastaviti po službenoj dužnosti i bez pravomoćne odluke o prethodnom pitanju i kad službena osoba ocijeni da više nema razloga čekati na pravomoćnost rješenja prethodnog pitanja pred nadležnim sudom ili javnopravnim tijelom, osim u slučajevima u kojima se mora prekinuti postupak.*

Prema članku 55. ZUP-a ako se u postupku rješavanja upravne stvari pojavi pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu, a bez rješavanja kojeg nije moguće riješiti upravnu stvar, službena osoba može riješiti to pitanje ili postupak prekinuti rješenjem dok nadležni sud ili javnopravno tijelo to pitanje ne riješe (stavak 1.).

Postupak će se prekinuti kad se prethodno pitanje odnosi na postojanje kaznenog djela, postojanje braka, utvrđivanje očinstva ili majčinstva te u drugom slučaju propisanom zakonom.

Kad se prethodno pitanje odnosi na kazneno djelo, a nema mogućnosti za kazneni progon, službena osoba razmotrit će i to pitanje (stavak 2.). Službena osoba vezana je pravomoćnom odlukom nadležnog tijela kojom je riješeno prethodno pitanje.

Slijedom navedenih odredbi, u upravnopravnoj, ali i upravnosudskoj praksi, vrlo su rijetki slučajevi u kojima nadležno javnopravno tijelo pristupa rješavanju prethodnog pitanja, uglavnom samo, zbog hitnosti potrebe rješavanja glavnog postupka.

Prethodno pitanje je, dakle, pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu i bez čijeg rješavanja nije moguće riješiti upravnu stvar, a rješavanje tog pitanja je u nadležnosti drugog tijela ili suda, a ne u nadležnosti onog tijela koje vodi postupak.

Rješavanje prethodnog pitanja usko je vezano uz neophodnost za rješavanje glavne stvari pa se o prethodnom pitanju odlučuje do mjere koja je bitna za utvrđivanje pravnorelevantnih činjenica u upravnom postupku.

Sukladno odredbama ZUP-a, ako se u postupku pojavi prethodno pitanje, službena osoba može riješiti to pitanje ili prekinuti postupak rješenjem dok ga ne riješe nadležno tijelo ili sud.

Prema tome, sukladno ZUP-u, o procjeni službene osobe ovisi hoće li postupak nastaviti ili prekinuti, uz propisane slučajeve kad ne smije samostalno riješiti prethodno pitanje, nego je dužna prekinuti postupak i pričekati da ga riješi nadležno tijelo ili sud. To su slučajevi kad se prethodno pitanje odnosi na postojanje braka, utvrđivanje očinstva ili majčinstva, postojanje kaznenog djela i u drugim slučajevima propisanima posebnim zakonom, ali čak i kad se prethodno pitanje tiče postojanja kaznenog djela, a nema mogućnosti za kazneni progon, službena osoba razmotrit će i riješiti i to prethodno pitanje.

Službena osoba vezana je pravomoćnom odlukom o prethodnom pitanju koju donese nadležno tijelo ili sud. Dakle, ako je službena osoba sama riješila prethodno pitanje, a naknadno nadležno tijelo ili sud to pitanje riješi drukčije, stranka ima pravo tražiti obnovu postupka bez vremenskog ograničenja (čl. 123. st. 2. t. 3. ZUP-a).

Uz određene, zakonom propisane iznimke, službena osoba može, ako se u postupku pojavi prethodno pitanje, slobodno odabrati hoće li ga riješiti sama, ili će pričekati da prethodno pitanje riješi nadležno tijelo ili sud.

U slučaju da službena osoba izabere sama riješiti prethodno pitanje, njezino rješenje o prethodnom pitanju ne znači da je to pitanje uistinu i riješeno. Naime, riječ je o stvari za čije rješavanje službena osoba nije, sasvim sigurno, barem stvarno nadležna ili o stvari koja je iz sudske nadležnosti (rješenje u upravnom postupku doneseno o stvari iz sudske nadležnosti je ništavo – v. čl. 128. st. 1. t. 1. ZUP-a).

Zbog toga se rješavanjem prethodnog pitanja ne presumira da je pravno pitanje uistinu riješeno pa ZUP izrijekom propisuje da rješavanje prethodnog pitanja ima pravni učinak samo u upravnoj stvari tijekom rješavanja koje je, prethodno pitanje riješeno.

Dakle, raspravljanje i rješavanje prethodnog pitanja nije i njegovo meritorno rješavanje pa se sve što se u tom postupku utvrdi smatra dijelom utvrđenog činjeničnog stanja u postupku rješavanja određene upravne stvari i o tome se daju samo odgovarajući navodi u obrazloženju rješenja kojim se rješava upravna stvar, a ne i u izreci toga rješenja. Prilikom rješavanja prethodnog pitanja javnopravno tijelo primjenjuje materijalne propise na temelju kojih bi i stvarno nadležno tijelo rješavalo ovo pitanje, ali odluka o prethodnom pitanju djeluje samo u postupku u kojem se provodi i samo prema strankama u tom postupku.

To znači da se raspravljanjem prethodnog pitanja u upravnom postupku ne zamjenjuje nadležnost drugog tijela ili suda, jer rješavanje prethodnog pitanja u upravnom postupku ni na koji način ne obvezuje javnopravno tijelo koje je nadležno za njegovo rješavanje niti sud.

Stoga, nadležno javnopravno tijelo ili sud može ponovno utvrđivati sve pravno relevantne činjenice glede pravnog pitanja koje je bilo prethodno pitanje u prije provedenom upravnom postupku.

Moguća posljedica činjenice da rješenje prethodnog pitanja proizvodi pravni učinak samo u upravnom postupku u kojem se pojavilo i samo između stranka upravnog postupka, može biti da nadležno javnopravno tijelo ili sud o pitanju koje se kao prethodno pitanje pojavilo u prije vođenom upravnom postupku riješe drukčije. Ako se takvo nešto dogodi te odluka (drukčija u bitnim točkama) o prethodnom pitanju postane pravomoćna, to predstavlja osnovu za obnovu postupka (v. čl. 123. st. 2. t. 3. ZUP-a).

S obzirom na izričitu obvezu nadležnog Ministarstva da u postupcima utvrđenja prava vlasništva prema ZNGZ-u, u tijeku tog postupka, kao prethodno pitanje rješava sva pravna pitanja bez čijeg rješavanja nije moguće riješiti predmetnu upravnu stvar, postavlja se i pitanje stvarne nadležnosti Upravnog suda da meritorno, u sporu pune jurisdikcije odlučuje o pitanjima za koje je nadležno drugo tijelo ili sud.

Prethodno pitanje u upravnom sporu regulirano je člankom 44. ZUS-a, na isti način kao i u ZUP-u, jer odredba članka 44. glasi:

*(1) Kad odluka suda u sporu ovisi o pravnom pitanju koje čini samostalnu pravnu cjelinu, a o kojem drugi sud ili nadležno javnopravno tijelo nije odlučilo (prethodno pitanje), sud može sam riješiti to pitanje, ako zakonom nije drukčije propisano, ili prekinuti spor do donošenja odluke o prethodnom pitanju.*

*(2) Odluka suda o prethodnom pitanju ima pravni učinak samo u upravnom sporu u kojem je to pitanje riješeno.*

U nastavku, primjera radi navodi se izvod iz jedne presude upravnog suda u subjektivnom upravnom sporu o zakonitosti upravnog akta o obavljanju ugostiteljske djelatnosti, gdje je prvostupanjski upravni sud odbio pričekati rješavanje prethodnog pitanja:

* *„Na temelju ocjene rezultata provedenog upravnog postupka te izvedenih dokaza u postupku koji je prethodio donošenju osporavanih rješenja, vođen načelom učinkovitosti, Sud je odbio prijedlog tužitelja za prekidom ovog upravnog spora do pravomoćnog okončanja parničnog postupka koji se vodi pred Općinskim sudom u S. u predmetu pod poslovnim brojem .. P-…, ocjenjujući da predmetni parnični postupak između Grada S. i tvrtke U. d.o.o. S., ovdje tužitelja, koji se vodi po tužbi Grada S. od 30.10.2017. radi ispražnjenja i predaje, te protutužbi tvrtke U. d.o.o. S. od 21.06.2019. radi isplate i prava zadržaja, ne predstavlja prethodno pitanje u konkretnoj upravnoj stvari, odnosno ovom upravnom sporu. Ovo stoga što je predmet parničnog postupka građansko pravni odnos u skladu s odredbama Zakona o obveznim odnosima koji je u isključivoj stvarnoj nadležnosti Općinskog suda, dok je predmet upravnog postupka koji je prethodio donošenju osporavanog rješenja, a potom i ovog upravnog spora, isključivo upravna stvar, odnosno ispunjava li i dalje tužitelj uvjete za obavljanje ugostiteljske djelatnosti propisane kogentnom odredbom čl. 24. st. 1. Zakona o ugostiteljskoj djelatnosti. Stoga, pored nesporne činjenice da je Ugovor o privremenom korištenju predmetnog poslovnog prostora, s rokom važenja od 2 (dvije) godine istekao 17.10.2010. te da novi Ugovor nije sklopljen, slijedom čega je tvrtka U. d.o.o. S. prestala ispunjavati uvjet propisan odredbom čl. 24. st. 1. Zakona, to je tuženo tijelo pravilno navelo da bi tek pravomoćna sudska presuda kojom bi bilo utvrđeno drugačije stanje stvari mogla biti osnova za pokretanje nekog drugog upravnog postupka, odnosno razlog za obnovu postupka u skladu s odredbom čl. 124. Zakona o općem upravnom postupku.*

*Sud je odbio i prijedlog za pribavom parničnog spisa Općinskog suda u S. poslovni broj P-… radi uvida u predmetni spis te prijedlog za izvođenjem dokaza saslušanjem zakonskog zastupnika tužitelja, kao i prijedlog za izvođenjem dokaza očevidom predmetnog poslovnog prostora na okolnosti iz tužbe, kao suvišne ocjenjujući da se pravilna i zakonita odluka može donijeti i bez izvođenja predloženih dokaza.“.*

* U drugom predmetu u odnosu na navode tužitelja da:“*… Ukoliko sud smatra da je za odlučivanje po tužbenom zahtjevu postoji prethodno pitanje to je bio dužan to pitanje riješiti ili prekinuti postupak jer zakon ne daje mogućnost odbijanja tužbenog zahtjeva zato što sud smatra da postoji prethodno pitanje o kojem ovisi odluka o upravnom sporu, a da se pri tom ne odluči o istom niti zauzme jasan stav na koji je način prethodno pitanje riješeno i zašto….“*

Visoki upravni sud RH[[42]](#footnote-42) je obrazložio*:*

*“… ne stoji niti obrazloženje prvostupanjskog upravnog suda da se za odluku o zahtjevu tužitelja kao prethodno pitanje pojavljuje pitanje stjecanja prava vlasništva Republike Hrvatske na imovini koja je bila predmet zahtjeva pred prvostupanjskim upravnim tijelom o kom pitanju bi trebalo odlučiti prije odluke o zahtjevu tužitelja. Međutim, osnovan je prigovor tužitelja iznesen u žalbi da Republika Hrvatska ne stječe pravo vlasništva u smislu odredbe članka 77. Zakona o naknadi ex lege već to pravo stječe tek pravomoćno okončanim postupkom u prethodno podnesenom zahtjevu Republike Hrvatske za utvrđenje prava vlasništva u odnosu na nekretnine za koje je zahtjev podnositelja naknade prethodno pravomoćno odbijen. Stoga se tužitelji pravilno pozivaju na praksu ovog Suda u vezi citirane odredbe članka 77. Zakona o naknadi, prema kojoj praksi se Republika Hrvatska bez donošenja rješenja u smislu citirane odredbe Zakona o naknadi ne može steći pravo vlasništva ex lege.  
  
S obzirom na navedeno u konkretnom slučaju nije bilo osnova udovoljiti zahtjevu tužitelja pa je zahtjev istih za ukidanjem pravomoćnog rješenja od 22. srpnja 2005., trebalo odbiti. Posebice nije bilo razloga za prekidom postupka u smislu odredbe čl. 144. ZUP-a kako to navodi prvostupanjski sud u obrazloženju svoje odluke.“.*

* Iz odluke Visokog upravnog suda RH- Usž-148/2014-3 u predmetu ocjene zakonitosti rješenja o uklanjanju građevine, proizlazi sentenca:*“Nema mjesta prekidu upravnog spora radi uklanjanja bespravne rekonstrukcije iz razloga što je naknadno doneseno rješenje kojim se prekida upravni postupak izvršenja rješenja o uklanjanju građevine.“:*
* Treći primjer se odnosi na primjenu Zakona o oružju, a vezano za zdravstvenu sposobnost stranke. U svojoj presudi[[43]](#footnote-43) kojom je poništio prvostupanjsku presudu Visoki upravni sud RH navodi:“ *Prvostupanjsko tijelo kao razlog za prekid postupka izdavanja odobrenja za nabavu oružja navodi da se uvidom u dosje oružja tužitelja došlo do saznanja kako je tužitelju, u ranije provedenom upravnom postupku kod istog tijela, oduzeto oružje, budući da je drugostupanjska zdravstvena komisija za utvrđivanje zdravstvene sposobnosti ocijenila tužitelja nesposobnim za držanje i nošenje oružja. U skladu sa takvim saznanjem od strane javnopravnog tijela u predmetnom postupku je uložena žalba na uvjerenje o zdravstvenoj sposobnosti tužitelja izdato od strane specijalističke ordinacije medicine rada mr.sc. D. O. u O., a kako se postupak ne može riješiti bez rješavanja prethodnog pitanja, riješeno je u skladu s citiranom odredbom članka 55. stavak 2. i 3. ZUP-a. Protiv tog rješenja tužitelj je uložio žalbu koju je drugostupanjsko javnopravno tijelo odbilo, a predmetnom presudom suda odbijena je tužba tužitelja. U obrazloženju prvostupanjske presude sud je pored navođenja tijeka postupka i mjerodavnih odredaba zakona, potvrdio zakonitost osporenog rješenja, navodeći između ostalog, da prema ocjeni suda zdravstvena sposobnost tužitelja je prethodno pitanje, jer o istoj ovisi rješavanje zahtjeva tužitelja i da isto čini samostalnu pravnu cjelinu, koja predstavlja prethodno pitanje.  
    
  Takvo stajalište javnopravnih tijela u upravnom postupku, kao i prvostupanjskog upravnog suda, ovaj Sud ocjenjuje kao pogrešnu primjenu materijalnog prava. Ocjena zdravstvene sposobnosti za držanje i nošenje oružja ne predstavlja pravno pitanje koje čini samostalnu pravnu cjelinu, o kojoj ovisi priznavanje prava, sukladno članku 55. stavku 1. ZUP-a. Radi se o provođenju dokaza i utvrđivanju činjenica u ovom upravnom postupku, od kojih ovisi odluka po zahtjevu tužitelja i priznavanje prava u tom postupku.“.*

Iz navedenih primjera, kao i iz pregleda autorima dostupne sudske prakse proizlazi da se, prethodna pitanja kao činjenični osnovu odluke o glavnoj stvari, kako u upravnim postupcima, tako i u upravnim sporovima, krajnje rijetko rješavaju.

Obzirom na to da Novi zakon predviđa rješavanje niza mogućih prethodnih pitanja u postupcima odlučivanja o vlasništvu trgovačkog društva, vlasništvu jedinica lokalne samouprave i vlasništvu Republike Hrvatske, ostaje vidjeti kako će odredbe o obvezi rješavanja prethodnog pitanja iz ZNGZ-a zaživjeti u praksi.

# PETA CJELINA

8. Stvarna nadležnost sudova u vlasničkim parnicama u odnosuna propisano zakonsko uređenje rješavanja prethodnih pitanjapo Zakonu o neprocijenjenom građevinskom zemljištu

Za vlasničke parnice su stvarno nadležni sudovi opće nadležnosti, ali s obzirom da je pitanje utvrđivanja prava vlasništva na neprocijenjenom građevinskom zemljištu dano u nadležnost javnopravnom tijelu, a posljedično tome i upravnim sudovima, u nastavku se daje pregled nadležnosti tih sudova.

