Sveučilište u Zagrebu
Pravni fakultet u Zagrebu

STUDIJA O IMOVINSKOPRAVNIM MODELIMA OBNOVE U OKVIRU RADA NA PROGRAMU CJELOVITE OBNOVE POVIJESNE JEZGRE GRADA ZAGREBA

(konačni nacrt)

Zagreb, 2021.

Autori:

Prof. dr. sc. Igor Gliha

Prof. dr. sc. Tatjana Josipović

Prof. dr. sc. Gojko Bežovan

Prof. dr. sc. Marko Baretić

Izv. prof. dr. sc. Hano Ernst

Doc. dr. sc. Ivana Kanceljak

Sadržaj

I. UVOD 5

A. TEMATSKI OKVIR STUDIJE 5
B. METODOLOŠKI OKVIR STUDIJE 6

II. ZATEČENO FAKTIČNO I PRAVNO STANJE 9

A. UVOD 9
B. KATASTARSKO I ZEMLJIŠNOKNJIŽNO STANJE ČESTICA 9
C. VLASNIČKOPRAVNO KNJIŽNO STANJE 10
1. Mješovito vlasništvo fizičkih i pravnih osoba i mješovita namjena posebnih dijelova 10
2. Mješovito vlasništvo privatnih i javnih vlasnika (RH i Grada Zagreba) 11
3. Neažurnost podataka o vlasnicima 12
a) Suvlasnički omjeri u najvećem broju slučajeva nisu upisani 12
b) Podaci upravitelja ne odgovaraju podacima iz glavne zemljišne knjige 13
c) Prisutni su upisi društvenog vlasništva ili općenarodne imovine, često sa više zemljišnoknjižnih tijela 15
D. ZAKLJUČAK 16
1. Temeljni imovinskopravni problemi 16
2. Grupiranje nekretnina po vlasničkopravnom statusu 17

III. PRIMJENA POSTOJEĆIH MODELA NA ZATEČENO FAKTIČNO I PRAVNO STANJE 18

A. UVOD 18
B. OPĆA IMOVINSKOPRAVNA PITANJA U PRIMJENI MODELA USPOSTAVE SUGLASNOSTI ZEMLJIŠNE KNJIGE I KATASTRA 22
C. OPĆA IMOVINSKOPRAVNA PITANJA PRIMJENA MODELA IZ ZAKONA O OBNOVI 30
1. Derogiranje pojedinih odredbi ZV-a 30
a) Nekretnine s neutvrđenim ili neizvjesnim vlasnikom 31
b) Nekretnine u etažnom vlasništvu s neupisanim odredivim suvlasničkim dijelovima 32
c) Nekretnine s osnovanim založnim pravom 32
d) Nekretnine s osnovanim služnostima i pravom građenja 33
2. Ovlaštenici za pokretanje postupka obnove 34
3. Vlasnici stanova koje koriste zaštićeni najmoprimci kao korisnici obnove 37
4. Založno pravo radi osiguranja troškova obnove 38
5. Zabrana otuđenja 39
D. PRAVNI PROBLEMI U PRIMJENI KONSTRUKTORSKIH MODELA OBNOVE 40
1. Adaptacija tavanskog prostora 40
2. Zahvati na zajedničkim dijelovima 42
3. Zahvati na posebnim dijelovima 44
4. Izgradnja zamjenske građevine 45
5. Odnos sa susjednim nekretninama tijekom obnove 46
E. PRAVNI PROBLEMI U PRIMJENI URBANISTIČKIH MODELA OBNOVE 47
F. PRAVNI PROBLEMI U PRIMJENI ENERGETSKIH MODELA OBNOVE 56
1. Problem donošenja odluke o poduzimanju radnji energetske obnove 58
2. Problem osiguranja potrebne većine za donošenje odluke o poduzimanjima radnji energetske obnove 58
3. Korištenje tuđih nekretnina u svrhu ugradnje, odnosno izgradnje energetskih uređaja, opreme i objekata 60
G. PRAVNI PROBLEMI U PRIMJENI MODELA OBNOVE SA ZELENOM INFRASTRUKTUROM 62
1. Problem donošenja odluke o poduzimanju mjera obnove zelenom infrastrukturom 62
2. Problem osiguranja potrebne većine za donošenje odluke o poduzimanju mjera obnove zelenom infrastrukturom 63
H. PRAVNI PROBLEMI KONZERVATORSKIH MODELA OBNOVE 63

1. Pravni okvir uređenja zaštite kulturnih dobara ... 63
2. Općenito o pravnom položaju vlasnika kulturnih dobara i ograničavanju prava vlasništva s ciljem očuvanja i zaštite kulturnih dobara ... 65
a) Obveze vlasnika kulturnih dobara ... 66
b) Prava vlasnika kulturnih dobara ... 67
c) Načini ograničenja prava vlasništva vlasnika kulturnih dobara ... 67
d) Vlasništvo i provođenje mjera zaštite – javna tijela koja su nadležna zadirati u pravo vlasništva ... 68
3. Pravne mogućnosti i zapreke obnove povijesne jezgre Grada Zagreba ... 69
a) Obnova i očuvanje povijesne jezgre Grada Zagreba ... 70
b) Rušenje kulturnih dobara koja su sastavni dio povijesne jezgre Grada Zagreba ... 74

IV. MODELI REFORME POSTOJEĆIH PROPISA ... 77

A. REFORME VEZANE UZ PROBLEME UZROKOVANE NERIJEŠENIM VLASNIČKOPRAVNIM ODNOSIMA ZBOG PODRUŠTVOVLJENJA, PRETVORBE DRUŠTVENOG VLASNIŠTVA, I DENACIONALIZACIJE ... 77
1. Nekretnine s neutvrđenim ili neizvjesnim vlasnikom ... 78
a) Privremena uprava (sekvestracija i dr.) ... 78
b) Presumptivni pristanak ... 79
c) Osnivanje posebnog fonda ... 79
2. Nekretnine u etažnom vlasništvu s neupisanim odredivim suvlasničkim dijelovima ... 79
B. REFORME VEZANE UZ DRUGA IMOVINSKOPRAVNA PITANJA MODELA IZ ZAKONA O OBNOVI ... 80
1. Nekretnine s osnovanim teretima ... 80
2. Pravni položaj stjecatelja nekretnine nakon potresa odnosno pokretanja obnove ... 81
3. Upis založnog prava za korist Republike Hrvatske ... 81
4. Zabrana otuđenja ... 82
C. REFORME VEZANE UZ PROBLEME PRIMJENE KONSTRUKORSKIH MODELA OBNOVE ... 82
D. REFORME VEZANE UZ PROBLEME PRIMJENE URBANISTIČKIH MODELA ... 83
E. REFORME VEZANE UZ PROBLEME PRIMJENE ENERGETSKIH MODELA OBNOVE ... 84
1. Problem donošenja odluke o energetskoj obnovi ... 84
2. Problem postizanja potrebne većine ... 86
3. Korištenje tuđih nekretnina u svrhu ugradnje, odnosno izgradnje energetskih uređaja, opreme i objekata ... 87
F. REFORME VEZANE UZ PROBLEME U PRIMJENI MODELA OBNOVE ZELENOM INFRASTRUKTUROM ... 88
G. REFORME VEZANE UZ PROBLEME PRIMJENE KONZERVATORSKIH MODELA ... 88

V. MODELI CJELOVITE REFORME NOVIM PROPISIMA ... 91

A. UVOD ... 91
B. CJELOVITA OBNOVA BLOKA I URBANA KOMASACIJA ... 91
1. Cjelovita obnova bloka ... 91
2. Urbana komasacija ... 93
C. OBNOVA POVIJESNE JEZGRE GRADA ZAGREBA U KONTEKSTU EU POLITIKE INTEGRIRANOG I ODRŽIVOG URBANOG RAZVOJA ... 97
1. Uvod ... 97
2. EU politika integriranog i održivog urbanog razvoja ... 98
a) Održivi grad ... 99
b) Pametni grad - Smart city ... 99
c) Pruživi grad (resilient city) ... 99
d) EU instrumenti ... 100
3. Urbani razvoj u Hrvatskoj ... 103
4. Preporuke ... 107

I. Uvod

A. Tematski okvir studije

Projektni zadatak se sastoji u izradi studije o imovinskopravnim modelima obnove u okviru rada na Programu obnove povijesne jezgre Grada Zagreba, koji sukladno čl. 12. st. 3. Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije[1] izrađuje Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba.

Tematski okvir studije uključuje razradu pravnih problema cjelovite obnove povijesne jezgre Grada Zagreba, s posebnim naglaskom na imovinskopravne odnose koje je potrebno riješiti radi provođenja ciljeva cjelovite obnove.

Sadržajna struktura studije uključuje: Uvod, analizu zatečenog faktičnog i pravnog stanja, primjenu postojećih modela na zatečeno stanje, analizu modela reformi postojećih propisa ili donošenja propisa o novim modelima cjelovite reforme, te pripadajuće zaključke.

U uvodnom dijelu studije prikazat će se pozadina problema cjelovite obnove povijesne jezgre Grada Zagreba i dati kratki pregled cijele studije. U prvom dijelu studije potrebno je provesti analizu zatečenog faktičnog i pravnog stanja. Radi provođenja takve analize potrebno je prvenstveno prikupiti podatke o postojećem stanju pravnih odnosa na relevantnom području, kako bi se mogli identificirati tipovi pravnih problema čije rješavanje je potrebno za cjelovitu obnovu. Pritom će se grupirati postojeće činjenične komplekse po obrascima te identificirati, s jedne strane, situacije neriješenih imovinskopravnih odnosa, kao i razloge postojanja takvih odnosa. S druge strane utvrdit će se situacije riješenih imovinskopravnih odnosa koji se suočavaju s problemima u primjeni postojećih pravnih propisa u konkretnoj situaciji predviđene obnove. U potonjem slučaju je također potrebno razmotriti hipotetičke situacije koje se mogu očekivati prilikom provođenja ciljeva cjelovite obnove.

Nadalje je potrebno analizirati primjenu postojećih modela na analizirano zatečeno pravno i faktično stanje. To pretpostavlja poznavanje analiziranih situacija odnosno grupa problema, te predviđanje mogućih ishoda primjene postojećih propisa, prvenstveno imovinskopravne naravi, ali i ostalih. U ovom dijelu analize potrebno je analizirati pozitivne ishode primjene postojećih modela, kao i izazove i prepreke postizanju željenih ciljeva cjelovite obnove. Cilj je pronaći odgovarajuću ravnotežu između ostvarivanja politika

[1] Narodne novine, br.102/20

zaštite odgovarajućih vrijednosti sukladno postojećim propisima s konceptom cjelovite obnove povijesne jezgre Grada Zagreba.

U dijelu analize mogućih reformi postojećih propisa predložit će se i raspraviti moguće izmjene postojećih propisa radi postizanja optimalne ravnoteže o kojoj je ranije bilo riječi upravo u onim situacijama u kojima se ciljevi cjelovite obnove ne mogu postići uz primjenu postojećih propisa ili se oni mogu postići uz velika ograničenja ili prepreke. Pored izmjene postojećih propisa, potrebno je razmotriti i mogućnosti donošenja cjelovitih pravnih propisa koji bi na jedinstveni način pokušali riješiti iste probleme, odnosno koji bi na jedinstveni način uredili provođenje ciljeva cjelovite obnove povijesne jezgre Grada Zagreba. Ti modeli bi na sveobuhvatniji i novi način riješili veći broj pravnih pitanja radi provođenja tih ciljeva. Prilikom analize ovih modela bit će potrebno razmotriti jesu li već povijesno poznati modeli (kao npr. urbana komasacija i sl.) ili komparativnopravno poznati modeli u državama koje su već provele slične projekte u sličnim pravnim i činjeničnim situacijama izvor ili barem polazišne točke za reformu hrvatskog prava.

Svi dijelovi studije oslanjaju se na jasno definirane ciljeve, podatke i uvide stručnjaka iz drugih područja koji predstavljaju temelje za pravnu analizu, posebno one iz područja prostornog planiranja i urbanizma, gradnje, povijesnoumjetničke, ekonomske i dr. analize. U tu svrhu predviđeno je prikupljanje podataka na međusektorskim sastancima sa stručnjacima koji su angažirani na istom projektu i koji izrađuju ili su izradili studije iz odgovarajućih područja.

Navedena studija je prijelazna osnova za buduće konkretno nomotehničko oblikovanje pravnih cjelovite obnove povijesne jezgre Grada Zagreba, pa će se u istoj ponuditi načela rješenja na kojima bi se u kasnijim fazama projekta detaljnije raspravljalo i koji bi se u tim fazama dorađivali radi oblikovanja konkretnih hodograma rješenja ili konkretnog reformiranog pravnog okvira.

B. Metodološki okvir studije

Prilikom izrade studije korišteni su metodološki modeli uobičajeni u pravnoj znanosti. Prvenstveno to uključuje prikupljanje činjenica vezanih na konkretne probleme cjelovite obnove povijesne jezgre Grada Zagreba. To uključuje:

1. prikupljanje i pregledavanje dokumentacije dostavljenu od strane naručitelja i drugih sudionika projekta cjelovite obnove
2. intervjue i radionice sa stručnjacima iz područja prostornog uređenja, urbanizma i gradnje radi identifikacije ciljeva i ishoda cjelovite obnove

3. intervjue i radionice sa stručnjacima iz područja sociologije, i povijesti umjetnosti te pregledavanje prikupljenih podataka, radi identifikacije ciljeva i ishoda cjelovite obnove
4. intervjue i radionice sa stručnjacima iz područja ekonomije, te pregledavanje prikupljenih podataka, radi identifikacije ekonomskih odnosno financijskih modela, mogućnosti i ograničenja
5. identifikaciju i radionice činjenično-pravnih kompleksa radi grupiranja postojećih problema u sistematski obradive cjeline
6. prikupljanje, identifikaciju i normativnu analizu relevantnih propisa
7. prikupljanje i pregledavanje postojeće sudske prakse, radi identifikacije postojećih interpretativnih nejasnoća i ograničenja
8. prikupljanje i pregledavanje postojeće upravne prakse, radi identifikacije postojeće interpretativnih nejasnoća i ograničenja
9. prikupljanje i pregledavanje postojeće znanstvene i stručne literature, radi identifikacije postojećih spornih mjesta i argumenata pravne znanosti za prihvaćanje ili neprihvaćanje pojedinih modela
10. primjenu historijsko pravne analize radi identifikacije i interpretacije postojećih pravnih problema
11. primjenu komparativnopravne analize radi identifikacije adekvatnih modela koji su moguće primjenjivi na hrvatski pravni okvir

Prilikom primjene navedenog metodološkog okvira, članovi tima obrađivali su pojedine dijelove samostalno i u suradnji s drugim članovima tima. Redovito su održani sastanci članova tima, te komunikacija putem telefonske veze i elektroničkih sredstava komunikacije, imajući u vidu aktualnu epidemiološku situaciju. Jednako tako redovito su održani sastanaka s naručiteljem i drugim sudionicima projekta i to:

- prvi međusektorski sastanak dana 15. siječnja 2021.
- drugi međusektorski sastanak dana 19. siječnja 2021.
- treći međusektorski sastanak dana 28. siječnja 2021.
- četvrti međusektorski sastanak dana 4. veljače 2021.
- peti međusektorski sastanak dana 9. veljače. 2021.
- šesti međusektorski sastanaka dana 26. veljače 2021.

Rad na studiji prilagođen je faznoj strukturi, i faznoj prezentaciji koja uključuje djelomično prezentiranje rezultata studije. Hodogram aktivnosti uključuje:

- Uvodni sastanak

- Izrada plana aktivnosti, podjela zadataka, podjela u radne skupine po ciljevima projekta, određivanje koordinatora za pojedine radne skupine, definiranje ishoda aktivnosti pojedinih radnih skupina, izrada programa rada po radnim skupinama, plan sastanaka koordinatora i radnih skupina

- Prikupljanje podataka za analizu zatečenog faktičnog i pravnog stanja

- Razmjena prikupljenih podataka

- Analiza zatečenog faktičnog i pravnog stanja

- Komentar i razrada analize zatečenog faktičnog i pravnog stanja - Analiza postojećih relevantnih propisa

- Komentar i razrada analize zatečenog faktičnog i pravnog stanja

- Primjena postojećih modela na zatečeno stanje

- Komentar i razrada primjene postojećih modela na zatečeno stanje

- Prezentacija i rasprava sa drugim sudionicima projekta i naručiteljem

- Analiza mogućih reformi postojećih propisa

- Komentar i razrada analize primjene postojećih modela na zatečeno stanje

- Analiza mogućih novih modela i novih propisa

- Komentar i razrada analize mogućih novih modela i novih propisa

- Prezentacija i rasprava sa drugim sudionicima projekta i naručiteljem

- Objedinjavanje dijelova studije

- Javno izlaganje studije i prikupljanje komentara

- Prezentacija i rasprava sa drugim sudionicima projekta i naručiteljem

- Završna razrada studije

- Završni sastanak

- Dostava studije naručitelju

II. Zatečeno faktično i pravno stanje

A. Uvod

Povijesna jezgra Grada Zagreba (povijesna urbana cjelina Grada Zagreba) obuhvaća područje u granicama utvrđenim rješenjem upisanim u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske, sukladno čl. 1. st. 3. t. 8. Zakona o obnovi. Radi se o području dijelova gradskih četvrti Donji grad i Gornji grad-Medveščak, o katastarskoj općini Centar, odnosno o glavnoj knjizi Grad Zagreb koja se vodi Općinskog građanskog suda u Zagrebu.

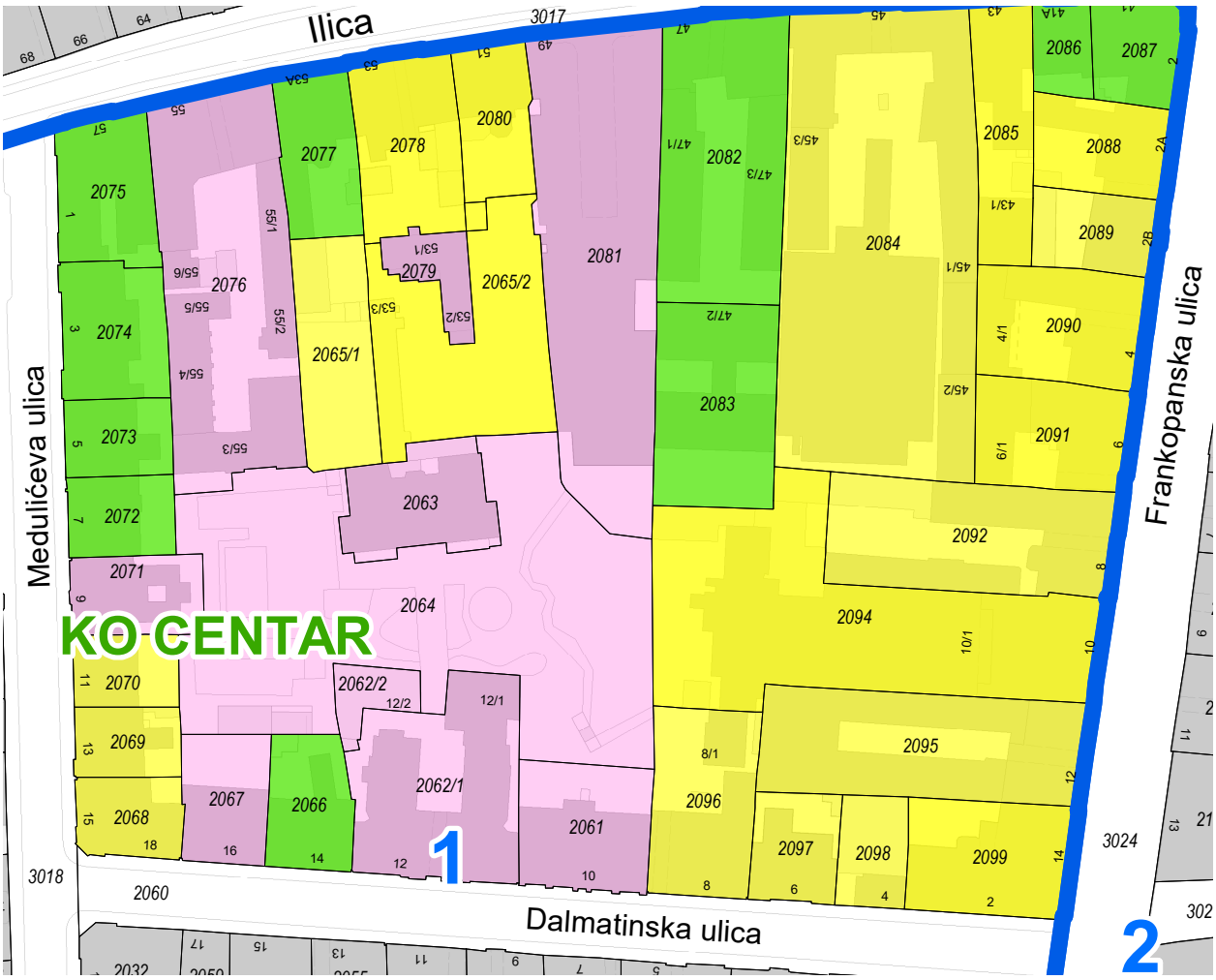
Imovinskopravni odnosi u povijesnoj jezgri obuhvaćaju kompleksne odnose koji su posljedica historijskih promjena vlasništva uslijed promjena vlasničkopravnih režima od razdoblja prije Drugog svjetskog rata pa do danas. Dostavljeni su materijali o imovinskopravnim odnosima koji se odnose na Blok 19, koji je omeđen Frankopanskom ulicom, Medulićevom ulicom, Ilicom i Dalmatinskom ulicom. Navedeni materijal služi kao primjer jednog reprezentativnog bloka u području donjeg grada, premda imovinskopravni odnosi u ostalim dijelovima povijesne jezgre mogu biti drugačiji. Slijedom toga, daljnja analiza služi kao primjer problema koji su uočeni, a koji se mogu očekivati i u ostalim područjima, zajedno sa specifičnim problemima pojedine gradske četvrti.

B. Katastarsko i zemljišnoknjižno stanje čestica

Dostavljeni materijal obuhvaća grafičke prikaze katastarskog i zemljišnoknjižnog stanja uz preklop čestica Bloka 19, i s prikazom usklađenosti. Analiza navedenog materijala pokazuje da postoji visoki stupanj neusklađenosti katastarskog i zemljišnoknjižnog stanja u pogledu oblika i površine čestica, jer su uglavnom manje čestice formirane u katastru za katastarsku općinu Centar ne postoje u katastarskoj općini Grad Zagreb na kojoj se temelji zemljišna knjiga. Već sama činjenica da za katastarsku općinu Centar nikad nije provedena obnova zemljišne knjige, odnosno osnivanje glavne knjige Centar govori o tome da je neusklađenost sistematska i dugotrajna. Pored toga postoji i neposredna neusklađenost na razini pojedinačnih čestica, koja upućuje ne samo na razlikovanje oblika, površine i izgrađenosti čestica, već na imovinskopravne promjene koje su uzrokovale takva razlikovanja.

Iz dostavljene dokumentacije vidljivo je da je za manji broj čestica proveden postupak obnove zemljišne knjige i da su osnovani ulošci glavne knjige Centar (zeleno). Kod navedenih čestica knjižno stanje posjedovnice odgovara katastarskom operatu, pa neusklađenosti nema. Za ostale čestice, postupak obnove je tek potrebno provesti, pri čemu je za dio čestica dokumentacija sastavljena (žuto), a za dio nije (ljubičasto).