Stvarna i mjesna nadležnost Upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske regulirana je člancima 12. i 13. ZUS-a i odredbama Zakona o sudovima (NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20) i Zakona o područjima i sjedištima sudova (NN 67/18).

Upravni sudovi odlučuju o tužbama protiv pojedinačnih odluka javnopravnih tijela, o tužbama protiv postupanja javnopravnih tijela, o tužbama zbog propuštanja donošenja pojedinačne odluke ili postupanja javnopravnog tijela u zakonom propisanom roku, o tužbama protiv upravnih ugovora i izvršavanja upravnih ugovora i u drugim zakonom propisanim slučajevima.

Visoki upravni sud odlučuje o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, o zakonitosti općih akata, o sukobu nadležnosti između upravnih sudova i u drugim zakonom propisanim slučajevima.

Prema tome nadležnost upravnih sudova ovisi i povezana je s nadležnostima javnopravnih tijela, čija nadležnost mora biti određena ili zakonom koji uređuje pojedino upravno područje ili zakonom koji određuje nadležnost tog tijela.

Nadležnost obuhvaća pravo i obvezu tijela da vodi postupak i donosi rješenja u rješavanju upravne stvari, bilo po zahtjevu stranke ili po službenoj dužnosti.

Upravna stvar je svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka (u daljnjem tekstu: stranke) neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje. Upravnom stvari smatra se i svaka stvar koja je zakonom određena kao upravna stvar.

Što se tiče mjesne nadležnosti za rješavanje u sporu mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg tužitelj ima prebivalište, odnosno sjedište, ako zakonom nije drukčije propisano, a ako nema prebivalište u Republici Hrvatskoj, mjesno je nadležan sud na području kojeg tužitelj ima boravište.

Ako tužitelj nema prebivalište, boravište ili sjedište u Republici Hrvatskoj, mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg javnopravno tijelo koje je donijelo odluku u prvom stupnju ili je postupilo ima sjedište, a tako je i u sporovima pokrenutim po tužbama više tužitelja u istoj stvari, koji nemaju prebivalište, boravište ili sjedište na istom području.

U sporovima koji se odnose na nekretninu ili na pravno pitanje koje je povezano s nekim mjestom, mjesno je nadležan upravni sud na području kojeg se nalazi ta nekretnina ili mjesto s kojim je povezano to pravno pitanje, dok je u sporovima koji se odnose na upravne ugovore mjesno nadležan upravni sud na području kojeg se nalazi sjedište javnopravnog tijela koje je stranka ugovora.

Sukob mjesne nadležnosti između upravnih sudova na prijedlog stranke ili suda bez odgode rješava Visoki upravni sud, koji će, ako je mjesno nadležni sud spriječen odrediti koji će sud preuzeti rješavanje spora.

Nadležnost upravnih sudova i Visokog upravnog suda je podijeljena na način da upravni sudovi rješavaju sve upravne sporove u prvom stupnju, osim onih koji su zakonima koji uređuju posebna upravna područja stavljeni u prvostupanjsku nadležnost Visokom upravnom sudu RH.

Visoki upravni sud rješava o žalbama protiv presuda upravnih sudova i rješenja upravnih sudova protiv kojih je dopuštena žalba, o zakonitosti općih akata i o sukobu nadležnosti između upravnih sudova.

Iznimno, u pojedinim upravnim područjima utvrđena je prvostupanjska nadležnost Visokog upravnog suda RH i to u području javnih nabava, prava na pristup informacijama, u slučaju osporavanja odluka i drugih upravnih akata Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije te osporavanja odluka Agencije za tržišno natjecanje.

Nadležnost suda se ocjenjuje prema podacima iz tužbe i činjenicama koje su sudu poznate. Ako utvrdi da je nadležan drugi sud, rješenjem će se oglasiti nenadležnim, ustupit će tužbu nadležnom sudu i o tome obavijestiti podnositelja, a ako se tijekom spora promijene okolnosti na kojima je utemeljena nadležnost suda, sud koji je bio nadležan u vrijeme podnošenja tužbe zadržava nadležnost za vođenje spora.

Stvarna nadležnost upravnog suda ovisiti će i o tome je li predmet upravnog spora upravna stvar ili ne.

Kad upravni sud ocijeni da nije nadležan jer stvar o kojoj je pokrenut spor nije upravna stvar tada utvrđuje da ne postoje pretpostavke za pokretanje spora.

U članku 30. točki 4. ZUS-a propisano je da će upravni sud rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi da je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora. Smisao te odredbe je isključenje upravnosudske zaštite u svakom predmetu u kojem postoji ili je postojala druga sudska zaštita, jer u tom slučaju ne postoje pretpostavke za vođenje upravnog spora. U prilog takvom zaključku idu i odredbe članka 3. ZUS-a, kojima je uređen predmet upravnog spora, te odredbe članka 12. ZUS-a, kojima je regulirana stvarna nadležnost upravnih sudova.

Stoga će i u slučaju kada je druga sudska zaštita u odnosnom predmetu već iscrpljena, upravni sud odbaciti tužbu.

Upravni sud može rješenje iz članka 30. točke 4. ZUS-a donijeti sve do zaključenja rasprave, odnosno do donošenja presude ako rasprava nije održana.

* O pitanju stvarne nadležnosti upravnog suda u odnosu na prethodno pitanje, u malobrojnoj sudskoj praksi tih sudova izdvaja se slijedeće[[44]](#footnote-44):

*„. Iz obrazloženja rješenja proizlazi da je sud prekinuo spor te odlučio da će se spor nastaviti nakon odluke ovog Suda o žalbi podnesenoj protiv presude Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj: UsI-1646/17-16 od 3. rujna 2018. Pri tome se sud poziva na odredbu članka 44. stavka 1. Zakona o upravnim sporovima („Narodne novine“ 20/10., 143/12., 152/14., 94/16.,29/17.- dalje: ZUS).  
  
Odredbom članka 44. stavka 1. ZUS-a propisano je da kad odluka suda u sporu ovisi o pravnom pitanju koje čini samostalnu pravnu cjelinu, a o kojem drugi sud ili nadležno javnopravno tijelo nije odlučilo (prethodno pitanje), sud može sam riješiti to pitanje ako zakonom nije drugačije propisano ili prekinuti spor do donošenja odluke o prethodnom pitanju.  
  
Međutim, ovdje se radi o sporu koji se odnosi na zakonitost rješenja tuženika KLASA: UP/II-363-02/18-01/9, URBROJ: 2170/1-03-08/3-18-2 od 8. ožujka 2018., kojim je poništeno rješenje prvostupanjskog tijela KLASA: UP/I-363-03/04-04/35, URBROJ: 2170-07-04-4-17-94 od 12. prosinca 2017.  
  
Naprijed navedeno rješenje tijela prvog stupnja doneseno je u izvršenju ranije odluke tuženika KLASA:UP/II-363-02/17-01/91, URBROJ: 2170/1-03-08/3-17-2 od 27. listopada 2017., koja odluka je naknadno poništena presudom Upravnog suda u Rijeci poslovni broj: UsI-1646/17-16 od 3. rujna 2018. te odbijena žalba zainteresirane osobe izjavljena protiv rješenja Općine K., Jedinstvenog upravnog odjela, Službe za komunalne poslove, zaštitu okoliša i prostorno planiranje, KLASA: UP/I-363-03/04-04/35, URBROJ: 2170-07-04-4-17-80 od 12. srpnja 2017. Iz naprijed navedene odluke prvostupanjskog suda proizlazi da je rješenje prvostupanjskog tijela od 12. srpnja 2017. sud ocijenio zakonitim.  
  
U konkretnom slučaju, sud je prekinuo spor te odlučio da će se spor nastaviti po pravomoćnom okončanju upravnog spora, u kojem je donesena naprijed navedena presuda, poslovni broj: UsI-1646/17-16 od 3. rujna 2018. Međutim, pitanje ocjene zakonitosti presude Upravnog suda u Rijeci, poslovni broj UsI-1646/17-16 od 3. rujna 2018., nije prethodno pitanje kakvog ima u vidu naprijed citirana odredba ZUS-a, jer se ne radi o pravnom pitanju koje čini samostalnu pravnu cjelinu o kojem treba odlučiti drugi sud ili nadležno javnopravno tijelo, već o pitanju koje je u stvarnoj nadležnosti upravnog suda.  
  
Stoga, prema ocjeni ovoga Suda, nije bilo mjesta prekidu spora do okončanja upravnog spora koji se vodi pred Upravnim sudom u Rijeci te je pobijanim rješenjem prvostupanjski sud bitno povrijedio odredbe ZUS-a (članak 66. stavak 2. ZUS-a).“.*

* O pitanju stvarne nadležnosti u predmetu novčane naknade zbog umanjenja vrijednosti nekretnine u kojem je osporavanim rješenjem prvostupanjskog suda odbačena tužba, tužiteljica navodi:“*…. prvostupanjski sud pogrešno tumači odredbu članka 24. stavka 6. Zakona o otpadu jer citirana odredba ne sadrži nikakva postupovna ograničenja u smislu isključive  stvarne nadležnosti suda, niti takav zaključak proizlazi iz iste odredbe, budući je stvarna nadležnost jasno razlučena Zakonom o parničnom postupku i Zakonom o upravnim sporovima. Ističe da se ovdje radi o sporu radi priznavanja prava koje pravo jamči Zakon o otpadu, ali je, prvenstveno, spor protiv upravnog akta tijela kojima takvo pravo nije priznato, odnosno protiv postupanja javnopravnog tijela koje ne želi odlučiti o postojanju ili nepostojanju takvog prava, a jedino je za isto ovlašteno. Ističe da je postupak pokrenut radi pobijanja upravnog akta, odnosno, izdavanja upravnog akta (šutnja administracije). Iskazuje neslaganje sa pravnim shvaćanjem prvostupanjskog suda u pogledu stajališta izraženog u presudi Vrhovnog suda RH od 13. kolovoza 2008. godine (Rev-1113/2007), napominjući da je u ovom postupku tužbeni zahtjev usmjeren k poništavanju odluke upravnog tijela i donošenju pojedinačne odluke kako bi tužiteljica imala osnov tražiti isplatu naknade radi umanjenja vrijednosti njezine nekretnine u slučaju neisplate, a o postojanju ili nepostojanju njezina prava odlučuje tuženik donoseći rješenje. Smatra da je prvostupanjski upravni sud propustio postupiti sukladno odredbi članka 28. stavak 2. ZUS-a pa predmet, ukoliko za isti nije nadležan ustupiti nadležnom sudu i obavijestiti podnositelja o tome.*

Prvostupanjski sud je*:“ rješenjem odbacio tužbu tužiteljice pozivom na odredbu članka 30. stavak 1. točka 4. Zakona o upravnim sporovima (Narodne novine, broj 20/10., 143/12. i 152/14.), kojom je propisano da će sud rješenjem odbaciti tužbu, jer ne postoje pretpostavke za vođenje spora, ako utvrdi da je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora. Pritom se prvostupanjski upravni sud pozvao i na odredbu članka 24. stavak 6. Zakona o otpadu (Narodne novine, broj 178/04., 153/05. i 111/06.), kojom odredbom je propisano da u slučaju spora o pravima i obvezama u svezi naknade zbog umanjenja vrijednosti nekretnine, na koju ima pravo vlasnik zakonito izgrađene stambeno-poslovne građevine koja se nalazi na udaljenosti do 500 m od građevine namijenjene zbrinjavanju otpada, odlučuje sud.“*

VUSRH je potvrdio rješenje o odbacivanju tužbe.

U sporovima u kojima se postavilo pitanje prava vlasništva u odnosu na stvarnu nadležnost upravnih sudova, prvostupanjski sudovi su odlučivali kako slijedi:

* u postupku ozakonjenja bespravno izgrađene građevine:“ *cjelokupan proces ozakonjenja nezakonito izgrađenih zgrada ne utječe na pitanja prava (su)vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama, jer je konačni ishod ovih vrsta postupaka samo odluka o tome hoće li nezakonito izgrađena zgrada biti „zadržana u prostoru“ ili neće. Naime, tumačeći odredbu članka 8. stavka 1. i 2. ZoPNIZ-a, po pravnom shvaćanju ovog suda, rješenjem o izvedenom stanju ne odlučuje se o svim aspektima vezanima za realizaciju pojedinog građevinskog zahvata, već samo o aspektima propisanima ZoPNIZ-a te na tom zakonu utemeljenim podzakonskim propisima, dok su ostali relevantni aspekti predmet ocjene u drugim postupcima. U suprotnom, tuženik bi odlučivao izvan svoje stvarne nadležnosti određene ZoPNIZ-om, povrijedivši time kogentnu odredbu članka 15. stavka 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, broj: 47/09, u daljnjem tekstu: ZUP), na što su javnopravna tijela dužna paziti tijekom cijelog postupka (čl. 17. st. 2. ZUP-a). Shodno tomu i upravnosudski nadzor zakonitosti pobijane odluke javnopravnog tijela polazi odnosno izvire iz tuženikove stvarne nadležnosti te od predmeta upravne stvari u kojoj je ona donesena.“[[45]](#footnote-45)*
* U presudi Upravnog suda u Splitu[[46]](#footnote-46), u vezi s dokaznim prijedlogom da se pribavi parnični spis, taj sud navodi: „*…nije sporno da se u svezi vlasništva odnosno suvlasništva nekretnine označene kao čest. zem. … k.o. H., na dijelu koje tužitelj nesporno obavlja svoju djelatnost, pred Općinskim sudom u S., Stalna služba u S. G. vodi postupak pod poslovnim brojem 84P-…. O pitanju vlasništva odnosno suvlasništva te nekretnine će biti odlučeno u navedenom parničnom postupku. Kako i sam tužitelj u tužbi navodi rješavanje pitanja vlasništva spada u isključivu sudsku nadležnost. Stoga, a uzevši u obzir i sve prethodno izloženo pitanje vlasništva navedene nekretnine  nije od utjecaja za rješavanje predmetne upravne stvari. Stoga je i odbijen prijedlog tužitelja da se u dokazne svrhe pribavi navedeni spis te ovaj sud nije smatrao potrebnim saslušavati tužitelja, pa je i taj prijedlog tužitelja odbijen.“.*
* Iz presude US u Splitu:[[47]](#footnote-47)“….*Pravilno tuženo tijelo navodi da se u predmetnom upravnom postupku, a ni u ovom upravnom sporu, ne utvrđuje pravo vlasništva predmetne nekretnine već je isto u stvarnoj nadležnosti Općinskog suda, a tužiteljica će ukoliko ishodi pravomoćnu presudu u postupku pokrenutom pred Općinskim sudom u S., Stalnoj službi u T. u predmetu radi utvrđenja prava vlasništva predmetne nekretnine, zaštitu svojih prava moći ostvariti kroz institut obnove postupka u skladu s odredbom čl. 123. ZUP-a.“.*
* U sporu u kojem je osporavanim rješenjem Ministarstva poljoprivrede Republike Hrvatske, KLASA: UP/I-034-01/12-01/79, URBROJ: 525-12/0990-12-2 od 10. travnja 2012., utvrđeno je u točki I. izreke da z.č. 36/1 i 36/2 k.o. S., upisane kao vlasništvo Grada S., u cijelosti pripadaju javnom vodnom dobru, u točki II. izreke određeno je da će se temeljem tog rješenja na navedenim česticama izvršiti kod Zemljišnoknjižnog odjela u S., Općinskog suda u C., naznaka javno vodno dobro u općoj upotrebi - na upravljanju Hrvatskih voda uz istovremenu uknjižbu prava vlasništva Republike Hrvatske, a točkom III. izreke određeno je da je to rješenje izvršno u upravnom postupku. Protiv navedenog rješenja tužbu je podnijela Republika Hrvatska putem Županijskog državnog odvjetništva u R., a u tužbi navodi u bitnome da je spomenuta z.č. 36/2 k.o. S. evidentirana u zemljišnim knjigama kao opće dobro-pomorsko dobro, pa da stoga na istoj ne može biti uknjiženo pravo ničijeg vlasništva, pa niti vlasništva Republike Hrvatske.