V. *Sliku 1*.



Slika 1

C. Vlasničkopravno knjižno stanje

Dostavljeni su podaci u obliku tablica s prikazanim vlasničkopravnim stanjem za nekretnine u Bloku 19, čija analiza pokazuje slijedeća obilježja:

1. Mješovito vlasništvo fizičkih i pravnih osoba i mješovita namjena posebnih dijelova

Premda su vlasničkopravno fizičke i pravne osobe u jednakom pravnom položaju, pravni problemi koji se tiču jednih odnosno drugih subjekata mogu biti različiti. Na primjer, kod fizičkih osoba, relativno česti problemi uzrokovani su sporošću ili sporovima vezanim uz nasljeđivanje titulara, ili obiteljske odnose (bračnu stečevinu). Kod pravnih osoba, ove situacije su po prirodi stvari isključene, ali se mogu javiti ozbiljni problemi vezani uz likvidaciju, predstečajni ili stečajni postupak. Kod fizičkih osoba relativno česti problemi tiču se dostave u parničnim, izvanparničnim, ili upravnim postupcima zbog neusklađenosti podataka o prebivalištu i stvarnog stanja, koji se kod pravnih osoba ne

pojavljuju. Pored toga, za pitanje sudjelovanja u cjelovitoj obnovi mješovito vlasništvo odnosno namjena podrazumijeva različite interese vezane uz privremeno izmještanje: kod stanova se radi o intervenciji u dom i kvalitetu stanovanja, za razliku od poslovnih prostora; kod poslovnih prostora radi se o intervenciji u poslovnu djelatnosti, za razliku od stanova. Kod pravnih osoba je postupak odlučivanja uvjetovan internom organizacijom pravne osobe, dok kod fizičkih osoba to nije slučaj.

Okolnost da vlasničkopravna struktura pokazuje mješoviti karakter u pogledu pravnih subjekata od važnosti je i zbog toga što Zakon o obnovi nije u potpunosti jasan u pogledu pravnog položaja pravnih osoba u postupcima obnove. Naime, čl. 5. Zakona o obnovi (koji se detaljnije razmatra *infra*), propisuje shemu subvencioniranog proračunskog financiranja koja se odnosi na vlasnike oštećenih zgrada, pri čemu se propisuju pretpostavke za to financiranje koje su povezane sa statusom stanovanja vlasnika ili srodnika vlasnika, te statusom prijavljenog prebivališta ili boravišta. Iz navedenog bi proizlazilo da pravne osobe kao vlasnici ne mogu ispunjavati navedene pretpostavke s obzirom da po prirodi stvari nemaju status stanovanja, prebivališta ili boravište, te nemaju srodnike. Eventualna analogna primjena koja bi se odnosila na sjedište pravne osobe je sporna, s obzirom na formulaciju navedene odredbe. Zbog toga je u situacijama u kojima postoji mješovito vlasništvo fizičkih i pravnih osoba sufinanciranje različito za različite pravne subjekte koji su suvlasnici iste nekretnine.

2. Mješovito vlasništvo privatnih i javnih vlasnika (RH i Grada Zagreba)

I javno i privatno vlasništvo su pravno izjednačeni, ali za javno vlasništvo postoje ograničenja u pogledu raspolaganja, kao i postupci koji ne postoje kod privatnog vlasništva.

Za državnu imovinu, vrijede posebna pravila iz Zakona o upravljanju državnom imovinom.[2] Sukladno čl. 9. Zakona o upravljanju državnom imovinom, raspolaganjem se smatra sklapanje pravnih poslova čija je posljedica prijenos, otuđenje ili ograničenje prava vlasništva Republike Hrvatske u korist druge pravne ili fizičke osobe, kao što su prodaja, darovanje, osnivanje prava građenja, osnivanje prava služnosti, zakup, najam, razvrgnuće suvlasničkih zajednica, zamjena, koncesija, osnivanje prava zaloga na državnoj imovini ili na drugi način te davanje na uporabu državne imovine. Neka od važnijih pravila su sljedeća:

- pravilo da će se prije svakog raspolaganja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske izvršit će se procjena tržišne vrijednosti tih nekretnina sukladno posebnom propisu kojim se uređuje procjena vrijednosti nekretnina, a u slučaju raspolaganja nekretninama sklapanjem drugog naplatnog pravnog posla koji podrazumijeva korištenje i/ili plodouživanje nekretnine, odnosno ograničenje prava vlasništva Republike Hrvatske, kao što je osnivanje prava građenja, osnivanje prava služnosti, zakup, najam i drugo, izvršit će se i procjena vrijednosti naknade sukladno posebnom propisu kojim se uređuje procjena vrijednosti nekretnina osim

[2] NN

ako se nekretnina daje na uporabu (čl. 37. st. 1. ZUDI) i odgovarajuća pravila o nadležnosti i minimalnom iznosu naknade (čl. 37. st. 3., 4. i 5. i čl. 38. ZUDI)
- pravilo po kojem se nekretninama može raspolagati javnim natječajem ili neposrednom pogodbom (čl. 39. ZUDI), pri čemu postoje ograničenja raspolaganja neposrednom pogodbom propisana u čl. 41. ZUDI. Između ostalog, u tom članku je predviđena neposredna pogodba za slučaj razrješavanja spornih imovinskopravnih odnosa između Republike Hrvatske i trećih osoba i kada je to predviđeno posebnim propisima
- zabrana podzakupa i podnajma (čl. 44. ZUDI)
- pravila o raspolaganju nekretninama u korist jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave bez naknade kada je to opravdano i obrazloženo razlozima poticanja gospodarskog napretka, socijalne dobrobiti građana i ujednačavanja gospodarskog i demografskog razvitka svih krajeva Republike Hrvatske (čl. 45. ZUDI).
- pravila o dodjeli nekretnina na uporabu tijelima državne uprave i drugim korisnicima državnog proračuna (čl. 46. ZUDI)
- pravila o zamjeni nekretnina (čl. 47. ZUDI)

Za nekretnine u vlasništvu jedinica lokalne i regionalne samouprave vrijedi pravilo iz čl. 391. ZV-a sukladno kojem se istu može otuđiti ili na drugi način njome raspolagati samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni (čl. 391. st. 1. ZV-a), uz iznimku za slučajeve kad pravo vlasništva na nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, stječu Republika Hrvatska i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, te pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske, odnosno pravne osobe u vlasništvu ili pretežitom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ako je to u interesu i cilju općega gospodarskog i socijalnog napretka njezinih građana (čl. 391. st. 2. ZV-a). Pored toga, zemljište u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tijela nadležna za njihovo raspolaganje mogu prodati po utvrđenoj tržišnoj cijeni bez provedbe javnog natječaja osobi kojoj je dio tog zemljišta potreban za formiranje neizgrađene građevne čestice u skladu s lokacijskom dozvolom ili detaljnim planom uređenja, ako taj dio ne prelazi 20 % površine planirane građevne čestice i osobi koja je na zemljištu u svom vlasništvu, bez građevinske dozvole ili drugog odgovarajućeg akta nadležnog tijela državne uprave, izgradila građevinu u skladu s detaljnim planom uređenja ili lokacijskom dozvolom, a nedostaje joj do 20% površine planirane građevne čestice, pod uvjetom da se obveže da će u roku od jedne godine od dana sklapanja kupoprodajnog ugovora ishoditi građevinsku dozvolu (čl. 391. st. 3. ZV-a). Pravni poslovi sklopljeni protivno ovim pravilima ništetni su (čl. 391. st. 5. ZV-a).

3. Neažurnost podataka o vlasnicima

a) Suvlasnički omjeri u najvećem broju slučajeva nisu upisani.

Navedeni problem prisutan je u svim zemljišnoknjižnim ulošcima u kojima je etažno vlasništvo uspostavljeno na temelju prijelaznih i završnih odredbi ZV-a o povezivanju etažnog vlasništva sa suvlasništvom. Naime, ZV je zatečeno stanje uredio

na način da je po samom čl. 370. st. 1. postojeće vlasništvo na posebnom dijelu zgrade a isto tako i pravo raspolaganja na posebnom dijelu zgrade u društvenom vlasništvu, stečeno na temelju prijašnjih propisa, od stupanja na snagu ZV-a postalo vlasništvo posebnih dijelova nekretnine, pri čemu je vlasništvo posebnog dijela nekretnine neodvojivo povezano s određenim suvlasničkim dijelom cijele nekretnine (čl. 370. st. 2. ZV-a). Stupanjem na snagu ZV-a vlasnici posebnog dijela nekretnine steklu su odgovarajući suvlasnički dio cijele nekretnine, umjesto dotadašnjeg sudjelovanja u zajedničkom nedjeljivom vlasništvu zajedničkih dijelova porodične zgrade sa suvlasništvom zemljišta, odnosno umjesto dotadašnjega sudjelovanja u trajnom pravu korištenja zajedničkih dijelova višestambene zgrade s pravom trajnoga korištenja zemljišta (čl. 370. st. 3. ZV-a). Pritom je veličina odgovarajućeg suvlasničkog dijela ostala neodređena, ali odrediva, te se utvrđuje prema pravilima ZV-a o veličini odgovarajućega suvlasničkoga dijela nekretnine koji ovlašćuje suvlasnika da ima u svome vlasništvu posebni dio zgrade (čl. 370. st. 4. ZV-a). Do takvog utvrđenja se po samom ZV-u smatra da su dijelovi svih suvlasnika jednaki, ali svaki od suvlasnika nekretnine, pa makar i ne bio vlasnikom posebnoga dijela zgrade, može zahtijevati da se utvrdi veličina suvlasničkih dijelova koje će sud među njih pravedno podijeliti (čl. 370. st. 4. ZV-a).

Navedeno pravilo odnosi se na sva etažna vlasništva stečena po prijašnjim propisima, uključujući vlasništvo stanova na temelju Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta, i Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo koji su bili upisani u knjigu položenih ugovora, osnovanu na temelju Pravilnika o ustrojavanju i vođenju knjige položenih ugovora, koje je pronađeno u analizi činjeničnog stanja nekretnina Bloka 19.

b) Podaci upravitelja ne odgovaraju podacima iz glavne zemljišne knjige

Činjenica da podaci o posebnim dijelovima koje vodi upravitelj (GSKG) ne odgovaraju podacima zemljišne knjige redovito ukazuje bilo da postoje posebni dijelovi upisani u knjigu položenih ugovora, te da nije proveden postupak povezivanja zemljišne knjige i knjige položenih ugovora, bilo da je provedena prenamjena ili adaptacija pojedinih posebnih dijelova ili zajedničkih dijelova (spajanje, razdvajanje, preuređenje).

Postupak povezivanja zemljišne knjige i knjige položenih ugovora bio je propisan već u Zemljišnoknjižnom poslovniku.[3] Sukladno biv. čl. 149. st. 1. Posl. knjiga položenih ugovora postala je sastavni dio zemljišne knjige koja se vodi za katastarsku općinu za koju se vodi knjiga položenih ugovora, a podulošci knjige položenih ugovora su po biv. čl. 149. st. 2. Posl. podulošci zemljišnoknjižnog uloška u kojem je upisano zemljište na kojem je izgrađena zgrada glede čijih su posebnih dijelova osnovani podulošci u knjizi položenih ugovora. Svi upisi provedeni u podulošcima prije povezivanja zemljišne knjige i knjige položenih ugovora odnose se na suvlasnički dio cijelog zemljišnoknjižnog tijela koji pripada pojedinom suvlasniku s čijim je suvlasničkim dijelom povezano vlasništvo posebnog dijela nekretnine (biv. čl. 149. st. 3. Posl.).

3

Odredbe Posl. o povezivanju suočile su se nekoliko temeljnih problema, koji dobro ukazuju na problematičnost zatečenog pravnog stanja. S jedne strane, Posl. je propisivao da se povezivanje provodi po službenoj dužnosti, na način da se u zemljišnoj knjizi u kojoj je upisano zemljište na kojem je izgrađena zgrada provodi promjena izgrađenosti zemljišta te upisuju vlasnici posebnih dijelova nekretnine po pravilima ZZK i Poslovnika o upisu vlasništva posebnih dijelova nekretnine koji su povezani s odgovarajućim suvlasničkim dijelom nekretnine (biv. čl. 152. st. 1. Posl.). Promjena izgrađenosti imala se provesti u posjedovnici prema podacima iz knjige položenih ugovora, i to bez prijavnog lista katastra (biv. čl. 152. st. 2. Posl.). Ova promjena nije se mogla provesti u situacijama neusklađenosti oblika i površine čestica bez da se istovremeno ne provede usklađenje, za koje je po općim pravilima bila potrebna suglasnost svih nositelja knjižnih prava kojih se promjena tiče, što u posebnom postupku koji se vodio po službenoj dužnosti, čak i uz pribavljenu identifikaciju (biv. čl. 152. st. 2. Posl.) je bilo izuzetno teško. Pored toga, postupak povezivanja nije dovodio do utvrđenja veličine suvlasničkih dijelova, ako suvlasnici nisu priložili o tome odgovarajuću ispravu, jer se u vlastovnicu zemljišnoknjižnog uloška po službenoj dužnosti upisivalo vlasništvo posebnog dijela nekretnine povezano sa suvlasničkim dijelom koji je jednako velik kao i dijelovi ostalih suvlasnika (biv. čl. 152. st. 4. Posl.). Konačno, postupak povezivanja propisan Posl. nije osiguravao da se prilikom povezivanja upisuju i oni posebni dijelovi koji su u času povezivanju bili izvanknjižno etažno vlasništvo jer su stečeni na temelju zakona (npr. preuređenjem zajedničkih dijelova) ili na temelju odluke (npr. denacionalizacijom).

Kasnije su 2010. godine odredbe Posl. brisane donošenjem posebnog Pravilnika o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine[4] koji je na drugačiji način uredio povezivanje. Postupak je bio dužan u roku od tri godine od dana stupanja na snagu Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 153/09, pokrenuti i u njemu sudjelovati u ime svih suvlasnika upravitelj nekretnine, ili sami suvlasnici ako upravitelj nije bio određen (čl. 2. Pravilnika). Pravilnikom je bilo predviđeno vođenje rasprave (čl. 8. i 12. Pravilnika), na kojoj se odlučivalo o upisu katastarske čestice ili promjene izgrađenosti, upisu svih posebnih dijelova nekretnine, upisu svih knjižnih prava, odnosno osobnih odnosa i pravnih činjenica na nekretnini i posebnim dijelovima nekretnine koji mogu biti predmetom upisa u zemljišnu knjige (čl. 12. Pravilnika). Radi toga bilo je predviđeno obvezatno dostavljanje uz prijedlog dokaza da je utvrđena građevna čestica i eventualno odgovarajućeg geodetskog elaborata, izvoda iz katastra zemljišta, potvrde nadležnog ureda za katastar o identifikaciji, međuvlasničkog ugovora ili isprave upravitelja u kojoj su pobrojani svi posebni dijelovi i nositelji prava na istima, ako i druge isprave o knjižnim pravima, a posebno isprave na temelju koje bi neupisani vlasnik posebnog dijela mogao zatražiti upisa (čl. 3. Pravilnika).

Navedeni je Pravilnik stavljen izvan snage 2013. godine donošenjem Pravilnika o povezivanju zemljišne knjige i knjige položenih ugovora i upisu vlasništva posebnog dijela nekretnine (etažnog vlasništva)[5] koji je na detaljniji način uredio isto područje (naročito

[4] NN 60/10

[5] NN 121/10

oko upisa u vlastovnicu – čl. 17. Pravilnika, upisa pripadaka – čl. 18. Pravilnika, te upisa prenamijenjenih posebnih dijelova – čl. 19. Pravilnika), i koji je i danas na snazi. Slično kao i u ranijem Pravilniku, predviđen je upis svih posebnih dijelova, kako onih koji su upisani u knjigu položenih ugovora, tako i onih koji su stečeni na temelju propisa donesenih prije stupanja na snagu ZV-a (čl. 6. Pravilnika). Omogućeno je vođenje postupka bez rasprave (čl. 14. Pravilnika), provođenje dokaza očevidom (čl. 13. st. 2. Pravilnika), kao i upis posebnih dijelova u postupcima osnivanja, obnove, dopune, preoblikovanja i pojedinačnog preoblikovanja zemljišne knjige za nekretnine za koje je otvorena knjiga položenih ugovora, a prijedlog za povezivanje zemljišne knjige nije podnesen ili je ranije podneseni prijedlog odbijen ili odbačen (čl. 14.a Pravilnika). Zbog složenosti postupanja, postupci koji se vode na temelju ovih odredbi i dalje traju, te se ne očekuje da će u skorije vrijeme biti svi pravomoćno riješeni.

c) Prisutni su upisi društvenog vlasništva ili općenarodne imovine, često sa više zemljišnoknjižnih tijela

U većem broju slučajeva u zemljišnoj knjizi i dalje postoje upisi općenarodne imovine ili društvenog vlasništva, sa više upisanih zemljišnoknjižnih tijela, te socijalističkim pravom korištenja odnosno upravljanja. Premda je Zakonom o vlasništvu, kao i propisima koji su doneseni nakon donošenja Ustava provedena pretvorba društvenog vlasništva, poznato je da u mnogim slučajevima u zemljišnoj knjizi ti upisi nisu brisani, iz različitih razloga. Takvo knjižno stanje automatski ukazuje da izvanknjižno stanje ne odgovara knjižnom stanju, što onemogućava pouzdano utvrđivanje odnosno dokazivanje vlasništva na temelju zemljišnoknjižnih podataka.

Kao poseban problem ističu se nedovršeni postupci denacionalizacije. Iz evidencije Gradskog ureda za imovinskopravne poslove proizlazi da se za nekretnine koje se nalaze u Bloku 19 vode postupci sukladno odredbama Zakona o naknadi.[6] Ukupno je pobrojano 39 podnesenih zahtjeva za povrat, od kojih je većina pravomoćno riješena. Međutim, i dalje je u tijeku 9 postupaka koji su djelomično ili u cijelosti neriješeni. Iz dostavljene dokumentacije nije vidljivo u kojoj se fazi postupak nalazi tj. da li se radi o prvostupanjskom ili drugostupanjskom postupku, postupku povodom izvanrednog pravnog lijeka ili upravne tužbe. Neovisno o tome, okolnost da se postupci denacionalizacije i dalje vode značajno otežavaju rješavanje imovinskopravnih odnosa na nekretninama koje bi trebale biti zahvaćene cjelovitom obnovom. To prvenstveno stoga što nedovršeni postupci povrata, ovisno o sadržaju zahtjeva, redovito onemogućavaju brisanje društvenog vlasništva u zemljišnoj knjizi, a kad se radi o posebnim dijelovima, upis svih posebnih dijelova s određenim suvlasničkim omjerima, odnosno postupak povezivanja zemljišne knjige i knjige položenih ugovora, koji suvlasnički dijelovi predstavljaju temelj za odlučivanje u zajednici etažnih vlasnika.

Kao potencijalni problem ukazuje se i na potencijalno postojanje poslovnih prostora, stanova ili drugih nekretnina koje nisu procijenjene u vrijednost društvenog kapitala društvenog poduzeća u postupku pretvorbe na temelju Zakona o pretvorbi

---

[6] NN 2/96, 92/1999, 39/1999, 42/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/2001, 65/01, 118/01, 80/02, 81/2002, 98/19

društvenih poduzeća,[7] odnosno koje nisu unesene u temeljni kapital trgovačkog društva u postupku privatizacije na temelju Zakona o privatizaciji,[8] a na kojoj su pravo korištenja, upravljanja i raspolaganja imala društvena poduzeća. Historijska analiza ovih nekretnina izuzetno je kompleksna, te uključuje ne samo imovinskopravne odnose iz socijalističkog razdoblja, nego i čitav niz propisa (i njihove izmjene) nakon ukidanja društvenog vlasništva. Ne ulazeći detaljno u raspravu o ovim pitanjima, dovoljno je ukazati da aktualni model iz Zakona o upravljanju državnom imovinom uređuje ove nekretnine kao vlasništvo Republike Hrvatske (čl. 56. st. 3. ZUDI). Uknjižba prava vlasništva provodi se na temelju potvrde Centra za restrukturiranje i prodaju (CERP) koju isti izdaje na zahtjev nadležnog državnog odvjetništva (čl. 56. st. 4. i čl. 57. ZUDI). Međutim, u mnogim slučajevima pitanje vlasništva na ovim nekretninama i dalje je sporno te se ne očekuje relativno brzo rješenje takvih spornih slučajeva.

D. Zaključak

1. Temeljni imovinskopravni problemi

Provedena analiza ukazuje da se u povijesnoj jezgri Grada Zagreba mogu uočiti tri temeljne skupine problema vezane uz imovinskopravne odnose:

a. Problemi uzrokovani podruštvovljenjem

U razdoblju socijalizma vlasničkopravni sustav pretrpio fundamentalne promjene uvođenjem društvenog vlasništva. Zbog navedenog, tradicionalna evidencija nekretnina u obliku zemljišnih knjiga u brojnim je slučajevima postala neažurna, naročito u situacijama u kojima promjene uzrokovane podruštvovljenjem nisu evidentirane u zemljišnoj knjizi, te u situacijama u kojima je došlo do neusklađenosti katastarskog i zemljišnoknjižnog stanja. Potonji slučaj upravo se odnosi na analizirano područje povijesne jezgre Grada Zagreba, kod koje su novim katastarskim izmjerama osnovane nove katastarske općine, za koje postupak obnove zemljišne knjige nikad nije dovršen.

b. Problemi uzrokovani pretvorbom društvenog vlasništva i uspostavom jedinstvenosti nekretnine

U razdoblju nakon donošenja novog Ustava Republike Hrvatske, brojnim je zakonima uređena pretvorba društvenog vlasništva i denacionalizacija, te uspostava jedinstvenosti nekretnine. Ti procesi uzrokovali su daljnje neusklađenosti zemljišnoknjižnog i izvanknjižnog stanja. U mnogim slučajevima pretvorba društvenog vlasništva nije evidentirana u zemljišnoj knjizi, ili postupci denacionalizacije nisu pravomoćno okončani, ili je pak pitanje pretvorbe sporno između više osoba koje polažu pravo na istu nekretninu, oko čega se vodi parnični postupak ili upravni spor.

---

[7] NN 19/91., 83/92., 94/93., 2/94., 9/95. i 118/99

[8] NN 21/96., 71/97., 16/98. i 73/00.

c. Problemi uzrokovani drugim spornim vlasničkopravnim odnosima

U manjem broju slučajeva postoje sporni vlasničkopravni odnosi koji nisu uvjetovani podruštvovljenjem odnosno pretvorbom društvenog vlasništva, već su posljedica redovitih spornih situacija. Ovi problemi redovita su društvena pojava, a ne sistemski problem, pa ih se na taj način treba i tretirati.

2. Grupiranje nekretnina po vlasničkopravnom statusu

Na temelju provedene analize, nekretnine se mogu vlasničkopravno grupirati na slijedeći način, ovisno o kriterijima razdiobe:

Po broju ovlaštenika

1. Nekretnine u samovlasništvu
2. Nekretnine u suvlasništvu
3. Nekretnine u etažnom vlasništvu
    a. Etažno vlasništvo s upisanim određenim suvlasničkim omjerima
    b. Etažno vlasništvo s neupisanim odredivim suvlasničkim dijelovima

Po opterećenosti:

1. Nekretnine bez tereta
2. Nekretnine s osnovanim založnim pravom
3. Nekretnine s osnovanim pravom građenja
4. Nekretnine s osnovanim služnostima

Po stupnju izvjesnosti vlasništva:

1. Nekretnine s izvjesnim vlasnikom
2. Nekretnine s vlasništvom koje ne odgovara izvanknjižnom stanju
3. Nekretnine s neizvjesnim vlasnikom (zabilježba spora, zabilježba ovrhe, zabilježba pravnog lijeka, predbilježba, i dr.)

Navedena grupiranja bit će posebno od važnosti u kasnijem dijelu studije u kojem se analiziraju i predlažu pojedina rješenja (v. infra).

III. Primjena postojećih modela na zatečeno faktično i pravno stanje

A. Uvod

Člankom 1. stavkom 1. Zakona o obnovi kao temeljne aktivnosti propisane su slijedeće:

- obnova odnosno uklanjanje zgrada oštećenih odnosno uništenih uslijed prirodne nepogode ili katastrofe proglašene na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije, a koje je pogođeno potresima 22. ožujka 2020. te 28. i 29. prosinca 2020.
- postupak obnove odnosno uklanjanja, gradnja zamjenskih obiteljskih kuća
- stambeno zbrinjavanje osoba pogođenih tim nepogodama

Istovremeno je istom odredbom propisan temeljni cilj zakona i to: zaštita života i zdravlja ljudi, zaštita životinja, zaštita imovine, zaštita okoliša, prirode i kulturne baštine te stvaranja uvjeta za uspostavu normalnoga života na pogođenim područjima.

Kao korisnici (ovlaštenici) obnove u članku 1. stavku 2. Zakona o obnovi navedeni su vlasnici odnosno suvlasnici oštećenih i uništenih višestambenih zgrada, stambeno-poslovnih zagrada, poslovnih zgrada, i obiteljskih kuća koji su to bili na dan 22. ožujka 2020. te 28. i 29. prosinca 2020. Slijedom toga, za pitanje imovinskopravnih odnosa vezanih uz opisane aktivnosti koje se postojećim Zakonom o obnovi uređuju ključni status određen je postojećim pravom vlasništva na dan 22. ožujka 2020, te 28. i 29. prosinca 2020. godine.

Propisane mjere su (čl. 1. st. 2. Zakona o obnovi):

- organizacija i provedba obnove oštećenih zgrada popravkom konstrukcije, pojačanjem konstrukcije, cjelovitom obnovom konstrukcije, cjelovitom obnovom zgrade i/ili popravkom nekonstrukcijskih elemenata odnosno uklanjanje uništenih zgrada, uz sufinanciranje Republike Hrvatske i Grada Zagreba odnosno Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije

- gradnja zamjenskih obiteljskih kuća sredstvima Republike Hrvatske, Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije odnosno novčana pomoć za njihovu gradnju

- novčana pomoć za nužnu privremenu zaštitu zgrada od utjecaja atmosferilija te uklanjanja i pridržanja opasnih dijelova zgrada koji su mogli odnosno koji mogu ugroziti život ili zdravlje ljudi, za popravak ili zamjenu dimnjaka i zabatnog zida te popravak stubišta i dizala

- novčana pomoć za izvođenje radova na obnovi oštećenih zgrada za vlasnike i suvlasnike koji sami obnavljaju zgrade

- mogućnost za vlasnike i suvlasnike da o svom trošku izvode pojačanje konstrukcije iznad razine obnove iz Tehničkog propisa za građevinske konstrukcije (»Narodne novine«, br. 17/17. i 75/20.) (u daljnjem tekstu: Tehnički propis), kao i da provedu cjelovitu obnovu zgrade, uz plaćanje razlike troškova

- privremeno i trajno stambeno zbrinjavanje osoba pogođenih tom nepogodom davanjem stanova u najam odnosno u vlasništvo.

Zakon o obnovi razlikuje konstrukcijsku obnovu od cjelovite obnove. Konstrukcijska obnova (cjelovita obnova konstrukcije) podrazumijeva izvođenje radova pojačanja potresom oštećene građevinske konstrukcije zgrade kojima se postiže mehanička otpornost i stabilnost zgrade u odnosu na potresno djelovanje u skladu s Tehničkim propisom (čl. 3. st. 1. t. 3. Zakona o obnovi).

Cjelovita obnova zgrade podrazumijeva cjelovitu obnovu građevinske konstrukcije te izvođenje potrebnih pripremnih, građevinskih, završno-obrtničkih i instalaterskih radova odnosno radova kojima se zgrada dovodi u stanje potpune građevinske uporabljivosti do razine koju zahtijevaju važeći propisi i s tim u vezi norme, kao i pravila struke, a uz ostale potrebne radove, po potrebi, obuhvaća i popravak nekonstrukcijskih elemenata, popravak konstrukcije, pojačanje konstrukcije zgrade i/ili cjelovitu obnovu konstrukcije (čl. 3. st. 1. t. 1. Zakona o obnovi).

Kad se radi o konstrukcijskoj obnovi, financiranje takve obnove obiteljskih kuća, poslovnih, stambeno-poslovnih i višestambenih zgrada te gradnja zamjenskih obiteljskih kuća koje su neuporabljive odnosno privremeno neuporabljive predviđeno je iz proračunskih sredstava državnog proračuna (60%), proračuna Grada Zagreba (20%), te iz sredstava vlasnika odnosno suvlasnika (20%) (čl. 5. st. 2. Zakona o obnovi).[9] (čl. 5. st. 2. Zakona o obnovi). Navedeno pravilo se odnosi na konstrukcijsku obnovu jedne zgrade odnosno posebnog dijela zgrade određenog vlasnika koje je bio u vlasništvu na dan 22. ožujka 2020. te 28. i 29. prosinca 2020. i ako je u toj nekretnini stanovao njezin vlasnik odnosno srodnik vlasnika i u kojoj je vlasnik odnosno srodnik vlasnika imao prijavljeno prebivalište ili boravište (čl. 5. st. 4. Zakona o obnovi).

Za ostale zgrade odnosno posebne dijelove zgrada koje su neuporabljive odnosno privremeno neuporabljive, financiranje osigurava Republika Hrvatska u državnom proračunu u visini od 40 %, Grad Zagreb u visini od po 10 % u za nekretnine na svojem području te vlasnici odnosno suvlasnici nekretnina u visini od 50 % (čl. 5. st. 4. Zakona o obnovi).

Iz navedenih pravila je vidljivo da je za korištenje proračunskih sredstava po navednom pravilu potrebno utvrditi vlasništvo zgrade, obiteljske kuće, odnosno posebnog dijela, kao i za primjenu čl. 5. st. 2. Zakona o obnovi status stanovanja i prijavljenog

[9] Ovdje su uključeni i troškovi privremene pohrane stvari (čl. 5. st. 1. Zakona o obnovi).

prebivališta ili boravišta vlasnika ili srodnika vlasnika.[10] Slijedom toga, pitanje vlasničkopravnih odnosa je od ključne važnosti za financiranje obnove po ovim pravilima.

Za cjelovitu obnovu nije predviđeno financiranje proračunskim sredstvima osim iznimno. Sukladno čl. 16. st. 3. Zakona obnovi, oštećene višestambene zgrade, poslovne zgrade, stambeno-poslovne zgrade i obiteljske kuće obnavljaju se popravkom nekonstrukcijskih elemenata određenih programom mjera, popravkom konstrukcije odnosno pojačanjem konstrukcije u skladu s Tehničkim propisom. Oštećene višestambene zgrade, poslovne zgrade, stambeno-poslovne zgrade i obiteljske kuće obnavljaju se cjelovitom obnovom zgrade samo ako to zatraži njezin vlasnik odnosno njezini suvlasnici te ako se obvežu podmiriti razliku troškova između cjelovite obnove i necjelovite obnove i za ispunjenje te obveze daju odgovarajuće osiguranje (čl. 16. st. 4. Zakona o obnovi).

Kod novčane pomoći je u čl. 36. st. 1. Zakona o obnovi slično propisano da vlasnik odnosno suvlasnici oštećene višestambene zgrade, stambeno-poslovne zgrade, poslovne zgrade i obiteljske kuće koji na temelju odluke o obnovi sami obnavljaju zgradu imaju pravo na novčanu pomoć za opravdane troškove konstrukcijske obnove.

Iznimke (cjelovita obnova) su propisane ze:

- oštećene višestambene zgrade, poslovne zgrade, stambeno-poslovne zgrade i obiteljske kuće koje su pojedinačno zaštićeno kulturno dobro osim njihovih posebnih dijelova (stanova, poslovnih prostora i drugih posebnih dijelova zgrade) u kojima se ne izvode završni građevinski radovi, ako ovim Zakonom nije propisano drukčije (čl. 16. st. 6. Zakona o obnovi)

- poslovni prostori i drugi posebni dijelovi zgrada koje se obnavljaju namijenjeni obavljanju prosvjetne ili zdravstvene djelatnosti (čl. 16. st. 6. Zakona o obnovi)

- oštećene zgrade javne namjene obnavljaju se cjelovitom obnovom zgrade (čl. 16. st. 7. Zakona o obnovi).

U posljednjem slučaju (zgrade javne namjene) obnova se provodi na temelju odluke vlasnika i/ili osnivača odnosno pravne osobe ili tijela kojemu je zgrada dana na upravljanje, a koja se odluka donosi u skladu s programom mjera (čl. 41. st. 1. Zakona o obnovi), te istu financira i provodi vlasnik zgrade javne namjene sam i/ili osnivač odnosno pravna osoba ili tijelo kojemu je zgrada dana na upravljanje, putem ovlaštenog arhitekta, ovlaštenog inženjera građevinske struke odnosno izvođača, ili pravna osoba odnosno tijelo kojemu je zgrada dana na upravljanje na isti način, ako to odluči vlasnik zgrade (čl. 41. st. 2. Zakona o obnovi).

---

[10] Srodnicima se smatraju vlasnikovi srodnici po krvi u ravnoj lozi, bračni drug, izvanbračni drug, životni partner odnosno neformalni životni partner, posvojitelj odnosno posvojenik (čl. 3. st. 1. t. 15. Zakona o obnovi).

Napominje se da je 4. siječnja 2021. Odlukom o proglašenju katastrofe (NN 1/21) proglašena je katastrofa uzrokovanu potresom za područje Sisačko-moslavačke, Zagrebačke i Karlovačke županije. Takva odluka nije donesena za područje Grada Zagreba. Ovo je relevantno zbog toga jer je Zakonom o obnovi propisano da Republika Hrvatska osigurava sredstva u državnom proračunu u visini od 100 posto za konstrukcijsku obnovu obiteljskih kuća, poslovnih, stambeno-poslovnih i višestambenih zgrada te gradnju zamjenskih obiteljskih kuća koje su neuporabljive odnosno privremeno neuporabljive, uključujući i troškove privremene pohrane stvari na područjima jedinica područne (regionalne) samouprave za koje Vlada Republike Hrvatske proglasi katastrofu u smislu zakona kojim se uređuje sustav civilne zaštite (čl. 5. st. 3. Zakona o obnovi).

Za imovinskopravna pitanja cjelovite obnove odlučna su zapravo i sva pitanja vezana uz necjelovitu obnovu, budući da se kod cjelovite obnove prethodno utvrđuju pretpostavke za necjelovitu obnovu kako bi se utvrdila razlika u vrijednosti između cjelovite i necjelovite obnove koju je vlasnik odnosno suvlasnik dužan financirati sukladno čl. 16. st. 4. Zakona o obnovi.

Jedan od ključnih problema vidi se u interpretaciji pravila i čl. 5. st. 4. Zakona o obnovi koje definira sudjelovanje u financiranju obnove za osobe koje su bile vlasnici zgrade odnosno posebnog dijela zgrade na dan 22. ožujka, 28. i 29. prosinca 2020. i ako je u toj nekretnini stanovao njezin vlasnik odnosno srodnik vlasnika, i u kojoj je vlasnik odnosno srodnik vlasnika ima prijavljeno prebivalište ili boravište. Sukladno tom kriteriju, za područje Grada Zagreba bilo bi potrebno utvrditi da je na dan 22. ožujka 2020.[11] stranka bila vlasnik. Pored toga, potrebno je utvrditi da je vlasnik ili njegov srodnik u smislu Zakona o obnovi stanovao u nekretnini koja se obnavlja na isti dan, te da je na taj dan imao prijavljeno prebivalište ili boravište. S tim u vezi, utvrđivanje statusa prijavljenog prebivališta ili boravišta nije problematično, jer se može utvrditi na temelju postojeće evidencije Ministarstva unutarnjih poslova. Međutim utvrđivanje statusa stanovanja može biti problematično, jer zakon ne propisuje na koji način se ista činjenica utvrđuje. S obzirom na ograničena procesna sredstva, u obzir dolaze iskazi svjedoka i stranaka ili isprave (npr. potpisane dostavnice), te uviđaj. Izvođenje takvih dokaza ukazuje se složenim i može značajno produljiti postupak donošenja rješenja. S obzirom na otežano dokazivanje statusa stanovanja na dan potresa, pretpostavke o statusu stanovanja bilo bi korisno ublažiti odnosno brisati.

Problemi se mogu javiti i u pogledu utvrđivanja svojstva srodnika, budući da u krug srodnika ulaze i osobe za koje ne postoje službene evidencije srodstva (izvanbračni drug, neformalni životni partner), te se s obzirom na definicije izvanbračne zajednici odnosno neformalnog partnerstva postavlja pitanje postojanja takvog odnosa u situaciji u kojoj vlasnik i izvanbračni drug odnosno neformalni partner ne žive zajedno.

---

[11] Za Grad Zagreb ne i 28. i 29. prosinca 2020. premda bi tako proizlazilo gramatičkim tumačenjem, budući da su navedeni datumi uneseni u Zakon o obnovi izmjenom koja je imala za cilj proširiti pravila na područje Sisačko-moslavačke županije pogođene kasnijim potresima

B. Opća imovinskopravna pitanja u primjeni modela uspostave suglasnosti zemljišne knjige i katastra

Ranija analiza zatečenog faktičnog i pravnog stanja pokazala je visoki stupanj neusklađenosti zemljišnoknjižnog i katastarskog stanja. Postojeći modeli za uspostavu suglasnosti zemljišne knjige i katastra propisani su Zakonom o zemljišnim knjigama i posebnim zakonima, kao što su npr. Zakon o cestama[12] i Zakon o komunalnom gospodarstvu.[13]

Zakon o zemljišnim knjigama[14] koji je stupio na snagu 1. siječnja 1997., kao i novi ZZK,[15] predviđaju različite modele uspostavljanja i održavanja suglasnosti zemljišne knjige i katastra, i to kako na pojedinačnoj razini, tako i na razini cijele općine ili njezinog dijela. To su slijedeći modeli:

- pojedinačno održavanje suglasnosti promjenom podataka u posjedovnici
- pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak
- obnova zemljišne knjige ili njezinog dijela

Navedeni modeli razlikuju se po svojem opsegu, ali im je zajednički cilj uspostava suglasnosti zemljišne knjige i katastra, upravo u situacijama kakve postoje u analiziranom području.

Pojedinačno održavanje suglasnosti promjenom podataka u posjedovnici provodi se na temelju prijavnog lista katastra, kojeg tijelo nadležno za katastar dostavlja zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti. Prijavni list sadržava podatke o promjenama broja katastarske čestice, oblika, površine, načina uporabe ili izgrađenosti (čl. 11. st. 4. ZZK), te osnovnu ispravu za promjenu tih podataka u zemljišnoj knjizi do uspostave BZP-a. Radi se o klasičnom usklađivanju podataka koje se temelji na starijem modelu ručno vođene zemljišne knjige i katastra zemljišta, koji je još uvijek u primjeni upravo zbog neusklađenosti podataka koja onemogućava uspostavu i funkcioniranje BZP-a, odnosno ZIS-a. S obzirom da na analiziranom području BZP nije uspostavljen, te da postupak uspostave podrazumijeva usklađenost podataka zemljišne knjige i katastra (čl. 227. u vezi s čl. 219. st. 2. t. 2. ZZK), ovakvo pravno stanje za očekivati je da će trajati dulje vrijeme.

Pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak je poseban zemljišnoknjižni postupak u kojem se ispravljaju zemljišnoknjižni upisi, a provodi se kad postoji opravdani razlog (čl. 208. st. 1. ZZK). Opravdani razlog za vođenje pojedinačnog zemljišnoknjižnog ispravnog postupka postoji kad je nekom ispravom učinjeno vjerojatnim da nekoj osobi pripada pravo koje nije u njezinu korist upisano i zbog čijeg bi upisa trebalo ispraviti određene zemljišnoknjižne upise (čl. 208. st. 3 ZZK). Radi se o postupku koji je bio poznat

---

[12] NN 84/11, 18/13, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19

[13] NN 68/18, 110/18, 32/20.

[14] NN 91/96, 68/98, 137/99, 114/01, 100/04, 107/07, 152/08, 126/10, 55/13, 60/13, 108/17.

[15] NN 63/19.

i u primjeni i prije donošenja novog ZZK, a kojim se u bitnome odstupa od pravila redovnog zemljišnoknjižnog postupka, jer se na isti primjenjuju na odgovarajući način odredbe o sastavljanju uložaka i ispravnom postupku u postupku osnivanja i obnove zemljišne knjige (čl. 208. st. 2. ZZK). Slijedom toga, primjenjuju se pravila opća pravila izvanparničnog postupka, te se kao temelj upisa koriste sve isprave iz kojih proizlazi opravdanost pokretanja pojedinačnog ispravnog postupka odnosno isprave kojima se dokazuje osnovanost prijedloga (npr. isprave o prijenosu ili osnivanju knjižnih prava u korist podnositelja prijedloga koje ne ispunjavaju sve pretpostavke za valjanost tabularne isprave, izvaci iz katastra zemljišta o posjedniku nekretnine, javno ovjerovljene izjave zemljišnoknjižnog vlasnika ili njegovih nasljednika kojima se potvrđuje pravo predlagatelja i sl.), te posebno kod upisa vlasništva obvezatno podatak o povijesti promjena u katastarskom operatu koji je u službenoj upotrebi za katastarsku česticu na kojoj se predlaže upis, osim kada je predmet postupka pravo vlasništva na posebnom dijelu nekretnine (etažno vlasništvo) (čl. 209. st. 4. i 5. ZZK). U ovom postupku moguće je izmijeniti i podatke u posjedovnici zemljišne knjige na temelju prijavnog lista koji je pregledalo i potvrdilo tijelo nadležno za katastar (čl. 209. st. 6. ZZK).

Nakon otvaranja pojedinačnog zemljišnoknjižnog ispravnog postupka, sud poziva oglasom sve osobe koje se protive da se zemljišnoknjižni uložak na predloženi način ispravi, koje smatraju da bi u zemljišnoknjižni uložak trebalo upisati nešto što nije predloženo ili da bi trebalo izmijeniti ili ispraviti neki upis pozivaju da stave zemljišnoknjižnom sudu svoje prijave prijedloga za upis odnosno svoje prigovore u određenom roku (čl. 211. ZZK), te se provodi rasprava za ispravak (čl. 216. ZZK), osim ako ako nisu zaprimljene prijave i prigovori, a stanje spisa i zemljišne knjige upućuje na opravdanost prijedloga. (čl. 215. st. 1. ZZK). S obzirom na ovako uređeni pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak on se ukazuje kao alternativa redovnom zemljišnoknjižnom postupku u svim situacijama u kojima isti nije moguće provesti jer nisu ispunjene pretpostavke za upis predviđene općim odredbama. Premda navedeno uređenje omogućava fleksibilniji pristup rješavanju imovinskopravnih odnosa, isti postupci mogu trajati relativno dugo, i mogu se pokrenuti u bilo koje vrijeme, i neovisno o tome je li već provedena obnova zemljišne knjige (za razliku od ranijeg uređenja, u kojem to nije bilo moguće).

Obnova zemljišne knjige je postupak koji je izvorno predviđen za sve situacije u kojima je proveden postupak katastarske izmjere, na temelju katastarskih podataka prikupljenih i obrađenih u provedenoj katastarskoj izmjeri ili tehničkoj reambulaciji (čl. 182. st. 2. ZZK). Izvornim Zakonom o zemljišnim knjigama iz 1997. bila je propisana dužnost zemljišnoknjižnih sudova da osnuju i preoblikuju zemljišne knjige u roku od pet godina od dana njegovog stupanja na snagu (1. siječnja 1997.), osim ako zemljišne knjige istinito i potpuno odražavaju stvarno stanje nekretnina (čl. 182. st. 4. ZZK). Iz kompleksnih razloga, čija rasprave prelazi okvire ove studije, ovi postupci ili nisu uopće provedeni, ili su provedeni djelomično i u malom broju katastarskih općina, zbog čega je i današnje stanje u velikom dijelu ostalo identično u pogledu usklađenosti kakvo je bilo i prije stupanja na snagu ZZK iz 1997. Kasnijim izmjenama ZZK, kao i novim ZZK, postupak obnove zemljišne knjige je reformiran, radi jednostavnijeg i bržeg postupanja, te je današnji postupak u značajnoj mjeri različit od onog koji je bio izvorno predviđen.

Danas propisani postupak pokreće se i vodi po službenoj dužnosti (čl. 185. ZZK), te se sastoji od dvije osnovne faze: faze sastavljanja zemljišnoknjižnih uložaka i ispravnog postupka. U fazi sastavljanja uložaka redovito se provodi rasprava za sastavljanje uložaka (čl. 187. ZZK) i to istodobno s izlaganjem na uvid podataka prikupljenih i obrađenih katastarskom izmjerom ili tehničkom reambulacijom (čl. 186. ZZK).

ZZK je omogućio da se prilikom obnove zemljišne knjige izostave zastarjeli upisi propisujući

- u čl. 188. st. 2. da se u posjedovnicu ne prenose upisi čiji sadržaj ne može biti predmetom zemljišnoknjižnoga upisa (nedopušteni upisi) kao i upisi koji se s velikom vjerojatnošću mogu smatrati bespredmetnima jer pravo koje im je predmetom ili na koje se oni odnose ne postoji ili se trajno ne može faktično izvršavati ili je zastarjelo

- u čl. 190. st. 6. da se u vlastovnicu zemljišne knjige ne unose se nevaljani i bespredmetni upisi postojeće zemljišne knjige.

Prilikom sastavljanja vlastovnice novi ZZK daje prednost sastavljanju s podacima iz katastra u odnosu postojeću zemljišnu knjigu. Člankom 190. st. 1. ZZK propisano je da se u postupku obnove zemljišne knjige u vlastovnicu zemljišne knjige unosi podatak o osobi iz zemljišne knjige, podaci prikupljeni u katastarskoj izmjeri ili tehničkoj reambulaciji ili koji proizlaze iz podataka popisno knjižnog dijela postojećeg katastarskog operata ako su ti podaci novijeg datuma od podataka upisanih u postojeću zemljišnu knjigu, knjige položenih ugovora, pologa isprava, kao i javnih i privatnih isprava koje stranke dostave sudu, a za koje postoje pretpostavke za stjecanje prava vlasništva prema zakonu, kao i provođenjem drugih mogućih dokaza prema pravilima izvanparničnog postupka. U čl. 190. st. 2. ZZK izričito je navedeno da se u postupku obnove koji se provodi na podacima postojećeg katastarskog operata u vlastovnicu zemljišne knjige unosi podatak o osobi iz postojećeg katastarskog operata, kao i iz javnih i privatnih isprava koje stranke dostave sudu, iz knjige položenih ugovora odnosno iz zemljišne knjige koja se zatvara otvaranjem obnovljene zemljišne knjige ako su ti podaci upisani nakon podataka koji proizlaze iz postojećeg katastarskog operata. U slučaju spora između više osoba oko toga koju od njih bi trebalo upisati kao nositelja knjižnog prava, sud će upisati u zemljišnoknjižni uložak osobu koja je upisana u popisni list koji je sastavni dio elaborata izmjere odnosno tehničke reambulacije odnosno osobu upisanu u katastarski operat ako je podatak novijeg datuma od upisa u zemljišnu knjigu, a ostale osobe uputiti da svoje pravo ostvaruju u ispravnom postupku (čl. 190. st. 4. ZZK).

Navedene odredbe ZZK predstavljaju model usklađivanja podataka zemljišne knjige i katastra na način da se zaobilaze pravila zemljišnoknjižnog i stvarnog prava o potrebi dokazivanja stjecanja vlasništva u zemjišnoknjižnom postupku, jer zemljišnoknjižni sud ne pregledava niti ocjenjuje isprave na temelju kojih je izvršen upis u popisno-knjižnom dijelu katastarskog operata na temelju kojeg se zemljišna knjiga obnavlja. Iz odredbi proizlazi određeni stupanj autonomije zemljišoknjižnog suda u odlučivanju prilikom sastavljanja uloška, premda je nejasno u kojoj mjeri je

zemljišnoknjižni sud vezan redoslijedom upisa u katastar odnosno zemljišnu knjigu, kao kriterijem za odlučivanje o prednosti upisa pri sastavljanju vlastovnice. Članak 190. st. 1. ZZK određuje upis na temelju svih dostupnih podataka, pri čemu se podatak katastra tretira kao relevantan ako je novijeg datuma od podatka iz postojeće zemljišne knjige. Članak 190. st. 2. ZZK koji se odnosi samo na situaciju obnove na temelju podataka postojećeg katastarskog operata određuje također upis na temelju svih dostupnih podataka, pri čemu se podatak zemljišne knjige i knjige položenih ugovora tretira kao relevantan ako su ti podaci upisani nakon podataka koji proizlaze iz postojećeg katastarskog operata. Pritom nije jasno niti na koji način se tretira pojam „novijeg datuma“ budući da su moguće različite kombinacije slučajeva u kojima su upisi u katastru stariji u odnosu na zemljišnu knjigu jer je u međuvremenu u zemljišnoj knjizi došlo do novijeg upisa koji je u suprotnosti s upisom provedenim u katastru u međuvremenu.