Sud je zaključio:“ ….*Uvidom u izvadak iz zemljišne knjige za predmetnu z.č. 36/2 k.o. S. od 16. veljače 2012., koji prileži spisu predmeta upravnoga postupka, utvrđeno je da je ta nekretnina u vrijeme donošenja osporavanoga rješenja od 10. travnja 2012. bila upisana u zemljišnim knjigama kao neplodno zemljište K. u vlasništvu Grada S., dok je uvidom u izvadak iz zemljišne knjige od 14. lipnja 2012. kojeg je dostavio tužitelj uz tužbu utvrđeno da je predmetna nekretnina upisana kao pomorsko dobro dana 15. svibnja 2012. na temelju prijedloga tužitelja i navedene Uredbe, dakle nakon donošenja osporavanoga rješenja.*

*Stoga imajući u vidu da Sud ocjenjuje zakonitost osporavanoga rješenja prema činjenicama koje su postojale u vrijeme donošenja tog rješenja, a ne činjenica koje su nastale naknadno, to je po ocjeni Suda osporavano rješenje tuženika zakonito, budući da je u vrijeme njegovog donošenja predmetna z.č. 36/2 k.o. S. bila upisana u zemljišnim knjigama kao neplodno zemljište u vlasništvu Grada S., a ne kao pomorsko dobro.*

*Pored toga, u odnosu na osnovu na temelju koje je izvršen predmetni upis pomorskoga dobra u zemljišnim knjigama - navedenu Uredbu, valja navesti da spomenuta Odluka ne ukida i/ili skida status pomorskoga dobra koji je prethodno utvrđen, već je tom Odlukom kao specijalnijim propisom u odnosu na navedenu Uredbu upravo definirano razgraničenje između vodnog i pomorskoga dobra u situacijama kada se na pojedinim područjima preklapaju dva režima pomorskog i vodnog dobra (sukladno čl. 2. st. 3. Zakona o vodama i čl. 1. st. 1. u svezi čl. 4. te Odluke). Stoga, neovisno o navedenoj Uredbi na temelju koje je utvrđen status pomorskoga dobra i izvršen upis u zemljišnim knjigama, pravilno navodi tuženik u odgovoru na tužbu da se prilikom utvrđivanja javnog vodnog dobra ima primijeniti i spomenuta Odluka kojom je definirano razgraničenje između vodnog i pomorskoga dobra.“.*

Novim ZNGZ-om propisana je obveza rješavanja svih prethodnih pitanja od značaja za rješavanje zahtjeva za utvrđenje titulara prava vlasništva na neprocijenjenom građevinskom zemljištu.

U bitnom to znači da će, u upravnom sporu sud, nakon što to pitanje raspravi nadležno ministarstvo, morati ocijeniti sve dokaze i njima utvrđene činjenice kojima je u upravnom postupku riješeno o prethodnom pitanju te po potrebi izvoditi i druge dokaze potrebne za provjeru pravilnosti zaključaka ministarstva o tom pitanju, jer bez toga neće biti moguće ocijeniti zakonitim rješenje ministarstva niti donijeti meritornu, pogotovo reformacijsku odluku o glavnoj stvari - titularu prava vlasništva na neprocijenjenom građevinskom zemljištu.

Prema tome valja zaključiti da rješavanje prethodnog pitanja, u smislu odredbi ZNGZ-a, znači da ono stvarno ulazi u sferu meritornog odlučivanja u sporu pune jurisdikcije.

Ovo međutim, ne mijenja pravnu prirodu prethodnog pitanja, koje i dalje obvezuje samo u tom sporu (prije upravnom postupku) i samo stranke tog spora/ postupka, što znači da u slučaju da nadležno tijelo ili stvarno nadležni sud donese drugačiju odluku o prethodnom pitanju na kojem se temelji odluka o glavnom zahtjevu (titularu po ZNGZ-u) to će biti razlog za obnovu upravnog postupka, odnosno obnovu upravnog spora.[[48]](#footnote-48)

# 8.1. Stvarna nadležnost prema odredbama ZNGZ

Odredbama članaka 34. do 37. Novog zakona propisano je da se postupci koji su se vodili pred javnopravnim tijelima obustavljaju danom stupanja na snagu ZNGZ-a.

To su:

* postupci po zahtjevima za dobivanje koncesije temeljem članka 8. stavka 1. ZoTGZ-a u kojima nije donesen izvršni upravni akt o dodjeli koncesije.
* postupci po zahtjevima za dobivanje koncesije temeljem članka 21. stavka 3. ZoTGZ-a u kojima nije donesen izvršni upravni akt o dodjeli koncesije.
* postupci za donošenje rješenja temeljem članka 27. ZoTGZ-a u kojima nije doneseno izvršno rješenje o utvrđivanju oblika i veličine katastarskih čestica
* postupci za donošenje rješenja temeljem članka 28. ZoTGZ-a u kojima nije doneseno izvršno rješenje.

Novi zakon ne sadrži odredbe o sudbini postupaka, koji se o pravu vlasništva temeljem ZoTGZ-a ili upisu prava vlasništva vode pred nadležnim sudovima.

Stoga nema zapreke da se ti postupci nastave pred nadležnim sudovima.

U odnosu na tužbene zahtjeve koji se temelje se na tvrdnji da nekretnina, za koju se utvrđenje prava vlasništva traži, nije procijenjena u temeljni kapital slijednika društvenog poduzeća, treba imati na umu da je već temeljem Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća[[49]](#footnote-49) i Zakonom o privatizaciji[[50]](#footnote-50), Republika Hrvatska, kao pravni slijednik Hrvatskog fonda za privatizaciju, stekla vlasništvo neprocijenjenog građevinskog zemljišta[[51]](#footnote-51).

Konačno valja zaključiti da Novi zakon, kao i prethodni ZoTGZ, predstavljaju lex specialis u odnosu na ostale zakone koji uređuju pitanja vlasništva, zbog čega imaju primat u postupcima utvrđenja prava vlasništva na zemljištu koje nije procijenjeno u postupcima pretvorbe i privatizacije društvenih poduzeća.

# ŠESTA CJELINA

# 9. Spor pune jurisdikcije

U upravnom sporu ne započinje rješavanje pojedine upravne stvari, već se ostvaruje sudska kontrola zakonitosti konačnoga upravnog akta kojim je odnosna stvar riješena u upravnom postupku.

Prema kriteriju objekta spora, ali i njegovog cilja, upravni spor dijeli se na spor o zakonitosti i na spor pune jurisdikcije.

Cilj spora o zakonitosti je ocjena zakonitosti predmeta spora. Dakle:

1. ocjena zakonitosti pojedinačne odluke kojom je javnopravno tijelo odlučilo o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari (upravni akt) protiv koje nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
2. ocjena zakonitosti postupanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava kojim je povrijeđeno pravo, obveza ili pravni interes stranke protiv kojeg nije dopušteno izjaviti redoviti pravni lijek,
3. ocjena zakonitosti propuštanja javnopravnog tijela iz područja upravnog prava da u zakonom propisanom roku odluči o pravu, obvezi ili pravnom interesu ili redovitom pravnom lijeku stranke odnosno da postupi prema propisu,
4. ocjena zakonitosti sklapanja, raskidanja i izvršavanja upravnog ugovora i
5. ocjena zakonitosti općeg akta JLS, pravne osobe koja ima javnu ovlast i pravne osobe koja obavlja javnu službu

U ovom obliku spora sud ima ovlaštenje postupati samo kasatorno, tj. poništiti nezakoniti upravni akt. To su sporovi u kojima se uloga suda, prvotno, sastoji u tomu da ispita i utvrdi odnos upravnog akta prema samom zakonu, te način primjene zakona (materijalnog i formalnog) na stranku, odnosno njezin zahtjev.

Cilj spora pune jurisdikcije je, pak, da sud utvrdi, osnuje, modificira ili ukine neku pravnu situaciju, uz ovlast meritornog rješavanja upravne stvari.

U jednoj svojoj odluci i rješenju Ustavni sud Republike Hrvatske, spor pune jurisdikcije tumači kao mogućnost da upravni sudovi sami odlučuju o pravima, obvezama ili interesima građana.[[52]](#footnote-52)

Takva presuda je meritorna, a može biti i reformacijska.

Reformacijska (meritorna) presuda u upravnom sporu jest presuda kojom upravni sud usvaja tužbeni zahtjev i odlučuje o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke (članak 22. st. 3. ZUS-a), ili sam rješava stvar (članak 58. st.1. i 3. ZUS-a).

Donošenjem reformacijske presude upravni sud ostvaruje jednu od ovlasti koje ima u sporu pune jurisdikcije.

U sporu pune jurisdikcije nije moguće odlučivati kad se radi o sporu radi šutnje uprave i kad je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.

Prema tome, reformacijska presuda je a priori isključena u sporovima u kojima se ocjenjuje šutnja uprave i u stvarima u kojima je tuženik rješavao po slobodnoj (diskrecijskoj) ocjeni (članak 58. stavak 1. i 3., vezano uz članak 4. stavak 2. ZUS-a).

Drugi slučaj u kojem upravni sud ne donosi reformacijsku presudu, dakle, nije ovlašten sam riješiti stvar, jest kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili stanje spisa.

Stanje spisa može ovisiti o izvedenim dokazima (dokaznim prijedlozima tužitelja), o opsegu osporavanja pojedinačne odluku to jest osporava li tužitelj upravno rješenje u meritumu ili samo u pogledu nedostataka u postupku donošenja i slično.

Spor pune jurisdikcije je dakle, spor u kojem su upravni sudovi načelno ovlašteni sami riješiti stvar, to jest meritornom presudom odlučiti o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke pa se presudom u sporu pune jurisdikcije smatra i odluka o odbijanju tužbenog zahtjeva.

Potrebno je istaknuti i to da je spor pune jurisdikcije, u svojoj biti spor o zakonitosti, s proširenim dosegom sudske zaštite. Sud, naime, najprije utvrđuje je li osporavani upravni akt zakonit, a tek ako utvrdi da nije, može primijeniti svoje reformacijske ovlasti, kada je za to ovlašten.

U sporu pune jurisdikcije sudac koji vodi spor raspolaže širim ovlaštenjima nego u sporu o zakonitosti.

Sudac u sporu pune jurisdikcije, kao i u sporu o zakonitosti, može, poništiti odluku i proglasiti ugovor nezakonitim, može, dosuditi naknadu štete, dodijeliti novčani iznos, naložiti rekonstrukciju ili rušenje, odlučiti o upravnoj stvari drugačije nego li je odlučilo javnopravno tijelo.

Prema tome sudac u upravnom sporu može svojom odlukom izmijeniti prethodnu odluku tijela i u potpunosti supstituirati nadležnost javnopravnog tijela u rješavanju konkretne upravne stvari, uz naprijed navedene iznimke.

U sporu pune jurisdikcije sudac može uzeti u obzir čak i činjenice koje tada nisu ni postojale, jer su nastale nakon što je donesena pobijana odluka javnopravnog tijela, dakle, presuđuje se prema činjeničnom stanju u trenutku kada sudac donosi odluku.

Prema Zakonu o upravnim sporovima[[53]](#footnote-53) upravni sudovi imaju punu nadležnost nad utvrđivanjem činjeničnog stanja, a ne samo nad primjenom zakona te obvezu vođenja usmene rasprave na prvom stupnju sudovanja, uz iznimke propisane Zakonom[[54]](#footnote-54). Ovaj Zakon omogućuje upravnim sudovima da utvrđuju činjenice i primjenjuju pravo pa se upravni sudovi više ne zadržavaju samo na razmatranju je li u upravnom postupku počinjena bitna povreda postupovnih pravila te je li materijalno pravilo primijenjeno pravilno, već utvrđuju i činjenično stanje.

Zakonom o upravnim sporovima izričito je propisano da sud ima pravo, ali i obvezu sam riješiti upravnu stvar, osim kada to ne može učiniti s obzirom na prirodu stvari ili kada je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni,[[55]](#footnote-55) čime je u prvi plan stavljeno donošenje reformacijskih umjesto isključivo kasacijskih odluka.

Prvostupanjski upravni spor u pravilu se pokreće tužbom. Jedina iznimka od pravila kada se prvostupanjski upravni spor ne pokreće tužbom jest slučaj kada se zahtijeva ocjena zakonitosti općih akata. Tada se postupak pokreće zahtjevom za ocjenu zakonitosti općeg akta.

Tijekom prvostupanjskog upravnog spora, upravni sud slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđuje činjenice, a pri donošenju odluke uzima u obzir i činjenice utvrđene u upravnom postupku (kojima nije vezan), kao i činjenice koje je sam utvrdio.[[56]](#footnote-56)

Stranke su, u tužbi i odgovoru na tužbu, dužne iznijeti sve činjenice na kojima temelje svoje zahtjeve, predložiti dokaze potrebne za njihovo utvrđivanje te se izjasniti o činjeničnim navodima i dokaznim prijedlozima drugih stranaka.[[57]](#footnote-57)

Sud može od stranke zatražiti izjašnjenje o određenim pitanjima koja se odnose na činjenice te predlaganje dokaza koji podupiru njezine tvrdnje, može od stranke zatražiti da u primjerenom roku dopuni i obrazloži svoje podneske, dostavi isprave i druge dokaze koji se mogu koristiti u sporu.[[58]](#footnote-58)

U upravnom sporu pred sudom prvog stupnja definira se činjenično stanje odnosne upravne stvari, jer se u žalbenom postupku nove činjenice ne utvrđuju.

Naime, u žalbi se ne mogu iznositi nove činjenice[[59]](#footnote-59) pa Visoki upravni sud RH odlučuje isključivo na temelju činjenica utvrđenih pred upravnim sudom, koji redovito presudu temelji i na činjeničnom stanju utvrđenom u upravnom postupku.

U slučaju osnovanosti žalbe Visoki upravni sud će poništiti prvostupanjsku odluku i reformacijskom presudom riješiti stvar.[[60]](#footnote-60)

S obzirom na imperativnu odredbu ZNGZ-a da u upravnom sporu sud odlučuje u žurnom sporu pune jurisdikcije, valja zaključiti da je upravnim sudovima ovakvom regulacijom nametnut teret rješavanja prethodnih pitanja, za čije rješavanje inače ne bi bili nadležni te obveza iz redovne nadležnosti tih sudova za ocjenu zakonitosti postupka i odluke donesene u upravnom postupku i posljedično utvrđenom činjeničnom stanju u takvom sporu, obveza donošenja meritorne odluke o tužbenom zahtjevu, koja može biti i reformacijska.

# 9.1. O tužbenim zahtjevima u upravnom sporu

Novim ZUS-om predmet upravnog spora je reformiran na način da su uz dosadašnju ocjenu zakonitosti pojedinačne odluke i pravnu zaštitu zbog šutnje uprave, uvedene nove vrste tužbenih zahtjeva. Time je strankama pružena potpunija zaštita subjektivnih javnih prava koja se ostvaruju u upravnom sporu.

Predmet upravnog spora[[61]](#footnote-61) se ostvaruje kroz tužbeni zahtjev, a tužbeni zahtjev je obvezni sadržaj tužbe[[62]](#footnote-62).

Tužbeni zahtjevi taksativno su navedeni pa se ne može podnijeti tužba kojom bi se zahtijevalo nešto drugo od onog što je predviđeno ZUS-om.[[63]](#footnote-63)

Sud odlučuje u granicama tužbenog zahtjeva, ali nije vezan razlozima tužbe, ni procesnom kvalifikacijom tužbenog zahtjeva.[[64]](#footnote-64)

Odredbu o odlučivanju u granicama tužbenog zahtjeva (članak 31. st. 1. ZUS-a) ne treba tumačiti kao obvezu suda da izrekom presude odlučuje o svakom od postavljenih tužbenih zahtjeva, nego kao obvezu suda da, u granicama tužbenog zahtjeva i ovisno o rezultatima postupka, donese odluku kojom će osigurati zakonitost i sudsku zaštitu prava stranke povrijeđenog pojedinačnom odlukom ili postupanjem javnopravnog tijela.

Upravo zbog obveze da riješi sporni pravni odnos, upravni sud je ovlašten donijeti reformacijsku presudu i kada tužitelj to nije zatražio, ali nije ovlašten poništiti neosporeni dio rješenja, niti priznati pravo različito od prava koje je zatraženo u upravnom postupku.