U postupku obnove predviđeno je odstupanje od općeg pravila o dostavi sukladno kojem se osobe upisane u zemljišnu knjigu i katastar pozivaju samo ako je iz stanja zemljišne knjige vidljivo da je moguće izvršiti dostavu (čl. 190. st. 3. ZZK). Osim što je navedena odredba nejasna, jer nije jasno na koji način se na temelju stanja zemljišne knjige ili katastra može utvrditi nemogućnost dostave koja nije pokušana, nisu predviđeni alternativni mehanizmi koji se često primjenjuju u slučajevima problematične dostave kao (npr. utvrđivanje adrese putem MUP-a, ili sudskog dostavljača, presumirana dostava putem oglasne ploče suda, ili ostavljanjem obavijesti na adresi, dostava putem medija i sl.) premda se u situacijama u kojima se naknadno utvrdi da je dostava bila moguća neomogućavanjem raspravljanja bitno povrjeđuju postupovna prava ovih osoba.

Problemi prilikom obnove zemljišne knjige mogu se posebno pojaviti u situacijama u kojima nakon sastavljanja uloška dođe do promjene istih podataka u postojećoj zemljišnoj knjizi. ZZK predviđa da do otvaranja zemljišne knjige je sud dužan održavati stanje već raspravljenih uložaka, tako da se u njih upišu sve promjene koje su provedene u postojećoj zemljišnoj knjizi, knjizi položenih ugovora i kartonima zemljišta (čl. 193. st. 5. ZZK), a ako je u postojećoj zemljišnoj knjizi došlo do promjene koja se ne može provesti u već raspravljenom ulošku, do otvaranja zemljišne knjige zadržat će se stanje kakvo je utvrđeno prilikom sastavljanja uloška, a u takav uložak nove zemljišne knjige prenijet će se plombe upisa iz postojeće zemljišne knjige te će se po službenoj dužnosti, nakon otvaranja zemljišne knjige, upisati zabilježba prijave ili prigovora (čl. 193. st. 6. ZZK). Ovakvo je rješenje problematično s obzirom da je o upisu već (pravomoćno ili nepravomoćno) odlučeno, pa se prenošenjem plombe postojeći upis zapravo vraća u fazu odlučivanja o prijedlogu koji sada ima status prijave ili prigovora. Zbog toga jer je navedeno suprotno pravilima o prvenstvenom redu, i eventualno knjižnom predniku, može doći do drugačije odluke, što je, barem kod pravomoćnih upisa, suprotno načelu *ne bis in idem* i redovito dovodi do spora.

Odstupanja od općih pravila propisana su i posebnim zakonima, od kojih su posebno važni Zakon o cestama i Zakon o komunalnom gospodarstvu.

Zakonom o cestama iz 2011. koji je stupio na snagu 28. srpnja 2011. propisan je poseban režim upisa nerazvrstanih cesta. Zakonom o cestama nerazvrstane ceste

definirane su kao ceste koje se koriste za promet vozilima, koje svatko može slobodno koristiti na način i pod uvjetima određenim ZC-om i drugim propisima, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ZC-a. Stvarnopravni status nerazvrstane ceste izričito je uređen u čl. 101. ZC-a, na način da je ista javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi.[16] Premda u vlasničkopravnom režimu, nerazvrstana cesta se ne može otuđiti iz vlasništva jedinice lokalne samouprave niti se na njoj mogu stjecati stvarna prava, osim prava služnosti i prava građenja radi građenja građevina sukladno odluci izvršnog tijela jedinice lokalne samouprave, pod uvjetom da ne ometaju odvijanje prometa i održavanje nerazvrstane ceste.[17] Sukladno čl. 102. st. 1. ZC-a nerazvrstana cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole odnosno izdavanjem drugog akta na temelju kojeg je dopuštena uporaba građevine sukladno posebnom propisu.

Istovremeno je ZC-om propisan i stvarnopravni režim u odnosu na nekretnine koje su cesta koje se na dan stupanja na snagu ZC-a koriste za promet vozila po bilo kojoj osnovi i koje su pristupačne većem broju korisnika, a koje nisu razvrstane kao javne ceste u smislu ZC-a, na način da iste postaju nerazvrstane ceste po čl. 131. st. 1. ZC-a. Pored toga je posebnom odredbom iz čl. 131. st. 7. ZC-a propisano da su nekretnine koje su prema ZC-u nerazvrstane ceste i bile su u uporabi kao nerazvrstane ili javne ceste prije 1. siječnja 1997., javno dobro u općoj uporabi u neotuđivom vlasništvu jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalaze. Tom je odredbom propisan stvarnopravni status svih nekretnina koje se prema definiciji ZC-a smatraju nerazvrstanim cestama i koje su bile u uporabi bilo kao nerazvrstane, bilo kao javne ceste, prije 1. siječnja 1997., također kao neotuđivo vlasništvo jedinica lokalne samouprave na čijem se području nalaze.

Pravni učinci navedenog uređenja nerazvrstanih cesta po ZC-u, sporne ustavnosti,[18] bili su predmetom ocjene Ustavnog suda Republike Hrvatske u predmetu U-I/6326/2011 i dr. od 7. veljače 2017.[19] u kojem nije prihvaćena protuustavnost osporenih odredbi, polazeći od shvaćanja da stupanjem na snagu Zakona o cestama nije došlo do promjene vlasničkopravnog statusa ovih nekretnina, jer su „stjecanje prava vlasništva javnopravnih subjekata … na nekretninama koje su u naravi ceste … te, s druge strane, gubitak prava vlasništva privatnopravnih subjekata … na nekretninama na kojima se te ceste nalaze -- nastupili … znatno prije stupanja na snagu osporenog ZoCest-a//84/11-92/14“[20]

---

[16] Čl. 101. st. 1. ZC-a.

[17] Čl. 101. st. 2. ZC-a.

[18] V. Ante Perkušić, Najšira ograničenja vlasnikove pravne vlasti nad nekretninama prema posebnim stvarnopravnim uređenjima i jamstva prava vlasništva, Pravo u gospodarstvu br. 2, 2014, str. 187-188; Kontrec, op. cit. str. 101; Jadranko Jug, Novo pravno uređenje cesta, u: Josip Bienenfeld, et al., Upravljanje i raspolaganje nekretninama i uređenje prostora – prema novim propisima, 2011, str. 154.

[19] NN 23/17.

[20] USRH, U-I/6326/2011, t. 25. V. i t. 28. („Zakonska, konvencijska i ustavnopravna zaštita prava vlasništva odnosi se ... u načelu, na onu vrstu odnosa vlasnika prema objektu svojeg vlasništva koju je moguće označiti kao »mirno uživanje«. Provedba postupaka izvlaštenja, ili evidentna gradnja ceste na određenoj nekretnini tijekom izvjesnog vremena, ili njezina evidentna ustaljena opća uporaba u svojstvu ceste, po prirodi stvari, isključuje mogućnost istodobnog »mirnog uživanja« vlasništva nekretnine. Stoga se stajalište

U onim slučajevima u kojima takvi postupci nisu provedeni, odnosno u kojima nije isplaćena naknada, Ustavni sud navodi da „pojedinim bivšim vlasnicima - ako ovi smatraju da su oštećeni u svojim pravima - nije uskraćena mogućnost postavljati zahtjeve obveznopravne prirode. Oni mogu potraživati eventualno neisplaćenu naknadu za zemljište koje im je oduzeto te u tu svrhu pokrenuti parnične postupke pred nadležnim sudovima, na temelju općih propisa. U tom smislu, člankom 33. ZV-a propisano je sljedeće …“[21] U tom smislu je zaštita postojećeg vlasništva osigurana na način da je prijašnjim vlasnicima zajamčeno pravo na naknadu tržišne vrijednosti predmeta oduzetog vlasništva.

Člankom 131. ZC-a uređen je upis nerazvrstanih cesta u zemljišnu knjigu, i to posebno za nerazvrstane ceste koje nisu upisane u zemljišnim knjigama ili u tim knjigama nije upisano njihovo stvarno stanje. One se sukladno čl. 131. st. 3. ZC-a upisuju u zemljišne knjige po službenoj dužnosti na temelju prijavnog lista koji nakon evidentiranja nerazvrstane ceste, odnosno njezinog stvarnog stanja u katastru, zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja tijelo nadležno za katastar. Sve nerazvrstane ceste koje su izgrađene do stupanja na snagu ZC-a koje nisu evidentirane u katastru ili nije evidentirano njihovo stvarno stanje, evidentiraju se u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja nerazvrstane ceste, a koji pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave, odnosno pravna osoba koja je ovlaštena upravljati nerazvrstanom cestom i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista (čl. 131. st. 4. ZC-a). Upis javnog dobra u općoj uporabi kao neotuđivog vlasništva jedinice lokalne samouprave uz upis pravne osobe koja upravlja javnom cestom provodi se bez obzira na postojeće upise u zemljišnoj knjizi (čl. 131. st. 6. ZC-a), neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe (čl. 133. st. 1. ZC-a). Pritom je izričito propisano da se na ove upise u zemljišne knjige ne primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje prostorno uređenje i gradnja, o parcelaciji građevinskog zemljišta te evidentiranju građevina u katastru i upisu u zemljišne knjige, niti odredbe drugih zakona i propisa koje su protivne propisanom načinu upisa (čl. 133. st. 3. ZC-a).

Navedene odredbe u bitnome odstupaju od temeljnih pravila zemljišnoknjižnog prava, prvenstveno o pravilu o knjižnom predniku (čl. 45. ZZK), sukladno kojem su upisi u zemljišnu knjigu dopušteni su samo protiv osobe koja je u trenutku podnošenja prijedloga za upis u toj zemljišnoj knjizi upisana kao vlasnik zemljišta ili nositelj prava, glede kojega se upis zahtijeva, ili koja bar istodobno bude kao takva uknjižena ili predbilježena. Na temelju tog pravila, upis je dopušten samo ako je ispravom prikladnom za uknjižbu (čl. 48, 49, 57-60. ZZK) dokazan neposredni prijenos vlasništva sa upisanog vlasnika na stjecatelja. Ako su zemljište ili neko knjižno pravo preneseni izvanknjižno na više osoba uzastopno, posljednji stjecatelj može zahtijevati da se knjižni prijenos provede neposredno na njega, ako dokaže neprekinuti niz izvanknjižnih stjecanja od knjižnoga prednika do sebe (čl. 46. st. 1. ZZK). Odstupanjem od ovog pravila omogućeno je da je

---

bivših vlasnika kako njihovo vlasništvo i dalje postoji (te im se primjenom ZoCest-a//84/11-92/14 oduzima) danas, u pravilu, temelji samo na činjenici da su u vrijeme izvlaštenja spornih nekretnina odnosno u vrijeme gradnje cesta na tim nekretninama izostali odgovarajući upisi nastalih promjena u katastar i zemljišne knjige.“).

[21] USRH, U-I/6326/2011, t. 28.

jedinica lokalne samouprave upiše kao vlasnik nerazvrstane ceste bez prilaganja isprava kojima bi se dokazao neprekinuti niz stjecanja od upisanog vlasnika do sebe odnosno svojeg pravnog prednika u postupku izvlaštenja, kao što bi to bilo potrebno u iznostanku ovih odredbi. U interpretaciji Ustavnog suda u već citiranoj odluci „oduzimanje vlasništva građanima na nekretninama koje su u naravi ceste pravna posljedica ZoCest-a//84/11-92/14 odnosno njegovih članaka 124., 131., 132. i 133. Ove zakonske odredbe, same po sebi, nemaju utjecaja na nastanak ili prestanak vlasničkih prava, već se njihov sadržaj i svrha iscrpljuju u normiranju pravno-tehničkih radnji i postupaka potrebnih za katastarsko i zemljišnoknjižno evidentiranje stvarnog stanja nekretnina koje su u naravi ceste, kako bi se postigla usklađenost faktičnog i knjižnog stanja tih nekretnina.“[22]

Opisani model svakako predstavlja učinkovito rješenje imovinskopravnih odnosa, u svim slučajevima u kojima je uistinu došlo do izvlaštenja odnosno eksproprijacije u razdoblju prije stupanja na snagu Zakona o cestama, i to upravo onih dijelova čestica koje se upisuju u postupku po ZC-u, ali ne i u onima u kojima to nije slučaj. U ostalim slučajevima, odredbe ZC-a su provele zakonsko izvlaštenje, za koje se na ovom mjestu treba upozoriti da može biti sporno kako sa stajališta postojanja javnog interesa, tako i sa stajališta adekvatnosti osigurane pravne zaštite u obliku parničnog postupka po čl. 33. ZV-a. Na ovom mjestu nije potrebno daljnje raspravljati o eventualnim sporovima koji su potencijalno mogući, već je dovoljno ukazati da postojeće rješenje može izazvati nepovoljne posljedice za jedinicu lokalne samouprave u određenom broju slučajeva, slijedom čega je u primjeni navedenih odredbi posebno primjenjivati posebnu pažnju.

Slično rješenje imovinskopravnih odnosa uređeno je u Zakonu o komunalnom gospodarstvu., za pitanja vlasništva i upisa komunalne infrastrukture. Komunalna infrastruktura obuhvaća nerazvrstane ceste,[23] javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila (trgovi, pločnici, javni prolazi, javne stube, prečaci, šetališta, uređene plaže, biciklističke i pješačke staze, pothodnici, podvožnjaci, nadvožnjaci, mostovi i tuneli, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste), javna parkirališta, javne garaže, javne zelene površine (parkovi, drvoredi, živice, cvjetnjaci, travnjaci, skupine ili pojedinačna stabla, dječja igrališta s pripadajućom opremom, javni športski i rekreacijski prostori, zelene površine uz ceste i ulice, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste odnosno ulice i sl.), građevine i uređaje javne namjene (nadstrešnice na stajalištima javnog prometa, javni zdenci, vodoskoci, fontane, javni zahodi, javni satovi, ploče s planom naselja, oznake kulturnih dobara, zaštićenih dijelova prirode i sadržaja turističke namjene, spomenici i skulpture te druge građevine, uređaji i predmeti javne namjene lokalnog značaja), javnu rasvjetu, groblja i krematorije na grobljima, građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza (tramvajske pruge, građevine za smještaj i održavanje vozila kojima se obavlja djelatnost javnog prijevoza, građevine za prihvat i otpremanje vozila i putnika u javnom prijevozu te izgrađene i označene prometne površine određene za zaustavljanje vozila i siguran ulazak i izlazak putnika, ako nisu sastavni dio nerazvrstane ili druge ceste), te druge građevine određene odlukom predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave (čl. 59. i 60. ZKG).

---

[22] USRH, U-I/6326/2011, t. 25.

[23] Premda ZKG nerazvrstane ceste tretira kao komunalnu infrastrukturu, pravila ZC-a su specijalne u odnosu na ovaj propis, pa se kao takve i primjenjuju prvenstveno u odnosu na ZKG.

Sukladno čl. 61. st. 1. ZKG, komunalna infrastruktura je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu odnosno suvlasništvu jedinice lokalne samouprave i/ili osobe koja obavlja komunalnu djelatnost. Komunalna infrastruktura stječe status javnog dobra u općoj uporabi danom njezine izgradnje, uređenja odnosno stupanja na snagu odluke o proglašenju javnog dobra u općoj uporabi (čl. 61. st. 4. ZKG), koju donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave (čl. 62. st. 1. ZKG).

Komunalna infrastruktura upisuje se u zemljišne knjige kao javno dobro u općoj uporabi i kao vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom (čl. 61. st. 5. ZKG). Posebna pravila predviđena su za upis komunalne infrastrukture izgrađene prije stupanja na snagu ZKG-a. Ako ista nije evidentirana u katastru ili nije evidentirano njezino stvarno stanje, ona se evidentira u katastru na temelju geodetskog elaborata izvedenog stanja komunalne infrastrukture, potvrde jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi, a koje pribavlja i nadležnom tijelu za katastar dostavlja jedinica lokalne samouprave odnosno javni isporučitelj koji upravlja komunalnom infrastrukturom i rješenja nadležnog zemljišnoknjižnog suda o provedbi prijavnog lista u zemljišnu knjigu (čl. 132. st. 1. ZKG). Prijavni list za prethodnu provedbu u zemljišnoj knjizi izrađen u skladu s pregledanim i potvrđenim geodetskim elaboratom izvedenog stanja komunalne infrastrukture i potvrdu jedinice lokalne samouprave da se radi o komunalnoj infrastrukturi zemljišnoknjižnom sudu po službenoj dužnosti dostavlja nadležni ured za katastar (čl. 132. st. 1. ZKG).

Specifičnost ovog uređenja sastoji se u tome što se komunalna infrastruktura izgrađena do stupanja na snagu ZKG-a, upisuje kao neotuđivo vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javno isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom, neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe (čl. 132. st. 3. ZKG), te se na upise u zemljišnoj knjizi takve infrastrukture ne primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje prostorno uređenje o parcelaciji građevinskog zemljišta niti odredbe drugih zakona i propisa kojima se uređuje katastar zemljišta i nekretnina, vlasništvo, druga stvarna prava i zemljišne knjige, koje su protivne pravilima o upisu neotuđivog javnog vlasništva (čl. 132. st. 4. ZKG).

Navedena pravila su, slično kao i odredbe ZC-a, problematična, zbog toga jer derogiraju po samom svom izričaju sva pravila stvarnoga prava koja su s njima u suprotnosti. Kao i kod nerazvrstanih cesta, prvenstveno se ovdje ima u vidu pravilo o knjižnom predniku (v. supra). Kod komunalne infrastrukture čini se da zakonodavac polazi od iste pretpostavke kao i kod nerazvrstanih cesta, da je su nekretnine na kojima je izgrađena komunalna infrastruktura prije stupanja na snagu ZKG-a izvlaštene od svojih vlasnika, te da su upisi u zemljišnim knjigama zbog toga zapravo neistiniti. Kao i u slučaju nerazvrstanih cesta, i u ovom slučaju navedeni model predstavlja jednostavno rješenje imovinskopravnih odnosa na komunalnoj infrastrukturi, pod pretpostavkom da se radi o izvlaštenim dijelovima nekretnina, tj. neistinitim upisima. U ostalim slučajevima, međutim, prisutna je ista problematika koja je istaknuta kod nerazvrstanih cesta (v. supra). Za

razliku od nerazvrstanih cesta, međutim, kod komunalne infrastrukture problem može biti složeniji zbog izraženijeg pitanja postojanja odgovarajućeg javnog interesa u svakom pojedinom slučaju (npr. izvlaštenje radi izgradnje vodoskoka), kao i zbog daleko većeg broja slučajeva u usporedbi s nerazvrstanim cestama.

C. Opća imovinskopravna pitanja primjena modela iz Zakona o obnovi

1. Derogiranje pojedinih odredbi ZV-a

Sukladno čl. 16. st. 8. Zakona o obnovi popravak nekonstrukcijskih elemenata, popravak konstrukcije, pojačanje konstrukcije, cjelovita obnova konstrukcije i cjelovita obnova zgrade na temelju Zakona o obnovi u smislu propisa o vlasništvu i drugim stvarnim pravima smatra se poslom redovite uprave. Poslovima redovite uprave smatraju se i odluka suvlasnika o obnovi, gradnja zamjenskih obiteljskih kuća i isplata novčane pomoći (čl. 16. St. 9. Zakona o obnovi).

Navedena odredba u bitnome odstupa od općeg pravila ZV-a o tome što se smatra poslom redovite odnosno izvanredne uprave, te posljedično od pravila o potrebnoj većini za donošenje odluke o poduzimanju pojedinog posla. ZV načelno propisuje da su svi poslovi koji premašuju okvir redovite uprave poslovi izvanredne uprave (čl. 41. st. 1. ZV-a), te da se u sumnji smatra da se radi o poslu izvanredne, a ne redovite uprave (čl. 41. st. 2. ZV-a). S obzirom da se u konkretnom slučaju radi o zahvatima koji premašuju poslove redovite uprave (čl. 41. st. 1. ZV-a), navedeno pravilo omogućava da se odluke o pokretanju postupka obnove, te pojedine radnje iz obnove smatraju poslovima redovite uprave, za koje je dovoljna većina suvlasničkih glasova, računata po suvlasničkim dijelovima, a ne jednoglasnost.

Navedeno pravilo značajno olakšava provođenje postupka obnove, te implicira obvezivanje suvlasnika koji nisu pristali na obnovu na uplatu odgovarajućeg iznosa potrebnog za financiranje obnove u pričuvu odnosno Fond za obnovu. Ujedno to implicira i da suvlasnici koji nisu izvršili odgovarajuću uplatu nakon što je donesena odluka o obnovi, moraju trpjeti upis založnog prava na svojem suvlasničkom dijelu radi osiguranja troškova obnove koje predujmljuje Republika Hrvatska (v. *infra*).

Sukladno čl. 16. st. 10. Zakona o obnovi, u suvlasničkim odnosima iz postupaka obnove predviđenim ovim Zakonom isključuje se od primjene članak 40. stavak 4. ZV-a, koji propisuje da svaki suvlasnik protiv čije je volje većina odlučila da se neki posao poduzme, ili je to učinio sud, ima pravo zahtijevati osiguranje za buduću štetu. Navedena odredba ima za cilj spriječiti usporavanje ili onemogućavanje provođenja obnove u slučajevima u kojima manjina suvlasnika zahtijeva osiguranje za buduću štetu, pogotovo imajući u vidu da je svrha obnove poboljšanje nekretnine.

Primjena navedenih pravila odnosi se na nekretnine u suvlasništvu odnosno etažnom vlasništvu. Sukladno ranijem grupiranju nekretnina potrebno je razmotriti primjenu navedenih pravila na nekretnine prema grupama koje su identificirane kao problematične.

a) Nekretnine s neutvrđenim ili neizvjesnim vlasnikom

S obzirom na ranije identificirane probleme pogledu utvrđivanja vlasništva, odredbe Zakona o obnovi ne rješavaju pitanje utvrđivanja većine u slučajevima u koja je vlasništvo neutvrđeno ili neizvjesno. U postojećem stvarnopravnom i zemljišnoknjižnom sustavu Republike Hrvatske, zemljišne knjige predstavljaju jedinu mjerodavnu evidenciju pravnog stanja nekretnina (čl. 3. st. 1., čl. 11. st. 5. ZZK), te iste uživaju javnu vjeru (čl. 8. ZZK). Zbog toga je utvrđivanje zemljišnoknjižnog stanja prvi i osnovni korak za svako postupanje. U situacijama koje su ranije identificirane, utvrđivanje vlasništva može biti problematično. Pritom su identificirane dvije grupe situacija: nekretnine neutvrđenim vlasnikom, te nekretnine s neizvjesnim vlasnikom

Kad se radi o nekretninama s neutvrđenim vlasnikom, radi se zapravo o situaciji s upisanim vlasništvom koje ne odgovara izvanknjižnom stanju. To su slučajevi u kojima podaci zemljišne knjige ne odgovaraju izvanknjižnom stanju jer je od posljednjeg upisa došlo do izvanknjižnih promjena, redovito na temelju samoga zakona (*ex lege*). Na primjer, u situacijama u kojima je u zemljišnoj knjizi upisano društveno vlasništvo, do pretvorbe društvenog vlasništva je došlo po posebnim zakonima odnosno prijelaznim i završnim odredbama ZV-a. Moguće je da zemljišna knjiga upućuje na stjecatelja, jer je u njoj upisano socijalističko pravo upravljanja, korištenja, ili raspolaganja, koja prava su se pretvorila u pravo vlasništva. Moguće je, međutim, da je u međuvremenu došlo do promjene upisanih nositelja tih prava, npr. nasljeđivanjem ili statusnom promjenom, ili višestrukim izvanknjižnim singularnim sukcesijama. Moguće je da su navedena prava prestala, u cijelosti ili djelomično na nekom drugom pravnom temelju, npr. deposedacijom, eksproprijacijom. A moguće je da do pretvorbe nije došlo, u cijelosti ili djelomično, jer za to nisu bile ispunjene pretpostavke za prevorbu, jer je npr. na temelju posebnog zakona nekretnina prešla u vlasništvo države, jer nisu bile ispunjene pretpostavke iz čl. 390. ZV-a o pretvorbi društvenih poduzeća, ili se radi o nekretnine koja je djelomično denacionalizirana, u kojem slučaju su pravila o denacionalizaciji imala prednost (čl. 359. st. 2. ZV-a).