Prema ishodu spora, prvostupanjske presude koje donose upravni sudovi možemo podijeliti na:

1) presudu kojom se tužbeni zahtjev odbija[[65]](#footnote-65)

Sud može odbiti tužbeni zahtjev i onda kad utvrdi nedostatke za koje ocijeni da nisu utjecali na ishod postupka.

2) presuda kojom se tužbeni zahtjev usvaja [[66]](#footnote-66)

3) poništavajuću reformacijsku presudu kada sud, uz poništenje ili oglašavanje ništavim osporavanog rješenja, sam rješava stvar, supstituirajući ulogu javnopravnog tijela;

Sud pritom ima ovlasti koje pripadaju javnopravnim tijelima prilikom rješavanja odnosne stvari.

# 9.2 Primjeri mogućih izreka presude u sporu pune jurisdikcije[[67]](#footnote-67):

**PRIMJER 1.**

* I. Poništava se rješenje Hrvatskog zavoda za …, Središnje službe, KLASA: …, URBROJ: … od …
* II. Poništava se rješenje Hrvatskog zavoda za …, Područne službe u …, KLASA: …, URBROJ: … od …
* III. Nalaže se prvostupanjskom tijelu da u roku od 30 dana od dostave ove presude donese rješenje kojim se tužitelju priznaje pravo na …( ovo kada je u pitanju diskrecijska ovlast tijela ili sud nema dovoljno podataka za odluku o stvari)

**PRIMJER 2.**

* I. Poništava se rješenje Ministarstva …, KLASA: …, URBROJ: … od …
* II. Poništava se rješenje Ministarstva …, Područnog ureda u …, KLASA: …, URBROJ: … od …
* III. Upravni postupak se obustavlja.

**PRIMJER 3.**

* I. Poništava se rješenje Ministarstva …, KLASA: …, URBROJ: … od …
* II. Poništava se rješenje … županije, Upravnog odjela za …, KLASA: …, URBROJ: … od …
* III. Odbija se zahtjev … za izdavanje/priznavanje ….

**PRIMJER 4.**

* Poništava se rješenje Ministarstva …, KLASA: …, URBROJ: … od …
* II. Potvrđuje se rješenje … županije, Upravnog odjela za …, KLASA: …, URBROJ: … od …

**PRIMJER 5.**

Oglašava se ništavim rješenje…

**PRIMJER 6.** – akcesorni zahtjevi:

(…) Nalaže se tuženiku (alt: prvostupanjskom tijelu) da u roku od 30 dana od dostave ove presude tužitelju vrati … (opis oduzete stvari)

i/ili

(…) Nalaže se tuženiku (alt: prvostupanjskom tijelu) da u roku od 30 dana od dostave ove presude tužitelju nadoknadi prouzročenu štetu u iznosu od … (uz eventualnu naznaku o kamatama).

**PRIMJER 7.**

Utvrđuje se ništetnim ugovor o …, KLASA: …, URBROJ: … od …, sklopljen između Grada … i ….

**PRIMJER 8.**

I. Poništava se rješenje Ministarstva …, KLASA: …, URBROJ: … od …

II. Nalaže se Gradu … da u roku od … od dostave ove presude … (opis ugovorne obveze koju je potrebno ispuniti, odnosno započeti/nastaviti ispunjavati).

* **Primjeri izreka presuda prema ZNGZ-u:**

**PRIMJER 1.**

Odbija se tužbeni zahtjev da se poništi rješenje Ministarstva (nadležnog za upravljanje državnom imovinom) KLASA:….

**PRIMJER 2.**

I. Poništava se rješenje Ministarstva (nadležnog za upravljanje državnom imovinom) KLASA:….

II. Utvrđuje se da je T.G. d.d. stvarni vlasnik turističkog zemljišta označenog kao k.č….

III. Utvrđuje se da je grad G. stvarni vlasnik turističkog zemljišta označenog kao k.č….

IV. Utvrđuje se da je Republika Hrvatska stvarni vlasnik preostalog turističkog zemljišta označenog kao k.č….

V. Nalaže se općinskom sudu (nadležnom za postupanje u zemljišnoknjižnim predmetima) provedba točke II, III. i IV. izreke ove presude u zemljišnoj knjizi.

VI. Nalaže se tuženiku da „?“ naknadi trošak ovog spora u iznosu od…., u roku od 60 dana od pravomoćnosti ove presude.

**PRIMJER 3.**

I. Poništava se rješenje Ministarstva (nadležnog za upravljanje državnom imovinom) KLASA:….

II. Utvrđuje se da je T.G. d.d. stvarni vlasnik procijenjenih dijelova kampa, koji čine k.č…..

III. Utvrđuje se da je Republika Hrvatska stvarni vlasnik neprocijenjenih dijelova kampa koji čine k.č….

IV. Nalaže se općinskom sudu (nadležnom za postupanje u zemljišnoknjižnim predmetima) provedba točke II. i III. izreke ove presude u zemljišnoj knjizi.

V. Nalaže se tuženiku da „?“ naknadi trošak ovog spora u iznosu od…., u roku od 60 dana od pravomoćnosti ove presude.

**PRIMJER 4.**

I. Poništava se rješenje Ministarstva (nadležnog za upravljanje državnom imovinom) KLASA:….

II. Utvrđuje se da je T.G. d.d. stvarni vlasnik građevinskog zemljišta, koji čine k.č…..

III. Utvrđuje se da je Republika Hrvatska stvarni vlasnik građevinskog zemljišta koji čine k.č….

IV. Nalaže se općinskom sudu (nadležnom za postupanje u zemljišnoknjižnim predmetima) provedba točke II. i III. izreke ove presude u zemljišnoj knjizi.

V. Nalaže se tuženiku da „?“ naknadi trošak ovog spora u iznosu od…., u roku od 60 dana od pravomoćnosti ove presude.

**VJEŽBE:**

1. Izradite izreku rješenja o utvrđenju stvarnog vlasnika na neprocijenjenom građevinskom zemljištu na kojem se nalazi turistički kompleks.

2. Izradite zahtjev za utvrđenje prava vlasništva Republike Hrvatske na neprocijenjenom zemljištu kampa i navedite potrebne priloge zahtjevu.

3. izradite izreku rješenja o utvrđenju prava vlasništva trgovačkog društva na neprocijenjenom građevinskom zemljištu.

4. sastavite osnovne točke obrazloženja presude kojom je utvrđeno da je T.D. d.d. stvarni vlasnik turističkog zemljišta.

# LITERATURA

1. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/90)
2. Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu(NN 50/20)
3. Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (NN 92/10)
4. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća (NN19/91)
5. Zakon o privatizaciji (NN 21/96)
6. Zakon o upravljanju državnom imovinom (NN145/10)
7. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14)
8. Zakon o prostornom uređenju (NN 153/13 i 65/17)
9. Zakon o općem upravnom postupku (NN 47/09)
10. Zakon o upravnim sporovima (NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17)
11. Alen Rajko, članak:“Kako formulirati tužbeni zahtjev u upravnom sporu“, <https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2014B647>
12. Frane Staničić: Abecedarij upravnog postupka: Prethodno pitanje (čl.55. ZUP-a), INFORMATOR br. 6662
13. Dr. sc. Bosiljka Britvić Vetma, dr. sc. Boris Ljubanović: Ovlasti upravnog suca u sporu pune jurisdikcije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 50, 2/2013., str. 429.- 441.
14. Komentar Zakona o upravnim sporovima, Novi informator, Zagreb, 2012., 58. str.
15. Danica Damjanović,"Stjecanje društvenog vlasništva dosjelošću" - Zbornik stručnih radova, Stručni skup u Stubičkim Toplicama 2009. godine
16. Jadranko Jug, Pravni status nekretnina koje čine tzv. turističko zemljište. Dvanaesti forum poslovanja nekretninama

1. Ustav Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90) [↑](#footnote-ref-1)
2. Uredba o zabrani raspolaganja nekretninama na teritoriju Republike Hrvatske (Narodne novine broj 36/91) [↑](#footnote-ref-2)
3. Ugovor između Republike Hrvatske i Republike Slovenije o uređenju imovinsko pravnih odnosa (Narodne novine broj 15/99) [↑](#footnote-ref-3)
4. Članak 114. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Narodne novine broj 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12 i 152/14) [↑](#footnote-ref-4)
5. Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (Narodne novine broj 43/92, 69/92, 87/92, 25/93, 26/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 103/95, 11/96, 76/96, 111/96, 11/97, 103/97, 119/97, 68/98, 163/98, 22/99, 96/99, 120/00, 94/01, 78/02) [↑](#footnote-ref-5)
6. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća (Narodne novine broj 19/91, 83/92, 94/93, 2/94 i 9/95) [↑](#footnote-ref-6)
7. Zakon o upravljanju državnom imovinom, čl. 49 (Narodne novine broj 145/10) [↑](#footnote-ref-7)
8. Zakon o privatizaciji (Narodne novine broj 21/96, 71/97, 16/98, 73/) [↑](#footnote-ref-8)
9. Uredba o preuzimanju sredstava JNA i SSNO na teritoriju Republike Hrvatske (Narodne novine broj 52/91) [↑](#footnote-ref-9)
10. Uredba o preuzimanju sredstava bivše SFRJ u vlasništvo Republike Hrvatske (Narodne novine broj 68/91) [↑](#footnote-ref-10)
11. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o šumama (Narodne novine broj 41/90) [↑](#footnote-ref-11)
12. Zakon o poljoprivrednom zemljištu (Narodne novine broj 34/91) [↑](#footnote-ref-12)
13. Zakon o pretvorbi prava na društvenim sredstvima bivših društvenopolitičkih organizacija (Narodne novine broj 70/97) [↑](#footnote-ref-13)
14. Zakon o izmjenama Zakona kojima su osnovana javna poduzeća (Narodne novine broj 61/91) [↑](#footnote-ref-14)
15. Jadranko Jug (u vrijeme obnašanja dužnosti zamjenika Glavnog državnog odvjetnika RH). Pravni status nekretnina koje čine tzv. turističko zemljište. Dvanaesti forum poslovanja nekretninama [↑](#footnote-ref-15)
16. Zakon o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine broj 52/18) [↑](#footnote-ref-16)
17. Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske Rev.-x-392/13-2 od 3. veljače 2016. [↑](#footnote-ref-17)
18. Zakon o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine, broj 145/2010) [↑](#footnote-ref-18)
19. Zakon o upravljanju državnom imovinom (Narodne novine broj 145/10) [↑](#footnote-ref-19)
20. Zakon o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (Narodne novine broj 92/10) [↑](#footnote-ref-20)
21. Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu (Narodne novine broj 50/2020) [↑](#footnote-ref-21)
22. Presuda Vrhovnog suda Republike broj U-zpz-12/14-6 " predmetne građevine u postupku pretvorbe nisu mogle biti procijenjen u vrijednosti društvenog kapitala prednika zainteresirane osobe društvenog poduzeća "A.J." jer se radilo o općem dobru odnosno o dobru od interesa za Republiku Hrvatsku koje je u općoj uporabi i da stoga okolnost da je to ipak učinjeno nema nikakav pravni učinak" [↑](#footnote-ref-22)
23. Zakon o sustavu državne uprave (Narodne novine broj 66/19) [↑](#footnote-ref-23)
24. Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine broj 47/09) [↑](#footnote-ref-24)
25. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama (Narodne novine broj 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16 i 98/19) [↑](#footnote-ref-25)
26. Uredba o postupku utvrđivanja granice pomorskoga dobra (Narodne novine broj 8/04 i 82/05) [↑](#footnote-ref-26)
27. Mišljenje Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja broj: KLASA: 350-01/12-02/357 URBROJ: 531-01-12-2 od 4. lipnja 2012. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ovo je i pravni stav Državnog odvjetništva Republike Hrvatske iskazan u mišljenju M-DO-208/2015 od 15. svibnja 2017. i dopuna mišljenja istog broja od 18. lipnja 2017. [↑](#footnote-ref-28)
29. Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13 i 65/17) [↑](#footnote-ref-29)
30. Zakon o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine, broj 76/07 i 38/09) [↑](#footnote-ref-30)
31. Zakon o prostornom uređenju (Narodne novine broj 153/13 i 65/17) [↑](#footnote-ref-31)
32. Zakon o udruženom radu (Službeni list SFRJ broj 53/76) [↑](#footnote-ref-32)
33. Danica Damjanović, zamjenica Glavnog državnog odvjetništva Republike Hrvatske "Stjecanje društvenog vlasništva dosjelošću" - Zbornik stručnih radova, Stručni skup u Stubičkim Toplicama 2009. godine [↑](#footnote-ref-33)
34. Rješenja Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Rev-x-196/16-3 od 19. travnja 2017. i broj Rev-x-1131/2017-2 od 16. travnja 2019. i presuda Županijskog suda u Puli broj Gž-1788/15 od 21. siječnja 2016. [↑](#footnote-ref-34)
35. Poslovni broj: Usž-318/16-2 od 4. siječnja 2017. [↑](#footnote-ref-35)
36. Zakon o neprocijenjenom građevinskom zemljištu, NN 50/20, na snazi od 02.05.2020. [↑](#footnote-ref-36)
37. ZNGZ je stupio na snagu 2.svibnja 2020. [↑](#footnote-ref-37)
38. Novim Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave ukinuto je dotadašnje Ministarstvo državne imovine i od 22. srpnja 2020. ustrojeno je Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. Djelokrug ustrojenog ministarstva propisan je člankom 18. Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave, NN 85/2020. [↑](#footnote-ref-38)
39. Članci 16. do 20. ZNGZ-a [↑](#footnote-ref-39)
40. članak 13. ZNGZ-a [↑](#footnote-ref-40)
41. članci 28. do 31. ZNGZ-a [↑](#footnote-ref-41)
42. presuda VUSRH, Poslovni broj: Usž-4012/16-2 [↑](#footnote-ref-42)
43. presuda VUSRH, Poslovni broj: Usž-2141/17-2 [↑](#footnote-ref-43)
44. Rješenje VUSRH, Poslovni broj: Usž-1657/19-3 [↑](#footnote-ref-44)
45. Upravni sud u Splitu, poslovni broj:UsIgr-27/2016-9 [↑](#footnote-ref-45)
46. Poslovni broj: 18 Usl-173/19-9 [↑](#footnote-ref-46)
47. Poslovni broj: 3 UsI-342/19-7 [↑](#footnote-ref-47)
48. članak 76. stavak 1. točka 2 ZUS-a [↑](#footnote-ref-48)
49. NN 19/91 [↑](#footnote-ref-49)
50. NN 21/96 [↑](#footnote-ref-50)
51. vidi članak 47. Zakona o privatizaciji i članak 58. stavak 4. Zakona o upravljanju državnom imovinom (NN 145/10 [↑](#footnote-ref-51)
52. u točki 7.1. obrazloženja odluke USRH, broj: U-I-2753/2012 i dr. od 27. rujna 2016. (NN 94/16) [↑](#footnote-ref-52)
53. Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17- ZUS [↑](#footnote-ref-53)
54. članak 7. stavak 2., članak 36. i 48. ZUS-a [↑](#footnote-ref-54)
55. članak 58. stavak 3. ZUS-a [↑](#footnote-ref-55)
56. članak 33. i 55. stavak 3. ZUS-a [↑](#footnote-ref-56)
57. članak 34. ZUS-a, načelo ekonomičnosti [↑](#footnote-ref-57)
58. članak 34. stavak 2. ZUS-a [↑](#footnote-ref-58)
59. članak 69. stavak 3. ZUS-a [↑](#footnote-ref-59)
60. članak 74. stavak 2. ZUS-a [↑](#footnote-ref-60)
61. članak 3. ZUS-a [↑](#footnote-ref-61)
62. članak 23. stavak 1 točka 5. ZUS-a [↑](#footnote-ref-62)
63. članak 22. ZUS-a [↑](#footnote-ref-63)
64. članak 31. ZUS-a [↑](#footnote-ref-64)
65. članak 57. stavak 1. i 2. ZUS-a [↑](#footnote-ref-65)
66. članak 58. ZUS-a [↑](#footnote-ref-66)
67. vidi više: Alen Rajko, članak:“Kako formulirati tužbeni zahtjev u upravnom sporu“, https://www.iusinfo.hr/strucni-clanci/CLN20V01D2014B647 [↑](#footnote-ref-67)