Postojeći modeli rješavanja ovih situacija u pravilu zahtijevaju provođenje sudskog ili upravnog postupka. Od toga su najvažniji oni koji su opisani *supra* (pojedinačni zemljišnoknjižni ispravni postupak i postupak obnove zemljišne knjige, upis po posebnim zakonima). Navedeni modeli, međutim, zahtijevaju relativno dugotrajno vođenje postupaka s neizvjesnim ishodom zbog moguće izjavljenih pravnih lijekova, ili pokrenutih parničnih postupaka s mogućih višestupanjskim stadijima i prekidima. Zbog toga se ne može jamčiti da ovi modeli osiguravaju brzo i učinkovito provođenje obnove povijesne jezgre Grada Zagreba za nekretnine koje su u takvom statusu.

Kod nekretnina s neizvjesnim vlasnikom radi se o situacijama u kojima je iz same zemljišne knjige vidljivo da je vlasništvo sporno (npr. zabilježba spora, zabilježba pravnog lijeka, zabilježba postupka povrata ili drugog postupka), ili postoje takva ograničenja koja potencijalno dovode do promjene koja je vidljiva u zemljišnoj knjizi (npr. predbilježba, zabilježba ovrhe). U ovim slučajevima je jasno da se izvjesnost vlasništva postiže tek

okončanjem postupaka koji su u tijeku, koji su neizvjesnog trajanja, slijedom čega po prirodi stvari također ne postoji jamstvo brzog i učinkovitog provođenja obnove nekretnina povijesne jezgri Grada Zagreba, ako su one u takvom režimu.

U svim ovim slučajevima nije jasno, ili je značajno otežano utvrditi je li postignuta odgovarajuća većina za donošenje odluka o obnovi, neovisno o derogiranim odredbama ZV-a.

b) Nekretnine u etažnom vlasništvu s neupisanim odredivim suvlasničkim dijelovima

Kod ovih nekretnina problem se sastoji u utvrđivanju veličine suvlasničkih dijelova, radi postizanja većine u odlučivanju. Problem utvrđivanja suvlasničkih dijelova je, kao što je ranije razloženo, posljedica činjenice da su u zemljišnoj knjizi ili knjizi položenih ugovora (koja nije povezana sa zemljišnom knjigom) upisani posebni dijelovi kod kojih je etažno vlasništvo uspostavljeno do stupanja na snagu ZV-a, a na temelju kojeg je došlo ex lege do izvanknjižnog povezivanja etažnog vlasništva sa suvlasništvom, pri čemu je veličina suvlasničkog dijela odgovarajuća i odrediva, ali neodređena.

S obzirom na opće pravilo da se do utvrđenja veličine suvlasničkih dijelova svi suvlasnički dijelovi smatraju jednako veliki, jasno je da primjena tog pravila u slučaju obnove može u značajnoj mjeri otežati ili čak zaustaviti obnovu. Ovo stoga što primjena presumpcije o jednakoj veličini suvlasničkih dijelova daje nerazmjerno veća prava suvlasnicima posebnih dijelova manje vrijednosti u usporedbi sa suvlasnicima posebnih dijelova veće vrijednosti, dok im istovremen nameće značajno veće obveze u vidu snošenja troškova razmjerno veličini suvlasničkih dijelova. U biti takvo rješenje može dovesti do nepravičnih rezultata, sporova i općenito osujećivanja obnove.

c) Nekretnine s osnovanim založnim pravom

Kod nekretnina s osnovanim založnim pravom postoji problem potrebne suglasnosti založnog vjerovnika na zahvate na zgradi, o čemu Zakon o obnovi šuti. Ako je zgrada (odnosno cijela nekretnina ili njezin suvlasnički dio) opterećena založnim pravom, za promjene koje utječu na pravni položaj založnog vjerovnika načelno je potreban njegov pristanak, jer je čl. 330. st. 1. ZV-a propisana zaštita založnog vjerovnika kad hipotekarni dužnik čini nešto što dovodi u opasnost ili smanjuje vrijednost nekretnine opterećene hipotekom.

Ako se navedena odredba tumači na način da založnom vjerovniku daje pravo da uskrati pristanak, tada je moguće da se postupak donošenja odluke bude dugotrajan, ili čak spriječen u svim slučajevima u kojima založni vjerovnici nisu suglasni s obnovom, čsk i onda kad je opterećen samo jedan poseban dio nekretnine. To je moguće iz različitih razloga, a naročito imajući u vidu relativno složene procedure procjene rizika od strane financijskih institucija koje djeluju u kompleksnom regulatornom okviru. Nedostatak pristanka založnih vjerovnika može na taj način onemogućiti ili znatno otežati donošenje odluka o obnovi, neovisno o postojećoj derogaciji odredbi ZV-a o potrebnoj većini.

d) Nekretnine s osnovanim služnostima i pravom građenja

Premda u razmotrenim situacijama Bloka 19 nisu pronađene nekretnine na kojima je osnovana služnost ili pravo građenja, navedena situacija je moguća.

Ovlaštenici služnosti koje su takve naravi da bi se odlukama o obnovi zadiralo u njihovo knjižno pravo načelno moraju pristati na takve odluke, jer ovlaštenik služnosti ima opće pravo na zaštitu svojeg prava (čl. 233. ZV-a). Kod stvarnih služnosti ovo može biti slučaj ako se npr. obnovom vrše takve promjene da ovlaštenici služnosti više ne mogu izvršavati svoju služnost (npr. izgradnja dijela zgrade preko nužnog prolaza). Pored toga, kod nekih služnosti, npr. plodouživanja, posebno je izričito propisano da ovlaštenik nije dužan dopustiti da vlasnik obavlja poboljšice na poslužnoj stvari koje nisu nužne, osim ako mu se vlasnik obveže dati punu odštetu za uporabu i prihod koji plodouživatelj gubi zbog obavljanja radova (čl. 207. st. 1. ZV-a). Izostanak sudjelovanja ovih osoba onemogućava, ili barem značajno otežava donošenje odluka o obnovi, neovisno o derogaciji odredbi ZV-a o potrebnoj većini.

U slučaju osnovanog prava građenja, pravo vlasništva na zgradi pripada nositelju prava građenja, pa je u svakom slučaju potrebna suglasnost nositelja odnosno sunositelja prava građenja (odnosno etažnih vlasnika na zgradi na kojoj je osnovano pravo građenja). Sva pravila o vlasništvu nekretnine na odgovarajući se način primjenjuju na vlasništvo zgrade izgrađene na pravu građenja,[24] dok u odnosu na zemljište postoje dva ovlaštenika: nositelj prava građenja kao plodouživatelj (čl. 281. st. 1. ZV), te vlasnik zemljišta.

Vlasnik zemljišta načelno nema pravo sprječavati vlasnika zgrade da s tom zgradom čini što ga je volja, ali u odnosu na zemljište ima sva prava koja nisu ograničena pravom građenja kao služnošću, odnosno sadržajem prava građenja kako je osnovano (čl. 281. st. 3. ZV). To znači da za intervencije koje prelaze okvire ugovorenog prava građenja npr. u pogledu veličine, položaja, oblika i drugih elemenata zgrade je potreban pristanak vlasnika zemljišta.

Ovdje treba napomenuti i to da rušenje zgrade može imati za posljedicu prestanak prava građenja jer je čl. 294. st. 2. ZV-a propisano da pravo građenja na kojem je bila izgrađena zgrada, ali je srušena do te mjere da se ne može rabiti za svrhu kojoj je bila namijenjena, prestaje ukinućem kao da zgrada i nije bila izgrađena, ako nije u roku od šest godina ponovno izgrađeno barem u mjeri koliko je najnužnije da služi svojoj prijašnjoj glavnoj namjeni.

---

[24] Pravo građenja uživa zaštitu po pravilima o zaštiti prava služnosti, koja se primjenjuju na odgovarajući način (čl. 291. ZV).

2. *Ovlaštenici za pokretanje postupka obnove*

Članak 39. Zakona o obnovi navodi izričito koje su osobe ovlaštene pokrenuti postupak donošenja odluke o obnovi. To su

- za obnovu odnosno uklanjanje oštećene višestambene zgrade i stambeno-poslovne zgrade upravitelj zgrade ili predstavnik suvlasnika (čl. 39. st. 3. Zakona o obnovi).
- za obnovu odnosno uklanjanje poslovne zgrade vlasnik odnosno suvlasnik zgrade
- za obnovu, uklanjanje i gradnju zamjenske obiteljske kuće vlasnik odnosno suvlasnik

S obzirom na navedene odredbe, jasno je da je za pokretanje postupka za donošenje odluke o obnovi potrebna suglasnost barem većine suvlasnika, računato po suvlasničkim dijelovima. S tim u vezi postavljaju se već spomenuti problemi utvrđivanja nositelja prava vlasništva i problemi utvrđivanja veličine suvlasničkih dijelova o čemu je već bilo riječi (v. supra).

Pored toga, treba spomenuti da Zakon o obnovi izjednačava pravni položaj upravitelja zgrade i predstavnika suvlasnika, što može biti sporno. Naime, upravitelj je definirani zakonski institut (čl. koji upravlja nekretninom u ime i za račun suvlasnika (čl. 93. st. 1. ZV, čl. 376. st. 3. ZV), raspolaže sredstvima zajedničke pričuve (čl. 376. st. 4. ZV), zastupa suvlasnike u svezi s upravljanjem nekretninom u postupcima pred državnim tijelima (čl. 376. st. 5. ZV), brine se o održavanju zajedničkih dijelova nekretnine, obavještava suvlasnike o obavljenim poslovima, izrađuje pregled predviđenih poslova za održavanje i poboljšice, pokreće sve potrebne postupke pred nadležnim tijelima u svrhu upisa zgrade i svih njezinih posebnih dijelova u zemljišnu knjigu i dr. (čl. 379. st. 1. ZV).

S druge strane, predstavnik suvlasnika nije detaljno uređeni zakonski institut. On se spominje u ZV-u isključivo u čl. 375. o međuvlasničkom ugovoru u prijelaznom razdoblju, koji spominje da ugovor treba između ostalog sadržavati „ime suvlasnika ovlaštenoga za predstavljanje i zastupanje suvlasnika prema upravitelju, odnosno trećim osobama i granice njegovih ovlasti.“ Iz navedenog proizlazi da je predstavnik suvlasnika, ako je određen međuvlasničkim ugovorom, ugovorni zastupnik prema upravitelju i trećim osobama u prijelaznom razdoblju, na kojeg se primjenjuju opće odredbe obveznog prava o zastupanju. Pritom nije jasno kakav je odnos između upravitelja i predstavnika suvlasnika, niti su predstavnikove dužnosti i ovlasti, imenovanje, opoziv i dr. zakonom uređeni.

I upravitelj i predstavnik suvlasnika koji pokreću postupak to čine po izričitom zakonskom ovlaštenju, ali u ime i za račun suvlasnika, pa su u postupku stranke suvlasnici, a ne upravitelj odnosno predstavnik suvlasnika. Ovo je od važnosti zbog omogućavanja svim suvlasnicima da sudjeluju u postupku, te eventualnog izjavljivanja pravnih lijekova, odnosno pokretanja upravnog spora.

Zakon o obnovi ne govori o situaciji u kojoj tijekom postupka dođe do promjene vlasništva, što može predstavljati problem, s obzirom da promjena vlasništva povlači za sobom i promjenu sudionika u postupku. To pak otvara procesna pitanja oko sudjelovanja novog vlasnika i njegove vezanosti procesnim radnjama koje su ranije poduzete. Po općem pravilu Zakona o općem upravnom postupku, ako u tijeku postupka osoba koja do tada nije sudjelovala u postupku traži da joj se prizna svojstvo stranke u tom postupku, službena osoba ispitat će njezino pravo da kao stranka sudjeluje u postupku i o tome donijeti rješenje. Na ovaj način moguće je uključiti novog vlasnika u postupak, dok bi bivši vlasnik trebao prestati biti stranka u postupku obnove, premda to zakonom nije izričito predviđeno.

Još važnije od toga je pitanje subjektivnih granica donesenog rješenja, bilo konačnog, bilo pravomoćnog. Zakon o obnovi ne predviđa posljedice promjene vlasništva na već doneseno rješenje o obnovi, koje je doneseno u korist odnosno protiv suvlasnika koji je u međuvremenu to prestao biti. U takvim slučajevima, doneseno rješenje ne bi obvezivalo novog suvlasnika koji u postupku nije sudjelovao.

Konačno, iz odredbi Zakona o obnovi nije jasno je li podnošenje zahtjeva za obnovu obvezno ili fakultativno. Naime, čl. 39. st. 3-5 navode da se postupak pokreće na zahtjev, dok čl. 39. st. 6. navodi da ako vlasnik, suvlasnik ili upravitelj ne podnesu zahtjev za donošenje odluke o obnovi i ne priložе suglasnost većine suvlasnika, ili je vlasnik nepoznat ili nepoznata boravišta, prema zgradi se postupa u skladu s propisima kojima se uređuje inspekcijski nadzor građenja. Iz navedene formulacije čini se da Zakon o obnovi istovremeno pokušava riješiti dva različita problema: problem nepostojanja većine ili nepostojanja zahtjeva, i problem neutvrđenog vlasništva.

Tumačenje po kojem bi podnošenje zahtjeva bilo obvezatno, bilo bi u suprotnosti s pravilom o tome da se postupak pokreće na zahtjev, a pored toga u situacijama u kojima se postupak treba pokrenuti neovisno o zahtjevu suvlasnika, nadležno tijelo trebalo bi imati ovlast pokretanja postupka po službenoj dužnosti. Suprotno tome, Zakon o obnovi upućuje na primjenu propisa o inspekcijskom nadzoru građenja.

Propis o inspekcijskom nadzoru građenja jest Zakon o građevinskoj inspekciji. Taj zakon, međutim, ne uređuje pitanja cjelovite obnove, već određivanje inspekcijskih mjera, a posebno donošenje rješenja kojim se naređuje vlasniku građevine otklanjanje oštećenja na postojećoj građevini zbog kojih postoji opasnost za život ljudi, okoliš, druge građevine ili stabilnost tla na okolnom zemljištu u određenom roku (čl. 27. st. 1. ZGI). Slično je propisano i u ZV-u u čl. 383. st. 1. ZV-a, kada zbog oštećenja zajedničkih dijelova i uređaja nekretnine postoji opasnost za život i zdravlje ljudi, građevinski inspektor naređuje upravitelju nekretnine, odnosno suvlasnicima ako nemaju upravitelja, izvršenje nužnih popravaka, s tom razlikom što ZV propisuje da se rješenje donosi protiv upravitelja, ako postoji, a protiv suvlasnika samo ako nemaju upravitelja. S obzirom na neujednačenost citiranih zakonskih odredbi, nije u potpunosti jasno koji od ova dva propisa ima specijalni karakter, a navedenu dvojbu bi trebalo otkloniti izmjenom odnosno dopunom propisa.

Mjere po ZGI su ograničenog karaktera. Građevinski inspektor može odrediti mjeru uklanjanja građevine odnosno njezina dijela zbog kojeg postoji opasnost ako u određenom roku ne otkloni oštećenja (čl. 27. st. 2. ZGI), a komunalni redar mjeru uklanjanja ruševine zgrade (čl. 62. ZGI)[25] te mjeru otklanjanje oštećenja pročelja i/ili pokrova postojeće zgrade koja nisu nosiva konstrukcija, a zbog kojih postoji opasnost za zdravlje ili život ljudi (čl. 53. ZGI). Slijedom toga, upitno je bi li se cjelovita obnova mogla odrediti kao mjera po ZGI, budući da, usprkos upućivanju iz Zakona o obnovi, ne postoji materijalnopravno povezani supstrat u ZGI-u.

Na ovom mjestu se ukazuje i na čl 24. st. 1. Zakona o obnovi sukladno kojem se uklanjanje uništene zgrade provodi uz suglasnost vlasnika odnosno svih suvlasnika zgrade, koja se mora dati u roku od 30 dana od dana pravomoćnosti akta o uklanjanju uništene zgrade te čl. 24. st. 2. Zakona o obnovi sukladno kojem se uklanjanje uništene zgrade za koju nema suglasnosti vlasnika odnosno svih suvlasnika zgrade ili je vlasnik nepoznat ili nepoznata boravišta obavlja u skladu s propisima kojima se uređuje inspekcijski nadzor građenja. Nije jasno zašto Zakon o obnovi posebno propisuje potrebu pribavljanja suglasnosti vlasnika odnosno suvlasnika, pogotovo kraj činjenice da se takva suglasnost mora dati u propisanom roku, te da se dalje upućuje na primjenu pravila o inspekcijskom nadzoru, koji se ionako provodi bez suglasnosti vlasnika. Slijedom toga, čini se izlišnim zahtijevati suglasnost vlasnika, ako su ispunjene pretpostavke za uklanjanje iz ZGI, o kojima je već bilo riječi.

Inspekcijski nadzor se pokreće po službenoj dužnosti, pa ZGI može biti od koristi u situacijama koje ulaze u njegovo područje primjene a potrebno je postupak pokrenuti na taj način tj. bez zahtjeva suvlasnika. Međutim, čl. 39. st. 6. Zakona o obnovi upućuje na primjenu pravila o inspekcijskom nadzoru i u slučajevima neutvrđenog vlasništva. Sukladno čl .18. ZGI, stranke u postupku inspekcijskog nadzora mogu biti sudionici u gradnji, vlasnik građevine, vlasnik zemljišta na kojemu se gradi ili je izgrađena građevina i nositelj drugih stvarnih prava na tom zemljištu, odnosno građevini. Ako se investitor, odnosno vlasnik građevine ne može utvrditi, rješenje o uklanjanju građevine i obustavi građenja se donosi protiv nepoznate osobe (čl. 19. st. 2. ZGI).[26] Navedeni model je primjenjiv samo na situacije u kojima je poznato da postoji suvlasnik, iako se ne zna njegov identitet ili boravišta, ali ne i na situacije u kojima nije uopće poznato da postoji suvlasnik. Jednako tako, navedeno rješenje nije primjenjivo na slučajeve u kojima postojanje suvlasništva nije sporno, ali suvlasnički omjeri nisu utvrđeni.

Konačno, ključna razlika u odnosu na postupak obnove tiče se financiranja, odnosno snošenja troškova. Prema ZGI-u, troškove izvršenja snosi izvršenik, a oni se namiruju iz državnog proračuna ili proračuna jedinice lokalne samouprave do naplate od

---

[25] Ruševina su ostaci zgrade koja je zbog oštećenja ili nedostatka pojedinih dijelova izgubila svoja svojstva zbog čega nije prikladna za uporabu sukladno svojoj namjeni, a koja se zbog toga ne rabi najmanje pet godina (čl. 62 ZGI).

[26] U takvom slučaju, rješenje, odnosno zaključak dostavlja se stavljanjem na oglasnu ploču Ministarstva, područnog ureda, odnosno područne jedinice. Obavijest o tome ostavlja se na gradilištu, odnosno građevini i objavljuje na mrežnim stranicama Ministarstva (čl. 20. st. 1. ZGI), i smatra se dostavljenim istekom osmoga dana od dana objave na oglasnoj ploči (čl. 20. st. 2. ZGI).

izvršenika (čl. 39. ZGI). Navedeno pravilo isključuje primjenu sustava sufinanciranja iz Zakona o obnovi, jer se u postupku inspekcijskog nadzora niti ne ispituju pretpostavke, niti se donosi rješenje o obnovi. Činjenica da se troškovi izvršenja predujmljuju iz proračunskih sredstava u situacijama otežane naplate, kao i mogućnosti stečaja bilo potrošača, bilo pravne osobe u velikoj mjeri otežava ostvarenje ciljeva cjelovite obnove.

3. Vlasnici stanova koje koriste zaštićeni najmoprimci kao korisnici obnove

Sukladno čl. 5. st. 4. Zakona o obnovi, "stavak 3. ovoga članka ne odnosi se na vlasnike stanova čije stanove koriste ili su koristili zaštićeni najmoprimci." U izvornoj verziji navedenog članka uputnica na stavak 3. odnosila se na pravila o prebivalištu ili boravištu vlasnika, pa je proizlazilo da se ta pretpostavka ne traži za vlasnike koji zbog zaštićenog najma niti ne mogu ostvarivati posjed stana. Navedeno tumačenje trebalo bi primijeniti i nakon izmjene i dopune Zakona o obnovi kojom je stavak 3. postao stavak 4. bez odgovarajuće izmjene čl. 5. st. 4. koji je postao čl. 5. st. 5. istoga zakona.

Navedeno pravilo upućuje na to da u postoje različite sheme financiranja u situacijama u kojima u istoj zgradi postoje vlasnici s različitim statusom prebivališta ili boravišta, odnosno zaštićeni najmoprimci. Ako u istoj zgradi postoje stanovi koje koriste ili su koristili zaštićeni najmoprimci, za vlasnike tih stanova mogu nastati prava i obveze u vezi s obnovom na temelju odluke svih suvlasnika, donesene prema Zakonu o obnovi (kao posao redovite uprave). Pritom vlasnici stanova koje koriste ili su koristili zaštićeni najmoprimci sudjeluju u odlučivanju po pravilima Zakona o obnovi, te sudjeluju u formiranju većine ovisno o veličini suvlasničkog dijela. To ujedno znači da se tim vlasnicima protivno njihovoj volji, a odlukom većine, može odrediti obveza financiranja obnove, premda se radi o neuseljivom stanu. Takvi vlasnici izuzeti su od primjene pravila o stanovanju odnosno prijavljenom prebivalištu ili boravištu, pa je omjer sudjelovanja u financiranju niži u odnosu na vlasnike stanova koji ne stanuju u posebnom dijelu ili nemaju prijavljeno prebivalište odnosno boravište na adresi zgrade koja se obnavlja.

Izmjenama i dopunama Zakona o obnovi čl. 5. st. 5. je dopunjen na način da se isti odnosi i na „vlasnike koji su stekli nekretninu nakon 22. ožujka 2020. od srodnika bez naknade (nasljeđivanje, darovanje i druga stjecanja bez naknade)." Za ove osobe također je isključen kriterij stanovanja, odnosno o prebivalištu odnosno boravištu iz razloga su te osobe nekretninu stekle nakon tek nakon 22. ožujka 2020. Pritom nije jasno zašto je kriterij isključenja upravo besplatno stjecanje od srodnika. Time su isključena sva besplatna stjecanja za korist osoba koje ne ulaze u krug srodnika propisan Zakonom o obnovi (srodnici po krvi u ravnoj lozi, bračni drug, izvanbračni drug, životni partner odnosno neformalni životni partner, posvojitelj odnosno posvojenik), koje mogu biti srodne (npr. braća i sestre) ili ne moraju (npr. ovlaštenici povrata), jer su i te osobe nekretninu stekle nakon 22. ožujka 2020. Štoviše, u mnogim slučajevima kao što je to nasljeđivanje ili donošenje rješenja o povratu, stjecatelji nisu imali utjecaja na trenutak stjecanja, jer je trenutak stjecanja određen neovisno o njihovoj volji (smrt, okončanje postupka povrata).

Nije u potpunosti jasno zašto su od izuzetaka isključeni stjecatelji koji su nekretninu stekli naplatnim putem nakon 22. ožujka 2020. Opravdanje za takvo isključenje moglo bi se potražiti u činjenici da su osobe koje su stjecale nekretninu naplatno nakon potresa, nekretninu stekle po cijeni koja je reflektirala postojeća oštećenja u punom opsegu, pa nisu neposredno pretrpile imovinsku štetu od potresa (već ju je pretrpio bivši vlasnik). Taj argument, međutim, išao bi u prilog rješenju po kojem takvi stjecatelji imaju obvezu sufinanciranja u omjeru od 100%, a ne 50%, i to neovisno o statusu stanovanja, prijavljenog prebivališta ili boravišta, koje nije propisano. Pored toga, navedeni argument nije prihvatljiv u slučajevima kad se radi o naplatnom stjecanju, a u kojima je cijena aleatorna, kao što je to slučaj kod ugovora o doživotnom i dosmrtnom uzdržavanju, koji su u praksi česti. Suprotno tome, ako se prihvati shvaćanje (odnosno model) po kojem otuđivatelji prilikom formiranja cijene prenose gubitak na stjecatelja, što se može očekivati nakon pokretanja postupka obnove, takvim stjecateljima trebalo bi omogućiti isti pravni status kao i otuđivatelju, pa bi na njih trebalo proširiti gore opisano isključenje, što sada nije slučaj.

4. Založno pravo radi osiguranja troškova obnove

Sukladno čl. 7. st. 1. Zakona o obnovi, financijska sredstva koja vlasnici plaćaju za obnovu stambeno-poslovne i višestambene zgrade, vlasnici odnosno suvlasnici dužni su osigurati u zajedničkoj pričuvi i uplatiti ih na račun Fonda za obnovu prije početka izvođenja radova na obnovi. Slično pravilo vrijedi i za obiteljske kuće i poslovne zgrade (čl. 8. st. 1. Zakona o obnovi) i druge nekretnine (čl. 9. st. 1. Zakona o obnovi).

U suprotnom, sredstva će osigurati Republika Hrvatska (čl. 7. st. 3., čl. 8. st. 3. i čl. 9. st. 3. Zakona o obnovi), a na nekretninama odnosno posebnim dijelovima osnovat će se založno pravo (hipoteka) u korist Republike Hrvatske kao založnog vjerovnika do osiguranja potrebnih sredstava (čl. 7. st. 2., čl. 8. st. 2. i čl. 9. st. 2. Zakona o obnovi).

Navedeno pravilo nije u potpunosti jasno u pogledu trenutka nastanka i visine obveze pojedinih vlasnika. Pravilo zahtijeva, da bi se ispravno provelo zemljišnoj knjizi, da postoji isprava na temelju koje se založno pravo upisuje, i koja sadržava sve što je zemljišnoknjižnim pravom predviđeno za upis založnog prava. Slijedom toga, bilo bi potrebno da se rješenjem o obnovi u izreci odluke odredi nalog pojedinim suvlasnicima da su dužni uplatiti određeni iznos. Visina tog iznosa morala bi se izračunati uzimajući u obzir ukupni trošak obnove, pravila o sufinanciranju primijenjena na pojedine suvlasnike, i veličinu suvlasničkih dijelova pojedinih suvlasnika.

Jednako tako, odredba ne sadržava rok u kojem obveza dospijeva, tj. rok u kojem su suvlasnici dužni izvršiti uplatu, što je od ključne važnosti zbog pravila o dužnosti Republike Hrvatske da ista sredstva uplati. Za ovu obvezu Republike također nije propisan rok dospijeća, niti je određena kamata koju su suvlasnici dužni platiti na tako predujmljeni iznos.

5. Zabrana otuđenja

Sukladno čl. 5. st. 7. Zakona o obnovi, zgrade za koje je financiranje obnove osigurano iz proračunskih sredstava, vlasnik odnosno suvlasnik ne smije otuđiti u roku od pet godina od dana primitka završnog izvješća nadzornog inženjera u obnovi, koja zabrana će se upisati u zemljišne knjige na temelju odluke o obnovi, ako u državni proračun ne uplati ukupan iznos sredstava koje je osigurala Republika Hrvatska odnosno Grad Zagreb.

Interpretacija ove odredbe nije u potpunosti jasna. Naime, odredba izričito zabranjuje vlasniku odnosno suvlasniku otuđenje (naplatno i besplatno) u roku od pet godina od dana primitka završnog izvješća nadzornog inženjera o obnovi, ali stilizacija odredbe upućuje da će se zabrana upisati „ako u državni proračun ne uplati ukupan iznos sredstava koje je osigurla Republika Hrvatska odnosno Grad Zagreb.“ Iz navedenog nije jasno da li se zabrana upisuje odmah na temelju rješenja o obnovi, i koji su njezini učinci. Sistematskim tumačenjem proizlazilo bi da se zabrana upisuje na temelju pravomoćnog rješenja o obnovi kako je određena, pri čemu ista ima takav učinak da će se svaki prijedlog za upis koji se temelji na ispravi o otuđenju, zaprimljen nakon prijedloga za upis zabilježbe zabrane odbiti, pa prijenos vlasništva ne bi bio moguć. Dio odredbe koja propisuje uvjet uplate u državni odnosno gradski proračun trebalo bi se tumačiti kao iznimku od zabrane, pri čemu bi otuđenje bilo dopušteno (i posljedično upis, uz brisanje zabrane) ako bi otuđivatelj uz prijedlog za upis dostavio odgovarajući dokaz o uplati.

Poseban slučaj predviđen je u čl. 6. Zakona o obnovi za posebne kategorije osoba koje su oslobođene osiguranja odnosno uplate sredstava za konstrukcijsku obnovu obiteljskih kuća, poslovnih, stambeno-poslovnih i višestambenih zgrada te gradnju zamjenskih obiteljskih kuća.[27] Za ove slučajeve također je propisano da će se zabrana otuđenja odrediti u izreci odluke o obnovi i upisati u zemljišnu knjigu (čl. 6. st. 3. Zakona o obnovi). Međutim, istovremeno je u čl. 6. st. 2. Zakona o obnovi propisano da ako vlasnik odnosno suvlasnik nekretnine tu nekretninu proda u roku od pet godina od dana primitka završnog izvješća nadzornog inženjera u obnovi, dužan je uplatiti u državni proračun pripadajući iznos. Navedene odredbe su očito kontradiktorne, zbog toga jer zabrana otuđenja podrazumijeva da otuđenje nije dopušteno, slijedom čega bi svaki prijedlog za upis u zemljišnu knjigu na temelju isprave o otuđenju, koji je zaprimljen nakon upisa zabilježbe zabrana trebalo odbiti. Zbog toga je nelogično da se istovremeno propisuje obveza uplate u slučaju prodaje, budući da zabrana isključuje prodaju.

---

[27] To su osobe čiji dohodak, uključujući i dohodak bračnog ili izvanbračnog druga odnosno dohodak životnog ili neformalnog životnog partnera, u protekloj i tekućoj godini ne prelazi iznos neoporezivog dohotka i ako nije imao druge značajnije imovine na dan 22. ožujka 2020. te 28. i 29. prosinca 2020. (druge nekretnine, štednju, motorna vozila i plovila) čija ukupna vrijednost prelazi 200.000,00 kuna, o čemu se prilaže odgovarajuća potvrda te daje pisani iskaz ovjeren kod javnog bilježnika, osobe s invaliditetom koja svoj status dokazuje pravovaljanim ispravama nadležnih tijela, sukladno naputku ministra nadležnog za poslove socijalne skrbi, osobe koje su na dan dan 22. ožujka 2020. živjele u zajedničkom kućanstvu s osobom s invaliditetom, te korisnik socijalne skrbi kojemu je priznato pravo na zajamčenu minimalnu naknadu sukladno posebnom zakonu, o čemu se prilaže odgovarajuća potvrda (čl. 6. st. 1. Zakona o obnovi).

D. Pravni problemi u primjeni konstruktorskih modela obnove

U prezentaciji konstruktorskih modela prikazano je deset konstruktorskih modela odnosno konceptualnih rješenja, čija primjena ovisi o stupnjevima oštećenja zgrade. To su slijedeći modeli: 1. Adaptacija potkrovlja, 2. Manji opseg zahvata, 3. Ojačanje zida samo izvana, 4. Nova komunikacijska jezgra, 5. Ojačanje zida FRP-om, 6. Ojačanje zida torkretnom oblogom, 7. Prezidavanje, pretvaranje pregradnih u omeđeno ziđe, 8. Pretvaranje nekonstrukcijskih elemenata u ab-zidove, 9. Dodatne valjnjske ab-jezgre i 10. Zamjenska građevina

Imovinskopravni problem koji se tiču pojedinih modela razlikuju se po prirodi posla i ograničenja. U nastavku se razlažu problemi koji su istaknuti na radnom sastanku sa konstruktorskim timom kao

1. Adaptacija tavanskog prostora

Prezentirani konstruktorski model polazi od ideje adaptacije tavana kao zajedničkog prostora zgradi, odnosno njegove prenamjene u stambeni ili poslovni prostor, te sukcesivne prodaje tog posebnog dijela trećoj osobi. Financijska sredstva ostvarena prodajom iskoristila bi se sukladno tom modelu za obnovu zgrade.

Navedeni model načelno zahtijeva sređene imovinskopravne odnose na nekretnini. Polazeći od pretpostavke da su poznati suvlasnici, kao i njihovi određeni suvlasnički dijelovi, imovinskopravna rješenje su slijedeća. Adaptaciji bi trebalo pristupiti na temelju međuvlasničkog ugovora svih suvlasnika, u kojem bi svi suvlasnici bili suglasni oko toga da se provede adaptacija i prenamjena zajedničkog tavanskog prostora u stan ili posebni dio. Na temelju takve suglasnosti bilo bi potrebno ishoditi odgovarajući akt za građenje i provesti adaptaciju.

Premda Zakon o obnovi navodi da je odluka o obnovi posao redovite uprave, isti ne navodi adaptaciju tavana kao jednu od posebno predviđenih radnji u obnovi. Adaptacija tavanskog prostora može predstavljati sastavni dio cjelovite obnove, pa se u tom kontekstu može pojaviti kao sporno može li odluka većine suvlasnika računata po suvlasničkim dijelovima biti dovoljna za takvu promjenu. S obzirom na postojeće odredbe ZV-a, barem za sada, ne čini se da je to moguće, budući da se radi o promjeni unutarnje vlasničke strukture, tj. uspostavi etažnog vlasništva na zajedničkom dijelu. Premda Zakon o obnovi tretira cjelovitu obnovu kao

U međuvlasničkom ugovoru bilo bi potrebno predvidjeti točan opis posebnog dijela koji će nastati prenamjenom, te bi svi suvlasnici trebali međusobno prenijeti određeni suvlasnički dio, tako da se stvori suvlasnički dio koji je odgovarajući novom posebnom dijelu. To znači da svaki od suvlasnika prenosi svim ostalim suvlasnicima određeni suvlasnički dio, te istovremeno svaki od ostalih suvlasnika čini isto. Koliko iznosi potreban suvlasnički dio ovisi o projektu, tj. o novonastalom posebnom dijelu, a koliko iznosi suvlasnički dio koji svaki od suvlasnika ustupa ostalima se može izračunati na temelju postojećih suvlasničkih omjera. Tako dobiveni suvlasnički dio se povezuje s vlasništvom

novonastalog posebnog dijela, pri čemu se istovremeno smanjuju svi postojeći suvlasnički dijelovi koji su već povezani sa vlasništvom posebnih dijelova.

Za uspostavu etažnog vlasništva na novonastalom posebnom dijelu potrebno je izvršiti uknjižbu novog posebnog dijela i prava vlasništva na njemu za korist svih suvlasnika u utvrđenim suvlasničkim omjerima (zapravo identičnima na postojećim posebnim dijelovima), na temelju općih pravila ZV-a o uspostavi etažnog vlasništva. Za to je, osim međuvlasničkog ugovora, potrebna i potvrda nadležnog upravnog tijela da je određeni stan ili druga prostorija u određenoj zgradi i na određenoj zemljišnoj čestici samostalna uporabna cjelina (čl. 73. st. 3. ZV-a). Iako prema čl. 73. st. 3. Potvrda mora sadržavati popis i opis posebnih dijelova nekretnine i da su izgrađeni u skladu s dozvolom nadležnog tijela, s obzirom da je etažno vlasništvo već uspostavljeno, i da se ono uspostavlja samo na novonastalom posebnom dijelu, potvrda u ovom slučaju ne mora sadržavati nego opis posebnog dijela na kojem se etažno vlasništvo uspostavlja, te navod da je izgrađen s dozvolom nadležnog tijela.

Izuzetno je važno da se prilikom gradnje ne odstupa od projekta, budući da su podaci o novonastalom posebnom dijelu, a posebno površini, ključni podaci na temelju kojih se izdaje potvrda i na temelju kojih je sastavljen međuvlasnički ugovor, koji predstavljaju isprave na temelju kojih se dopušta uknjižba tj. uspostava. Odstupanja do kojih dođe prilikom gradnje nakon sastavljanja međuvlasničkog ugovora redovito će dovesti do potrebe sastavljanja dopuna ili novog međuvlasničkog ugovora. Premda je moguće već u inicijalnom međuvlasničkom ugovoru ugovoriti obvezu svih potpisnika da u takvom slučaju međuvlasnički ugovor usklade sa stvarnim stanjem, takve klauzule mogu naknadno postati problematične u vezi s pravima i dužnostima suvlasnika, i izazvati spor, pa bi ove situacije svakako trebalo izbjeći.

Neki od važnijih problema koji se mogu pojaviti u primjeni ovog modela su slijedeći:

Moguća je promjena vlasništva nakon sklapanja međuvlasničkog ugovora, a prije uspostave etažnog vlasništva na novom posebnom dijelu. Novi etažni vlasnik načelno nije vezan ranije potpisanim međuvlasničkim ugovorom, budući da nije ugovorna strana. Trenutačno ne postoji mogućnost evidentiranja međuvlasničkog ugovora radi namjeravane uspostave etažnog vlasništva u zemljišnoj knjizi, kojim bi se postigli učinci proširenog djelovanja međuvlasničkog ugovora. Osim eventualne izmjene propisa u smislu dopuštanja upisa zabilježbe kojom bi se postojanje takvog ugovora učinilo vidljivim prema trećima, te obvezivalo stjecatelja, u postojećem modelu moguće je odmah nakon sklapanja međuvlasničkog ugovora izvršiti uknjižbu prava vlasništva za korist svakog suvlasnika u određenom suvlasničkom dijelu bez povezivanja s bilo kojim posebnim dijelom. Na taj način bi nekretnina postala parcijalno etažirana, te bi svaki kasniji stjecatelj posebnog dijela morao posebno ugovoriti i stjecanje nepovezanog suvlasničkog dijela. U tom slučaju i dalje bi postojao problem nevezivanja suglasnošću prednika na uspostavu, ali bi se iz same zemljišne knjige vidjelo da se radi o nepovezanim suvlasničkim dijelovima što bi barem donekle upozorilo stjecatelja na kompleksniji odnos. Prilikom prodaje stjecatelj bi mogao pristupiti ugovoru, a i u samom međuvlasničkom ugovoru bi se

otuđivatelj mogao obvezati na prodaju pod uvjetom takvog pristupa, uz eventualnu odgovornost za štetu ostalim suvlasnicima ukoliko to propusti učiniti.

Ako suvlasnički dijelovi nisu utvrđeni, ali su odredivi, tada se prilikom sklapanja međuvlasničkog ugovora može odmah pristupiti utvrđenju suvlasničkih dijelova prema postojećem stanju, te daljnjem ugovaranju kao što je već opisano *supra*. U takvom slučaju bi se odmah u zemljišnu knjigu upisali suvlasnički dijelovi koji bi bili umanjeni za one dijelove koji bi bili potrebni za uspostavu etažnog vlasništva na budućem, novonastalom posebnom dijelu (adaptiranom tavanu).

Ako suvlasnici nisu utvrđeni, ili su sporni, tada bi se prethodno moralo riješiti pitanje utvrđenja svih suvlasnika, kako bi se pristupilo sklapanju međuvlasničkog ugovora. U suprotnom, osobe koje nisu sklopile međuvlasnički ugovor, ne bi njime bile vezane, što bi u konačnici moglo dovesti do spora.

Konačno, postoji mogućnost da je tavanski prostor iskorišten ne kao zajednički dio, već da je već raspoređen na sporedne dijelove (npr. uz pregrade), koji su kao takvi upisani uz posebne dijelove. U takvom slučaju, bilo bi potrebno u međuvlasničkom ugovoru dati suglasnosti na brisanje svih (ili nekih) posebnih dijelova, kako bi ti dijelovi postali zajednički, te bi se istovremeno pristupilo rekalkulaciji i ustupu suvlasničkih dijelova potrebnih za uspostavu etažnog vlasništva na budućem, novonastalom posebnom dijelu (adaptiranom tavanu). U ostalom bi se postupilo kao što je ranije opisano u pogledu sadržaja međuvlasničkog ugovora.

2. Zahvati na zajedničkim dijelovima

Za zahvate na zajedničkim dijelovima ako se radi o popravku nekonstrukcijskih elemenata, popravku konstrukcije, pojačanju konstrukcije, cjelovitoj obnovi konstrukcije i cjelovitoj obnovi zgrade potrebna je većina glasova svih suvlasnika računato po suvlasničkim dijelovima, jer se sukladno čl. 16. st. 8. Zakona o obnovi ovi smatraju poslom redovite uprave.

Suvlasnici koji su u manjini, na temelju odluke većine, dužni su sudjelovati u obnovi sukladno odluci, kako financijski, tako i nefinancijski. Potonje u prvom redu podrazumijeva dopuštenje odnosno pristup u svoj posebni dio radi provođenja obnove. I po općem pravilu iz čl. 80. st. 3. ZV-a etažni vlasnik dužan je dopustiti pristup u stan, odnosno prostoriju i njihovu uporabu, ako je to potrebno za održavanje zajedničkih dijelova nekretnine, ali se u slučaju obnove radi o većim zahvatima od održavanja. ZV ne sadržava pravila o obveznom pristupu za take slučajeve zbog toga jer se radi o poslovima izvanredne uprave za koje je potrebna suglasnost svih, pa se podrazumijeva da su svi suvlasnici suglasni sa zahvatima. U slučaju obnove, međutim, moguće je da se pojedini suvlasnici protive zahvatima.

Postojeći zakonodavni okvir omogućava u takvom slučaju redoviti pravni put putem parničnog i ovršnog postupka koji su u svakom slučaju isuviše dugotrajni da bi se efikasno provela obnova. Eventualno izdavanje privremene mjere od strane nadležnog

suda moglo bi biti učinkovito, ali pod pretpostavkom hitnog rješavanja. U okviru Zakona o građevinskoj inspekciji i ZV-a propisane su mjere građevinskog inspektora, koje se međutim odnose samo na nužne popravke. Sukladno čl. 27. st. 1. ZGI, građevinski inspektor može narediti otklanjanje oštećenja na postojećoj građevini zbog kojih postoji opasnost za život ljudi, okoliš, druge građevine ili stabilnost tla na okolnom zemljištu u određenom roku, a slično određuje i čl. 383. ZV-a na koji se čl. 27. st. 6. ZGI izričito poziva. Očito je da to nije dovoljno u opisanoj situaciji izostanka suglasnosti na pristup u posebni dio radi provođenja odluke o obnovi. Sam Zakon o obnovi ne sadržava posebne odredbe o izvršenju, niti ima prekršajne odredbe koje bi predviđale posebne načine izvršenja ili prekršajnu odgovornost.

Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima sadržava i posebne odredbe o isključenju iz suvlasničke zajednice, koje su primjenjive u ovim situacijama. Sukladno čl. 98. st. 2. ZV-a većina suvlasnika može donijeti odluku o isključenju drugog suvlasnika, ako suvlasnik ne udovoljava dužnostima koje proizlaze iz zajednice, osobito ako ne plati dužne iznose ni do završetka rasprave koja prethodi presudi prvostupanjskoga suda, a ako je bilo sporno koliko je dužan platiti pa je sud donio međupresudu, tada do završetka prvostupanjske rasprave koja slijedi nakon međupresude, Slučaj neplaćanja odgovarajućih iznosa u pričuvu, kao i onemogućavanje pristupa za provođenje obnove mogu se smatrati razlozima koji potpadaju pod citirani razlog, pa suvlasnici koji su odlučili da će zahtijevati isključenje tada mogu tužbom zahtijevati da sud utvrdi postojanje razloga za isključenje i odluči da je tuženik dužan otuđiti svoj suvlasnički dio i napustiti posjed, jer će se u protivnom na zahtjev tužitelja, koji ne može biti stavljen u roku kraćem od tri mjeseca od pravomoćnosti presude, tuženikov suvlasnički dio prodati na javnoj dražbi (čl. 98. st. 5. ZV-a). Ovaj mehanizam prisile predstavlja relativno efikasnu prijetnju suvlasnicima da se ponašaju u skladu s odlukom o obnovi, međutim, s obzirom da se radi o višefaznom parničnom postupku, jasno je da je ovaj mehanizam dugotrajan.

U pogledu troškova koji su suvlasnici dužni snositi sukladno Zakonu o obnovi (čija visina ovisi o shemi financiranja, o kojoj je već bilo riječi), vrijede opće odredbe ZV-a. Po općem pravilu iz čl. 89. st. 1. ZV-a, troškove za održavanje i za poboljšavanje nekretnine snose svi suvlasnici nekretnine razmjerno svojim suvlasničkim dijelovima, ako nije drukčije određeno a sukladno čl. 89. st. 2. ZV-a doprinose za zajedničku pričuvu radi pokrića troškova održavanja i poboljšavanja nekretnine te za otplaćivanje zajma za pokriće tih troškova snose svi suvlasnici razmjerno svojim suvlasničkim dijelovima, ako nije drukčije određeno. U kontekstu obnove to znači da se doprinos za pričuvu po općem pravilu računa prema veličini suvlasničkog dijela, za što vrijedi sve što je već rečeno o problemu utvrđivanja veličine suvlasničkog dijela odnosno utvrđivanja suvlasništva.

Suvlasnici mogu odrediti drukčiji ključ raspodjele troškova i doprinosa zajedničkoj pričuvi odlukom većine suvlasničkih dijelova, kad je riječ o troškovima za održavanje onih uređaja nekretnine koji nisu u podjednakom omjeru korisni svim suvlasnicima, kao što su troškovi za dizalo, centralno grijanje i dr., ako takvu odluku opravdavaju različite mogućnosti pojedinih suvlasnika da te uređaje rabe i nemogućnost utvrđivanja stvarnoga potroška svakoga pojedinoga suvlasnika, a suglasnom odlukom svih suvlasnika, u

pisanom obliku, glede svih ostalih troškova za održavanje i poboljšavanje nekretnine te doprinosa zajedničkoj pričuvi (čl. 89. st. 3. ZV-a).

Navedeno pravilo primjenjuje se i kod obnove. To znači da suvlasnici mogu odrediti i drugačiji ključ raspodjele troškova većinom glasova u odnosu na obnovu, ako se obnovom predviđa ugradnja uređaja nekretnine koji nisu u podjednakom omjeru korisni svim suvlasnicima ako takvu odluku opravdavaju takve mogućnosti pojedinih suvlasnika da da te uređaje rabe i nemogućnost utvrđivanja stvarnog potroška svakog suvlasnika.

Navedene odluke su podvrgnute sudskoj kontroli. Svaki suvlasnik može zahtijevati od suda da utvrdi odgovara li način raspodjele troškova opisanim pravilima, te da po pravednoj ocjeni utvrdi ključ za raspodjelu troškova s obzirom na različitu mogućnost uporabe uređaja koji nisu u podjednakom omjeru korisni svim suvlasnicima.

S obzirom na pravo svakog suvlasnika da dovede u pitanje odluku o drugačijem ključu raspodjele, ovo predstavlja moguće problematično mjesto, ako suvlasnici većinom odluče da neki od suvlasnika, uključujući one koji se protive obnovi, su dužni snositi veći teret od ostalih zbog toga jer obnovom dobivaju pogodnosti koje ostali suvlasnici ne dobivaju (npr. dizalo).

Napominje se i to da Zakon o vlasništvu propisuje opće pravilo o polaganju računa od strane upravitelja (ne i predstavnika suvlasnika) iz čl. 93. st. 3.koja predviša polaganje svakom suvlasniku urednog računa o poslovanju u prethodnoj kalendarskoj godini i stavljanje mu na prikladan način na uvid isprave na kojima se temelji, i to najkasnije do 30. lipnja svake godine, dužnost izrade pregleda predviđenih poslova za održavanje i poboljšice, kao i predvidivih troškova i opterećenja u narednoj kalendarskoj godini, te objave u kući najkasnije do isteka tekuće kalendarske godine, Navedne odredbe čine se nedostatnim za slučaj obnove u kojem bi bilo korisno propisati kontinuirano polaganje računa ovisno o fazi obnove.

3. Zahvati na posebnim dijelovima

U okviru obnove moguće je provesti i zahvate na posebnim dijelovima, na način da dođe do promjena koje se tiču i ostalih suvlasnika. Načelno, etažni vlasnik ne treba odobrenje svih suvlasnika za takve promjene, uključujući promjenu namjene, ali promjena ne smije prouzročiti oštećenje zgrade i drugih dijelova nekretnine, povredu vanjskoga izgleda zgrade, ni opasnost za sigurnost osoba, zgrade ili drugih stvari (čl. 82. st. 1. ZV-a).

Ako bi za promjenu bilo potrebno zadrijeti u zajedničke dijelove nekretnine, to je dopušteno samo ako je takva promjena uobičajena ili služi važnom interesu vlasnika posebnoga dijela, inače je svaki suvlasnik može zabraniti (čl. 82. st. 1. ZV-a). Navedena odredba je problematična u kontekstu obnove, zbog toga jer pravilo daje pravo svakom suvlasniku da zabrani promjenu, neovisno o tome što je odluka o obnovi valjano donesena većinom. Zbog toga bi u istu odredbu trebalo interpretirati na način da se u kontekstu obnove ona ne primjenjuje. Iznimka je predviđena za postavljanje vodova za

svjetlo, plin, energiju, vodu i telefon i sličnih uređaja, postavljanje elektroničke komunikacijske infrastrukture, potrebnih prema stanju tehnike, ako nije moguć ili nije odobren priključak na postojeću antenu, te izvođenje radova kojima se osigurava nesmetan pristup, kretanje i rad osobama smanjene pokretljivosti (čl. 82. st. 1. ZV-a).

Radi promjena na svome dijelu nije dopušteno zadrijeti u one dijelove nekretnine koji su kao posebni dio u vlasništvu drugoga suvlasnika bez njegova odobrenja; ali taj će ipak morati trpjeti ono u vezi s tuđim prepravkom čime se bitno i trajno ne povređuje njegovo pravo na posebnom dijelu, a i ono što je umjesno kad se pravedno odvagnu svi interesi. Vlasnik posebnoga dijela koji provodi promjene na svome dijelu dužan je dati primjerenu naknadu drugomu čija je prava time povrijedio i kad je taj bio dužan trpjeti tu povredu (čl. 82. st. 1. ZV-a). Navedeno pravilo je također problematično, iz istih razloga kao i zabrana pristupa kod zahvata na zajedničkim dijelovima nekretnine. S obzirom na relativno široku formulaciju odredbe koja zahtijeva interpretaciju umjesnosti, pravednosti, i interesa, ista može predstavljati slabo mjesto za provođenje obnove.

4. Izgradnja zamjenske građevine

U modelu 10 (izgradnja zamjenske građevine) postoje slični problemi kao i kod ranije raspravljenih, uz neke dodatne. Zbog toga jer dolazi do zamjene jedne zgrade drugom, pravno ex lege dolazi do prestanka etažnog vlasništva (ako je uspostavljeno), pri čemu suvlasnički dijelovi ostaju neizmijenjeni (čl. 94. ZV-a). S obzirom da je zamjenska građevina nova zgrada, istu je potrebno evidentirati u katastru i upisati u zemljišnoj knjizi uz istodobno brisanje ranije zgrade, i etažnog vlasništva. Za to je potrebno izraditi odgovarajuće elaborate, te istodobno s upisom nove zgrade provesti novu uspostavu etažnog vlasništva. Za to je potrebno ispuniti sve pretpostavke za uspostavu etažnog vlasništva propisane ZV-om, uključujući sklapanje međuvlasničkog ugovora i ishođenje potvrde nadležnog upravnog tijela po čl. 73. st. 3. ZV-a.

Pitanja vezana uz sklapanje međuvlasničkog ugovora već su ranije raspravljena, pa se na odgovarajući način upućuje na to izlaganje.

Pored toga, kod izgradnje zamjenske građevine, kao i kod svih ostalih modela koji prelaze razinu 2, prema prezentiranim konstruktorskim modleima zahtijevalo bi se privremeno iseljenje stanara. S tim u vezi mogu se javiti posebna imovinskopravna pitanja, naročito u kontekstu prisilne provedbe takve odluke. Zakon o obnovi sadržava posebne odredbe o stambenom zbrinjavanju. Sukladno ovim pravilima, vlasniku stana odnosno srodniku u pravoj liniji vlasnika stana u kojem je vlasnik odnosno srodnik vlasnika i zaštićeni najmoprimac stanovao i imao prijavljeno prebivalište ili boravište u vrijeme nastanka potresa u višestambenoj zgradi, stambeno-poslovnoj zgradi i obiteljskoj kući na području Grada Zagreba koja se obnavlja, a za vrijeme obnove nije podobna za stanovanje, Grad Zagreb dat će, na njegov zahtjev, u najam stan odgovarajuće veličine do završetka obnove njegove zgrade (čl. 45. st. 1. Zakona o obnovi). Isto vrijedi i za vlasnike iz višestambenih zgrada i stambeno-poslovnih zgrada na području Grada Zagreba koje se uklanjaju, pri čemu se najam ugovara na neodređeno vrijeme, a dodatno ovdje postoji mogućnost da Republika Hrvatska dade na zahtjev u vlasništvo stan

odgovarajuće veličine uz obvezu prenošenja vlasništva zemljišta na kojem se nalazila uklonjena zgrada u korist Republike Hrvatske (čl. 45. st. 3. i 4. Zakona o obnovi).

U vezi s pitanjima o statusu stanovanja, kao i srodništvu kao uvjetima za ostvarivanje prava na stambeno zbrinjavanje već je bilo riječi u kontekstu ostvarivanja prava na sufinanciranje, pa se u tom dijelu upućuje na ranije izlaganje.

Pravo na najam se ostvaruje na temelju rješenja koje donosi upravno tijelo Grada Zagreba (čl. 49. st. 1. Zakona o obnovi), te se na temelju istog treba sklopiti ugovor o najmu stana. Najamnina je određena kao ona propisanu Odlukom o najmu javno najamnih stanova (»Službeni glasnik Grada Zagreba«, br. 7/09., 22/09. i 26/14.) za javno najamne stanove (čl. 45. st. 7. Zakona o obnovi), dok u preostalom vrijede odredbe Zakona o najmu stanova.

U situacijama u kojima se obnova ne može provesti bez iseljenja, a potrebno je donijeti rješenje o stambenom zbrinjavanju, bilo bi potrebno da se upravni postupci o obnovi i stambenom zbrinjavanju usklade i povežu, što za sada Zakonom o obnovi nije propisano. Ovo stoga što nakon donošenja rješenja o obnovi nastaju prava i obveze stranaka koje da bi mogle postupiti po rješenju moraju ostvariti i pravo na stambeno zbrinjavanje. Zbog toga bi bilo korisno omogućiti da izvršnost rješenja o obnovi nastupa tek po izvršnosti rješenja o stambenom zbrinjavanju.

Odgovarajući stan[28] može se dati u najam uz uvjet da vlasnik stana, njegov bračni drug, izvanbračni drug, životni partner odnosno neformalni životni partner na području Grada Zagreba nije vlasnik drugog useljivog stana ili kuće, a o čemu uz svoj zahtjev predaje pisanu izjavu pod materijalnom i kaznenom odgovornošću na kojoj je potpis ovjeren kod javnog bilježnika (čl. 45. st. 6. Zakona o obnovi).

5. Odnos sa susjednim nekretninama tijekom obnove

Prezentirani konstruktorski modeli obnove podrazumijevaju obnovu pojedine zgrade, budući da i sam Zakon o obnovi propisuje takav model. Pritom se ukazuje na to da obnova na razini pojedine zgrade može biti neučinkovita u situacijama u kojima postoji više susjednih zgrada koje su sve oštećene, i koje se trabaju obnoviti. U takvim situacijama Zakon o obnovi ne nudi rješenja za povezivanje i koordiniranje postupaka obnove. Za cjeloviti pristup obnovi, kojim se ova Studija bavi, svakako je primarno da se obnova ne provodi samo na razini pojedine zgrade, već na razini cijele povijesne jezgre Grada Zagreba, odnosno njezinim dijelovima (blokovima).

Ako se obnova provodi na razini pojedine zgrade, odnose sa susjednim nekretninama u fazi gradnje uređuju odredbe ZV-a o susjedskim pravima. Sukladno čl. 107. ZV-a, vlasnik nekretnine na kojoj je nužno obaviti radove potrebne za njezinu uporabu ili korištenje može privremeno uporabiti tuđe zemljište radi izvođenja radova,

[28] Odgovarajuća veličina stana određuje se odlukom o stambenom zbrinjavanju osoba pogođenih potresom i podrazumijeva stan veličine oko 35 m^2 korisne površine stana za jednu osobu odnosno za svaku daljnju osobu još oko 10 m^2, ali ne veći od stana koji se uklanja (čl. 47. Zakona o obnovi).

postavljanja skele i sl., ako se to na drugi način ne može izvesti. Temeljem ove odredbe vlasnici susjedne nekretnine bili bi dužni trpjeti privremeno zauzeće svoje nekretnine radi izvođenja radova na susjednoj nekretnini. O tome je moguće sklopiti i ugovor, na temelju kojeg bi se detaljnije definiralo korištenje tuđeg zemljišta, i ispunjenje obveza dovođenja u stanje u kojem se ta privremeno zauzeta nekretnina nalazila prije zauzeća (čl. 107. st. 2. ZV-a), plaćanja naknade za uporabu (čl. 107. st. 3. ZV-a), koja ne može biti manja od one na koju bi vlasnik ima pravo da je provedeno nepotpuno izvlaštenje tog zemljišta, i plaćanje eventualne naknade štete (čl. 107. st. 2. ZV-a).

Napominje se i to da općenito vlasniku nije dopušteno kopati svoje zemljište i uopće činiti na svojoj nekretnini išta za što je razumno očekivati da bi moglo dovesti u opasnost stabilnost tuđe nekretnine (čl. 109. st. 1. ZV-a). Zakonom o građevinskoj inspekciji predviđeno je da nadzora građevinski inspektor sudionicima u gradnji rješenjem naređuje da u primjerenom roku otklone nepravilnosti utvrđene tijekom građenja (čl. 25. st. 1. ZGI). Vlasnik nekretnine čija je stabilnost u opasnosti može tražiti prestanak radova ako nisu poduzete sve mjere, uključivši i postavljanje posebnih konstrukcija kad je to potrebno, od kojih se opravdano može očekivati da će otkloniti opasnost za stabilnost njegove nekretnine (čl. 109. st. 2. ZV-a), a ako te mjere nije moguće s uspjehom provesti a da se pritom posebne konstrukcije ne postavljaju na nekretninu čija je stabilnost u opasnosti, njezin vlasnik može zahtijevati zabranu radnji od kojih njegovoj nekretnini prijeti opasnost za stabilnost te nekretnine (čl. 109. st. 3. ZV-a).

Poseban slučaj predviđen je u čl. 8. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade kada se gradi građevina od interesa za Republiku Hrvatsku. U ovim slučajevima, ako je susjedno zemljište potrebno za smještaj radnika, materijala, strojeva i drugog radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske, na zahtjev korisnika izvlaštenja odredit će se njegovo privremeno uzimanje u posjed do prestanka potrebe odnosno do završetka građenja ili izvođenja radova na glavnoj građevini. Pritom se na odgovarajući način primjenjuju pravila o izvlaštenju (čl. 8. st. 3. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade).

Svakako učinkovitije rješenje bilo bi provođenje obnove na razini pojedinog bloka. Za provođenje obnove na razini bloka, bilo bi potrebno pokrenuti, povezati i koordinirati sve postupke koji se odnose na taj blok, što Zakon o obnovi ne predviđa, barem za sada. O problemu cjelovite obnove bloka detaljnije se raspravlja infra, u posebnom potpoglavlju, pa se upućuje na to izlaganje.

E. Pravni problemi u primjeni urbanističkih modela obnove

U prezentaciji urbanističkih modela obnove prikazane su mogućnosti cjelovite obnove koje obuhvaćaju ne samo cjelovitu obnovu pojedinih zgrada nakon potresa, već više zgrada u blokovima i dijelova zemljišta unutar bloka kao i uređenje središnjih prostora (dvorišta) između zgrada. Urbanistički modeli obnove usmjereni su na uređenje unutrašnjosti blokova između zgrada, njihovu prenamjenu i građenje novih sadržaja javne namjene (npr. blokovska garaža, dječje igralište s odmorištem, sportski tereni,

dječje ustanove i sl) ili za zajedničko korištenje i pristup samo vlasnika/suvlasnika zgrada kao polujavnih prostora.

Radi se o urbanističkim modelima obnove koji značajno premašuju ciljeve koji se trebaju ostvariti primjenom Zakona o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije[29] (dalje: Zakon o obnovi). Zakon o obnovi usmjeren je prvenstveno na obnovu odnosno uklanjanje zgrada oštećenih odnosno uništenih potresima 22.ožujka 2020. i 29. prosinca 2020, na gradnju zamjenskih obiteljskih kuća i na stambeno zbrinjavanje osoba pogođenih potresom (čl. 1/1). Pritom je u Zakonu o obnovi posebno uređeno postupanje prilikom cjelovite obnove zgrada koje su proglašene pojedinačnim kulturnim dobrom ili koje se nalaze u povijesnoj urbanoj cjelini Grada Zagreba (npr. čl. 19), ali samo u kontekstu obnove pojedinačnih zgrada. U Zakonu o obnovi nisu, međutim, uređena posebna pravila koja bi uređivala koncept i provedbu cjelovite obnove gradskih blokova s ciljem promjene namjene ili izgradnje središnjih prostora između zgrada. U Zakonu o obnovi je samo izričito uređeno da program cjelovite obnove povijesne urbane cjeline Grada Zagreba[30] izrađuje Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba (čl. 12/3), ali nije izričito određeno što se smatra cjelovitom obnovom povijesne urbane cjeline niti koje sve aktivnosti i mjere takva obnova obuhvaća.[31] U ovom trenutku ne postoji poseban propis koji bi posebno uređivao mjere cjelovite urbanističke obnove gradskih blokova i unutrašnjosti blokova. Slijedom toga bi za provedbu predloženih urbanističkih modela koji se odnose na uređenje dvorišta između zgrada u bloku u pogledu planiranja i građenja bili mjerodavni opći propisi koji uređuju prostorno uređenje,[32] građenje,[33] zaštitu kulturnih dobara[34] i sl.

U provedbi urbanističkih modela obnove usmjerenih na uređenje središnjih prostora između zgrada javljaju se specifični pravni problemi vezani za uređenje imovinskopravnih odnosa na nekretninama (zemljišta sa zgradama) na kojima bi se unutar bloka gradili novi objekti kao što su formiranje novih građevinskih čestica za građenje objekata u središtu bloka, rušenje postojećih objekata izgrađenih u središtu bloka radi gradnje novih objekata, izvlaštenje dijelova zemljišta unutar bloka radi formiranja novih građevinskih čestica, pristup unutrašnjosti bloka i građevinama izgrađenim u unutrašnjosti bloka, pravni odnosi između vlasnika u pogledu korištenja građevina izgrađenih unutar bloka, pravni odnosi između vlasnika i trećih osoba u pogledu korištenja građevina izgrađenih unutar bloka, pravno uređenje pristupa zemljištu

---

[29] NN 102/2020, 10/21

[30] U smislu Zakona o obnovi „*povijesna cjelina Grada Zagreba*“ obuhvaća područja u granicama utvrđenim rješenjem upisanim u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske (čl. 3/1/8)

[31] Zakon o obnovi u kontekstu cjelovite obnove definira samo pojmove kao što su „*cjelovita obnova zgrada*“ i „*cjelovita obnova konstrukcije*“ (čl. 3/1/1, 3.) tj. koncept cjelovite obnove pojedinačne zgrade, ali ne i cjelovitu obnovu urbane cjeline.

[32] Zakon o prostornom uređenju, NN 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019

[33] Zakon o gradnji, NN 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019.

[34] Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, NN 69/1999, 151/2003, 157/2003, 100/2004, 87/2009, 88/2010, 61/2011, 25/2012, 136/2012, 157/2013, 152/2014, 98/2015, 102/2015, 44/2017, 90/2018, 32/2020, 62/2020.

unutar bloka. Za uređenje tih imovinskopravnih odnosa također ne postoje posebni propisi već su mjerodavni opći propisi na području stvarnog prava te posebni propisi koji uređuju posebne pravne režime za pojedine vrste nekretnina. Mjerodavni su Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade,[35] Zakon o cestama, Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, Zakon o komunalnom gospodarstvu i dr.

Uređenje imovinskopravnih odnosa između vlasnika odnosno suvlasnika nekretnina (neizgrađenih zemljišta ili izgrađenih zemljišta sa zgradama) determinira pravilo o pravnom jedinstvu nekretnine (čl. 2/3, čl. 9. ZV).[36] Po načelu pravnog jedinstva nekretnine pojedinačnu nekretninu čini zemljišna (katastarska) čestica zajedno sa svim onim što je sa zemljištem razmjerno trajno povezano na ili ispod njezine površine. Navedeno pravilo uspostavljeno je i za zgrade i zemljišta izgrađene na zemljištu u društvenom vlasništvu odnosno na zemljištu koje je bilo podruštvovljeno. Stupanjem na snagu ZV uspostavljeno je i za takve slučajeve pravno jedinstvo zemljišta i zgrade (čl. 367, 368. ZV). Pravno jedinstvo nekretnine vrijedi i za slučajeve kad je zgrada u etažnom vlasništvu. Vlasnik posebnog dijela nekretnine (stana, poslovnog prostora i sl) suvlasnik je cijele nekretnine (zemljišta sa zgradom, čl. 66. ZV). To pravilo vrijedi i za osobe koje su na zgradama imale vlasništvo posebnih dijelova zgrada po propisima koji su bili na snazi prije stupanja na snagu ZV. Stupanjem na snagu ZV uspostavljeno je jedinstvo nekretnine i posebnih dijelova zgrada na način da su vlasnici posebnih dijelova zgrada, neovisno o tome po kojem su pravnom temelju stekli vlasništvo posebnog dijela, postali suvlasnici cijele nekretnine (zemljišta/katastarske čestice za zgradom) pri čemu se smatra da su dijelovi svih suvlasnika jednaki dok se ne utvrdi veličina odgovarajućeg suvlasničkog dijela (čl. 370/1.4. ZV). Pravni učinci primjene pravila o pravnom jedinstvu nekretnine na vlasničkopravne odnose u bloku zgrada između kojih se nalaze prostori koji bi bili obuhvaćeni urbanističkim modelima obnove sastoje se u tome da se svako zemljište (katastarska čestica) sa zgradom koja je na njoj izgrađena smatra jednom pojedinačnom nekretninom koja je, ako je uspostavljeno vlasništvo posebnog dijela nekretnine (zgrada je etažirana) u suvlasništvu osoba u čiju je korist uspostavljeno vlasništvo posebnog dijela nekretnine. Njihovo se suvlasništvo proteže na cijelu katastarsku česticu tj. i na dio zemljišta koje se nalazi unutar blokova. Zbog toga uređenje imovinskopravnih odnosa u pogledu provedbe urbanističkih modela obnove unutrašnjosti blokova pretpostavlja uređenje odnosa između svih osoba koje se su vlasnici ili suvlasnici zemljišta sa zgradama izgrađenim u bloku.

---

[35] NN 74/2014, 69/2017, 98/2019.

[36] U tekstu se polazi od toga da se zahvati u prostoru radi poduzimanja mjera urbanističke obnove provode u skladu s prostornim planom i drugim dokumentima i aktima prostornog uređenja potrebni za građenje i provedbu drugih zahvata u prostoru. U ovom tekstu se ne razmatra problematika donošenja prostornih planova i drugih dokumenata prostornog uređenja potrebnih za provođenje mjera urbanističke obnove.

U tekstu se polazi od toga da je nesporno utvrđeno tko su vlasnici odnosno suvlasnici nekretnina tj. vlasnici posebnih dijelova nekretnine (zemljišta sa zgradom) na kojima se provode predloženi urbanistički modeli, a koji moraju biti uključeni u rješavanje imovinskopravnih odnosa na nekretninama obuhvaćenim urbanističkom obnovom. O problemima neriješenih imovinskopravnih odnosa na nekretninama u postupku obnove već je bilo riječi supra.

Pritom je važno napomenuti da je po ZV pravno jedinstvo nekretnine (zemljišta sa zgradom) stupanjem na snagu ZV (1.1.1997) bilo uspostavljeno na cijeloj katastarskoj čestici na kojoj je bila izgrađena zgrada i to u onom u obliku i veličini kako je to bilo upisano u zemljišnoj knjizi u trenutku uspostave pravnog jedinstva nekretnine. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ne temelji se na konceptu građevne čestice kojeg uređuje Zakon o prostornom uređenju (dalje: ZPU).[37] Prema ZV objekt prava vlasništva je uspostavom pravnog jedinstva nekretnine postala cijela katastarska čestica sa zgradom neovisno o tome što se ta katastarska čestica razlikuju po veličini i obliku od građevne čestice utvrđene prema ZPU. Posljedica takvog pristupa jest da kasnije određivanje građevne čestice (čl. 157. Zakona o prostornom uređenju) može, doduše, dovesti do promjene oblika i veličine zemljišta na kojem je izgrađena zgrada, ali to ne utječe na vlasništvo dotadašnjeg vlasnika na dijelu zemljišta koje je, nakon utvrđivanja građevne čestice, definirano kao posebna katastarska čestica i kao takvo odvojeno od zemljišta na kojem je izgrađena zgrada. Iznimke od pravila da zemljišta koja su „odvojena“ od građevne čestice u postupku utvrđivanja građevine čestice ili u nekim drugim postupcima (npr. u postupcima obnove zemljišne knjige koji se provode nakon nove katastarske izmjere) ostaju i vlasništvu osobe koja je po pravilima o pravnom jedinstvu već postala vlasnika zemljišta i zgrade moguće su samo ako je to propisano posebnim zakonom za nekretnine određene namjene (npr. komunalna infrastruktura, javna cesta).

Određeni posebni zakoni izričito, naime, propisuju da se određene građevine smatraju javnim vlasništvom (javnim dobrom u općoj uporabi) te da se na temelju već izvedenog stanja geodetskim elaboratom utvrđuju oblik i veličina zemljišta na kojem su te građevine izgrađene i to na način da se time ujedno mijenja oblik i veličina zemljišta u privatnom vlasništvu na kojem je izgrađena zgrada tako da se smanjuje njegova površina i mijenja oblik. Ujedno se propisuje i da se sve promjene u katastru i zemljišnoj knjizi, uključujući i promjene oblika i površine zemljišta sa zgradom u privatnom vlasništvu do kojih dolazi upisom građevina u javnom vlasništvu (npr. javnih cesta, komunalne infrastrukture).[38] Npr. Zakon o komunalnom gospodarstvu izričito propisuje da se komunalna infrastruktura[39] izgrađena do stupanja na snagu tog Zakona (4.8.2018) koja nije evidentirana u katastru ili nije evidentirano njezino stvarno stanje evidentira na temelju geodetskog elaborata u katastru kao komunalna infrastruktura i upisuje u zemljišne knjige kao neotuđivo vlasništvo odnosno suvlasništvo jedinice lokalne samouprave na čijem se području nalazi i/ili javnog isporučitelja koji upravlja komunalnom infrastrukturom i to neovisno o postojanju upisa vlasništva i/ili drugih stvarnih prava treće osobe (čl. 132/1,2,). Pritom se na upis katastar i zemljišne knjige komunalne infrastrukture

---

[37] Prema čl. 157. ZPU građevna čestica utvrđuje se za postojeće građevine za koje nije utvrđena građevna čestica odnosno zemljište nužno za redovitu uporabu građevine, kad je obveza utvrđivanja tog zemljišta odnosno čestice propisana posebnim zakonom ili kada vlasnik građevine želi promijeniti oblik i veličinu građevne čestice na kojoj je postojeća zgrada u skladu s prostornim planom kad se parcelacija građevinskog zemljišta mora provesti u sklad s rješenjem o utvrđivanju građevne čestice (čl. 157/1).

[38] V. čl. 123-125. Zakona o cestama

[39] Komunalnom infrastrukturom smatraju se nerazvrstane ceste, javne prometne površine na kojima nije dopušten promet motornih vozila, javna parkirališta, javne garaže, javne zelene površine, građevine i uređaji javne namjene, javna rasvjeta, groblja i krematoriji na grobljima, građevine namijenjene obavljanju javnog prijevoza (čl. 59/1. Zakona o komunalnom gospodarstvu)

ne primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje prostorno uređenje o parcelaciji građevinskog zemljišta niti odredbe drugih zakona i propisa kojima se uređuje katastar zemljišta i nekretnina, vlasništvo, druga stvarna prava i zemljišne knjige koje su protiv čl. 132/1,2. tog Zakona (čl. 132/4). Kad se, dakle, radi o komunalnoj infrastrukturi izgrađenoj do 4.8.2018. ona se po samom zakonu smatra javnim dobrom u općoj uporabi u vlasništvu ili suvlasništvu jedinice lokalne samouprave (čl. 61. Zakona o komunalnom gospodarstvu) neovisno o tome kako su u katastru i zemljišnoj knjizi upisani veličina i oblik zemljišta na kojem je izgrađena građevina tj. nekretnina u privatnom vlasništvu. Provedba promjene oblika i veličine zemljišta na kojem je izgrađena zgrada u privatnom vlasništvu samo je deklaratorne naravi i, u pravilu, se provodi u postupku obnove zemljišne knjige koja se provodi nakon nove katastarske izmjere kojom je u katastru evidentirana komunalna infrastruktura. Za blok 19. na koji se odnosi ova studija upravo je u tijeku obnova zemljišne knjige (k.o. Centar) te se sukladno navedenim propisima u zemljišnu knjigu komunalna infrastruktura koja se nalazi unutar bloka 19 (npr. dječja igrališta i druge javne zelene površine) upisuje kao vlasništvo Grada Zagreba tj. kao javno dobro u općoj uporabi.[40]

S obzirom na sve navedeno, pristup rješavanju imovinskopravnih odnosa u pogledu zemljišta unutar bloka na kojima se planira urbanistička obnova ovisi, s jedne strane, o tome u čijem je vlasništvu zemljište na kojem je predviđena gradnja određenih građevina, a, s druge strane, o tome koja bi trebala biti namjena tih građevina odnosno da li bi njihova namjena trebala biti javna (npr. javno dobro u općoj uporabi) ili su one namijenjene isključivo za korištenje vlasnika odnosno suvlasnika zgrada u bloku. Moguće su različite situacije:

a) mjera urbanističke obnove predviđena je na građevnoj čestici koja se treba formirati od dijelova različitih zemljišta (katastarskih čestica) sa zgradom koje su u suvlasništvu, a na građevnoj čestici je planirana izgradnja građevine javne namjene za opću uporabu

Imovinskopravnih odnosi između investitora i suvlasnika u pogledu dijelova zemljišta od kojih je formirana građevna čestica na kojoj je planirana gradnja unutar bloka mogu se, prije svega, riješiti sporazumno. Kad se građevna čestica formira unutar bloka radi izgradnje građevine javne namjene, građevna čestica se formira od dijelova pojedinih zemljišta sa zgradama izgrađenim u bloku. Formiranje građevine čestice zahtijeva parcelaciju pojedinih zemljišta sa zgradom sukladno Zakonu o prostornom uređenju (čl. 160. ZPU). Na tu bi parcelaciju trebali pristati svi suvlasnici odnosno vlasnici pojedinih zemljišta sa zgradom od kojih se formira nova građevna čestica, jer se parcelacija smatra poslom izvanredne uprave suvlasnika. Tako formirana građevinska čestica u suvlasništvu je svih osoba koje su suvlasnici zemljišta sa zgradom od čijih je

[40] Drugo je, međutim, pitanje kako će se sanirati povreda ustavnog jamstva vlasništva do kojeg je došlo stupanjem na snagu čl. 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu u odnosu na sve vlasnike odnosno suvlasnike nekretnina (zemljišta sa zgradama) koji su po samom zakonu (temeljem čl. 132. Zakona o komunalnom gospodarstvu) prestali biti vlasnici dijelova zemljišta koji su ranije bili u njihovom privatnom vlasništvu jer se radilo o zemljištu (katastarskoj čestici) na kojoj je bila izgrađena zgrada i u odnosu na koju je uspostavljeno pravno jedinstvo nekretnine te je kao njihovo privatno vlasništvo odnosno suvlasništvo zemljište sa zgradom bilo upisano u zemljišnoj knjizi prije obnove zemljišne knjige.

dijelova formirana nova građevna čestica. Udjeli pojedinih vlasnika na Njihovi udjeli određivali bi se razmjerno udjelu dijela njihovog zemljišta u ukupnoj površini novoformirane građevne čestice, ali i razmjerno njihovim udjelima u zemljištu od kojeg je odvojen dio radi formiranja građevne čestice. Nakon što se formira građevna čestica, ta bi se čestica temeljem pravnog posla mogla naplatno ili besplatno prenijeti u vlasništvo investitora (npr. na Grad Zagreb) koji bi time stekao vlasništvo te građevne čestice ili bi se u korist investitora moglo osnovati pravo građenja (čl. 280. ZV). Time bi investitor temeljem svom vlasništva/prava građenja priznao i pravni interes da zahtijeva izdavanje građevne dozvole (čl. 109/1/1 Zakona o gradnji). Prijenos novoformirane čestice u vlasništvo ili za osnivanje prava građenja u korist investitora također se smatra poslom izvanredne uprave za koju bi bila potrebna suglasnost svih suvlasnika novoformirane građevne čestice. Moguće je, pritom, da suvlasnici odrede nekog od suvlasnika ili neku treću osobu da u njihovo ime i za njihov račun poduzima pravne radnje radi otuđenja građevne čestice ili opterećenja građevne čestice pravom građenja. Suvlasnici mogu i sporazumom svih suvlasnika odrediti upravitelja koji će djelovati kao njihov opunomoćenik (čl. 44. ZV).[41]

Ako ne postoji suglasnost svih vlasnika/suvlasnika za parcelaciju njihovih zemljišta na kojima su izgrađene zgrade radi formiranja građevne čestice i/ili za prijenos vlasništva novoformirane građevne čestice odnosno za osnivanje prava građenja u korist investitora, bilo bi potrebno provesti postupak izvlaštenja novoformirane građevne čestice po Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade (dalje: ZoI). Tada bi investitor kao korisnik izvlaštenja stekao vlasništvo izvlaštenjem, a suvlasnici bi imali pravo na naknadu tržišne vrijednosti izvlaštene građevne čestice. Prema ZoI nekretnina se može izvlastiti radi izgradnje građevine ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih i sportskih građevina, industrijskih, energetskih, vodnogospodarskih, prometnih i objekata elektroničkih komunikacija, građevina za potrebe hrvatskog pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga. Nekretnina se može izvlastiti i kad je to potrebno radi izgradnje drugih građevina ili izvođenja drugih radova određenih uredbom Vlade Republike Hrvatske od državnog i područnog (regionalnog) značaja ili radi provedbe strateških projekata koje je Vlada Republike Hrvatske proglasila strateškim investicijskim projektima (čl. 2/2,3 ZoI). Međutim, prema ZoI nekretnina se može izvlastiti samo kad je to potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske i to kad se ocijeni da bi korištenjem nekretnine radi nove namjene postigla veća korist od one koja se postizala dok se nekretnina koristila na dosadašnji način (čl. 2/1 ZoI). Navedeno se pravilo primjenjuje ako posebnim zakonom nije drukčije propisano tj. ako posebnim zakonom za izgradnju određenih građevina nije već određeno da je građenje u interesu Republike Hrvatske (čl. 2/1 ZoI). Odluku o utvrđivanju javnog interesa donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog korisnika izvlaštenja (čl. 13/1. ZoI).Pritom se, ako je posebnim zakonom propisana izgradnja ili izvođenje radova, smatra da je interes Republike Hrvatske utvrđen (čl. 13/2 ZoI). Tako npr. čl. 65. Zakona o komunalnom gospodarstvu izričito uređuje da je građenje komunalne infrastrukture u interesu Republike Hrvatske. Isto tako i Zakon o cestama izričito uređuje da je građenje

[41] Radi se o upravitelju koji se imenuje po čl. 44. ZV koji uređuje ovlasti suvlasnika u slučajevima kad nije uspostavljeno vlasništvo posebnog dijela nekretnine.

javnih cesta u interesu Republike Hrvatske (čl. 36/1). Da li će, dakle, radi provedbe određene urbanističke mjere u unutrašnjosti bloka biti moguće provesti izvlaštenje ovisit će o tome da li se radi o izgradnji građevine čije je građenje u interesu Republike Hrvatske odnosno o tome da li je već posebnim zakonom za građevinu određene namjene određeno da je njezina izgradnja u interesu Republike Hrvatske. Izvlaštenje radi građenja koje nije u interesu Republike Hrvatske neovisno o tome što se radi o građevini javne namjene i neovisno o tome što je građenje u javnom interesu lokalne samoupravne jedinice po postojećim propisima o izvlaštenju nije moguće. Kad je, inače, izvlaštenje dopušteno, prethodno je potrebno ishoditi lokacijsku dozvolu (čl. 125/1/t.7. Zakona o prostornom uređenju, čl. 30 ZoI).[42] Napominje se da se u postupku izvlaštenja, kad je vlasništvo nekretnine nesporno, a vlasnik se protivi izvlaštenju odnosno visini naknade utvrđene procjembenim elaboratom, na zahtjev korisnika izvlaštenja koji je dokazao da je stavio prijašnjem vlasniku na raspolaganje iznos naknade donosi privremeno rješenje o izvlaštenju kojim se, između ostalog, nalaže upis vlasništva korisnika izvlaštenja u javnim knjigama (čl. 36a ZoI). Na taj se način omogućava korisniku izvlaštenja da i prije nego što je doneseno rješenje o izvlaštenju pred nadležnim tijelima kao uknjiženi vlasnik izvlaštene nekretnine pokreće postupke radi ishođenja dozvola za gradnju, da sudjeluje u natječajima za sufinanciranje građenja i sl. Osim toga, moguće je da korisnik izvlaštenja već u tijeku postupka izvlaštenja zahtijeva predaju u posjed izvlaštene nekretnine dokaže postojanje pravnog i opravdanog interesa odnosno vjerojatnost nastupa znatne štete (čl. 41. ZoI).

Poseban problem u vezi provođenja urbanističkih mjera građenjem na građevnoj čestici formiranoj u središtu bloka jest pravno uređenje pristupa na prometnu površinu. Prema čl. 3/1/6. ZPU građevna čestica u načelu je jedna katastarska čestica čiji je oblik, smještaj u prostoru i veličina u skladu s prostornim planom te koja ima pristup na prometnu površinu sukladno prostornom planu, ako u ZPU nije drukčije propisano. Pristup prometnoj površini s građevne čestice smještene u središtu bloka nekad će biti moguć samo prolazom preko drugih zemljišta na kojima su izgrađene zgrade odnosno kroz prolaze u zgradama koje imaju pristup prometnim površinama (npr. kolni prolazi i sl). To će zahtijevati da se urede i imovinskopravni odnosi s vlasnicima/suvlasnicima zemljišta sa zgradom preko ili kroz koje je planirano osigurati pristup prometnoj površini s građevne čestice u središtu bloka. Imovinskopravni odnosi mogu se urediti sporazumno sa svim suvlasnicima zemljišta sa zgradom (radi se o poslovima izvanredne uprave) osnivanjem stvarnih služnosti (čl. 186. i dr) odnosno osnivanjem nužnog prolaza (čl. 224. ZV) ako ne postoji suglasnost svih suvlasnika. Međutim, ZV sadrži i specifična ograničenja u pogledu osnivanja nužnog prolaza. Izričito je, naime, propisano da se nužni

---

[42] U postupku izdavanja lokacijske dozvole, ako se lokacijska dozvola zahtijeva za zahvat u prostoru koji je od interesa za Republiku Hrvatsku (npr. gradnja komunalne infrastrukture) uz podnositelja zahtjeva, stranke su jedino vlasnik nekretnine za koju se izdaje lokacijska dozvola i nositelj drugih stvarnih prava na toj nekretnini (čl. 141/2. ZPU). Vlasnici nekretnina koje graniče s tom nekretninom i nositelji drugih stvarnih prava na nekretninama koje graniče s tom nekretninom ne bi bile stranke u postupku izdavanja lokacijske. To znači da se u slučaju kad se mjera urbanističke obnove planira na građevnoj čestici koja se formira od dijelova samo nekih zemljišta sa zgradama u bloku, u postupku izdavanja lokacijske dozvole ne bi sudjelovali vlasnici/suvlasnici onih zemljišta sa zgradom koje graniče sa zemljištima od čijih se dijelova formira građevna čestica iako se radi o zemljištima sa zgradama koja se nalaze u istom bloku unutar kojeg će se provoditi mjera urbanističke obnove.

prolaz ne može osnovati kroz zgrade, ograđena kućna dvorišta (čl. 224/2. ZV). Naposljetku, ako ne postoji suglasnost svih suvlasnika za osnivanje služnosti temeljem pravnog posla, moguće je osnovati služnost i u postupku izvlaštenja (čl. 6. ZoI), ali samo ako su ispunjene sve pretpostavke kao i za potpuno izvlaštenje, a posebno da za osnivanje služnosti postoji interes Republike Hrvatske.

Slični problemi mogu nastati i u slučajevima kad je potrebno građevinu koja se gradi na građevnoj čestici u središtu bloka povezati s vodovima i uređajima izgrađenim na drugim zemljištima ili na javnim površinama izvan dvorišta (npr. električne, kanalizacijske, plinovodne, vodovodne, vodovi elektroničke komunikacije i sl). I tada je moguće sporazumno sa svim suvlasnicima ugovoriti različite služnosti (čl. 192, 196 i sl. ZV), osnovati služnost vodova ili drugih uređaja kao nužnu služnost (čl. 225. ZV) ili služnost osnovati u postupku izvlaštenja ako se utvrdi da za to postoji interes Republike Hrvatske.

b) mjera urbanističke obnove predviđena je na građevnoj čestici koja se treba formirati od dijelova različitih zemljišta (katastarskih čestica) sa zgradom koja su u suvlasništvu, a na građevnoj čestici je planirana izgradnja građevine čija bi namjena trebala biti korištenje od strane svih suvlasnika ili dijela suvlasnika zemljišta sa zgradom od koje je građevna čestica formirana

Kad se planira građenje unutar bloka građevine koja je namijenjena za korištenje od strane vlasnika ili suvlasnika pojedinih zemljišta moguće su tri različite situacije. Prva je da novoformirana građevna čestica bude u suvlasništvu svih osoba koje su vlasnici/suvlasnici zemljišta od čijih se dijelova formirala nova građevna čestica i da se svi suvlasnici tada smatraju investitorima i zajedno pokrenu postupke za dobivanje dozvola nužnih za gradnju. Druga je situacija da nakon što se formira nova građevna čestica njezini suvlasnici odluče prenijeti novoformiranu građevnu česticu u vlasništvo treće osobe – investitora s kojom se utvrđuje namjena građevine i prava suvlasnika zemljišta sa zgradom u pogledu uporabe građevine. Treća je situacija osnivanje prava građenja u korist investitora na novoformiranoj građevnoj čestici koja ostaje u suvlasništvu svih osoba od čijih je zemljišta tj. dijelova zemljišta formirana nova građevna čestica. U svim opisanim situacijama za parcelaciju zemljišta radi odvajanja dijelova od pojedinih zemljišta u svrhu formiranja građevinske čestice potrebna je suglasnost svih vlasnika/suvlasnika zemljišta čiji se dijelovi uključuju u novu građevnu česticu. Isto tako je i za prijenos (naplatni ili besplatni) novoformirane građevne čestice na treću osobu – investitora odnosno za osnivanje prava građenja potrebna suglasnost svih suvlasnika novoformirane građevne čestice. Uskratu suglasnosti nekog od vlasnika/suvlasnika niti u jednom od navedenih slučajeva ne može zamijeniti odluka suda.

Kad se radi o izgradnji unutar bloka za potrebe vlasnika/suvlasnika zemljišta sa zgradama u bloku, radi se o izgradnji koja je u privatnom interesu vlasnika/suvlasnika. Stoga se u ovom slučaju, za razliku od slučaja kad se mjerom urbanističke obnove predviđa gradnja građevine javne namjene za opću uporabu, kad je moguće provesti izvlaštenje ako za to postoji interes Republike Hrvatske, ne može provesti izvlaštenje u slučajevima kad ne postoji suglasnosti svih vlasnika/suvlasnika za parcelaciju i

formiranje nove građevne čestice. U ovom trenutku ne postoji pravni mehanizam koji bi bio pravna osnova da se vlasnicima/suvlasnicima zgrada u bloku protiv njihove volje oduzme vlasništvo dijela njihovih zemljišta i provede parcelacija odnosno kojim bi se sanirao nedostatak suglasnosti pojedinog vlasnika ili suvlasnika na parcelaciju i formiranje građevne čestice namijenjene za izgradnju građevina za privatnu uporabu.

I u ovom slučaju moguće je da će radi formiranja građevne čestice biti potrebno posebno urediti i način povezivanja građevne čestice sa prometnim površinama te radi korištenja infrastrukture sporazumnim osnivanjem služenosti ili osnivanjem nužnih služnosti na temelju odluke suda. Za osnivanje služnosti na temelju pravnog posla bit će potrebna suglasnosti svih suvlasnika zemljišta sa zgradom koje se opterećuje služnošću. S obzirom na to da se u ovom slučaju radi o gradnji u privatnom interesu ne bi bilo moguće osnovati služnost u postupku izvlaštenja.

c) mjera urbanističke obnove predviđena je na građevnoj čestici koja se treba formirani od dijelova različitih zemljišta (katastarskih čestica) sa zgradom koje su u suvlasništvu, a na građevnoj čestici je planirana izgradnja građevine čija bi namjena trebala biti korištenje od strane treće fizičke ili pravne osobe kao privatnog investitora radi njezinih privatnih interesa

Imovinskopravni odnosi između suvlasnika zemljišta sa zgradama od čijih se dijelova formira građevna čestica unutar bloka radi izgradnje građevine namijenjen za korištenje trećih privatnih osoba mogu se, kao i u slučaju pod b) urediti samo sporazumom svih suvlasnika zemljišta od čijih se dijelova zemljišta formira nova građevna čestica. Svi suvlasnici pojedinih zemljišta sa zgradom moraju se suglasiti s parcelacijom svojih zemljišta radi formiranja nove građevne čestice. Novoformirana čestica u suvlasništvu je svih osoba koje su suvlasnici zemljišta od čijih je dijelova formirana nova građevna čestica. Za svako daljnje raspolaganje novoformiranom česticom tj. za prijenos vlasništva te čestice na investitora ili za osnivanje prava građenja zahtjeva se suglasnosti svih suvlasnika. Isto pravilo vrijedi i kad je potrebno radi pristupa prometnim površinama ili izgradnje infrastrukture za novoformiranu građevnu česticu osnovati služnost. Služnost na temelju pravnog posla osnivaju svih suvlasnici,a moguće ju je osnovati i na temelju odluke suda kao nužnu služnost. Služnost se ne može osnovati u postupku izvlaštenja, jer se ne radi o građenju u interesu Republike Hrvatske.

d) radi provedbe mjere urbanističke obnove potrebno je srušiti izgrađene građevine u središtu bloka

Rušenje građevina radi provođenja mjera urbanističke obnove moguće je ako na to pristane vlasnik/suvlasnici zemljišta na kojoj je izgrađena građevina odnosno vlasnik zgrade ili objekta koji je sa zemljištem spojen samo radi neke prolazne namjene i koji se u pravnom smislu smatra pokretninom (npr. baraka, kiosk i sl). U svakom konkretnom slučaju bit će potrebno utvrditi da li se radi o građevini koja je namijenjena da trajno ostane na zemljištu, kad se za rušenje zahtijeva suglasnost vlasnika zemljišta, ili se radi o zgradi ili drugom objektu koji je postavljen samo radi neke prolazne namjene, kad se za uklanjanje zahtijeva suglasnost vlasnika tog objekta. Usto se, kad je zemljište sa zgradom

odnosno objekt postavljen radi prolazne namjene opterećen nekim stvarnim pravom (npr. služnost uživanja, založno pravo) za rušenje zahtijeva i suglasnost nositelja tih stvarnih prava. S druge strane, za rušenje građevine moraju se ispuniti i sve pretpostavke koje za rušenje objekata uređuju propisi o gradnji.

Kad se radi o objektima legaliziranim po Zakonu o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama,[43] napominje se da se legalizacija nema pravnih učinaka na vlasništvo i druga stvarna prava na zgradi za koju je doneseno i zemljište na kojemu je ta zgrada izgrađena (čl. 32). Na imovinskopravne odnose na zemljištu na kojem je izgrađena zgrada koja je legalizirana primjenjuju se opći propisi stvarnog prava. Vlasnikom legalizirane zgrade smatra se vlasnik zemljišta na kojem je izgrađena. Pritom je moguće da treća osoba u sudskom postupku dokazuje da je stekla vlasništvo zemljišta po nekoj od zakonom uređenoj osnovi (npr. dosjelošću, građenjem na tuđem zemljištu, pretvorbom društveno vlasništva i sl).

e) zemljište unutar bloka na kojem bi trebalo provesti mjeru urbanističke obnove je u vlasništvu Grada Zagreba (npr. temeljem Zakona o komunalnom gospodarstvu), a planira se izgradnja građevine javne namjene za opću uporabu

U slučajevima kad je u katastru i zemljišnoj knjizi već proveden upis određene čestice unutar bloka u korist Grada Zagreba, a planira se izgradnja građevine javne namjene uređenje imovinskopravnih odnosa sa suvlasnicima zemljišta sa zgradama u bloku može biti važno za uređenje prilaza prometnim površinama i za izgradnju infrastrukture za potrebe izgradnje unutar bloka. Pristup prometnim površinama i izgradnja infrastrukture može se realizirati osnivanjem služnosti na temelju pravnog posla sa svim suvlasnicima, osnivanjem nužnih služnosti odlukom suda, te, ako za to postoji interes Republike Hrvatske, osnivanjem služnosti u postupku izvlaštenja.

F. Pravni problemi u primjeni energetskih modela obnove

U okviru koordinacije s timom zaduženim za energetsku analizu cjelovite obnove Bloka 19, upoznati smo s nekim temeljnim strateškim polazišnim osnovama promišljanja mogućih modela, odnosno scenarija energetske obnove. To su:

- scenarij 1 - spajanje objekata na postojeću parovodnu infrastrukturu,
- scenarij 2 i 3 – Integracija solarnih PV panela i toplovodnih kolektora,
- scenarij 4 – instalacija dizalica topline,
- scenarij 5 – energetska obnova zgrade.[44]

Promišljanje realizacije navedenih scenarija energetske obnove otvara neka pravna pitanja, poput:

---

[43] NN 86/2012, 143/2013, 65/2017, 14/2019

[44] PP Prezentacija: Program cjelovite obnove povijesne jezgre Grada Zagreba, energetska analiza Bloka 19, Fakultet strojarstva i brodogradnje Sveučilišta u Zagrebu, veljača 2021.

- uređenja vlasničkopravnih odnosa na dvorištima u kojima bi bilo potrebno instalirati, odnosno izgraditi energetska postrojenja i objekte koji će služiti svim, odnosno većini stanovnika,
- korištenja tuđih nekretnina za izgradnju energetskih objekata i postrojenja.

U kontekstu promišljanja imovinskopravnih implikacija provođenja energetske obnove u Gradu Zagrebu općenito te u Bloku 19 posebno, valja prvenstveno naglasiti da ova vrsta obnove nije predviđena Zakonom o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije. Naime, tim je Zakonom, kao što je već navedeno, obuhvaćena samo ona razina obnove kojom se otklanjaju posljedice prirodne nepogode proglašene na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, uzrokovane potresom koji se dogodio 22. ožujka 2020. godine te 28. i 29. prosinca 2021. godine. Pritom, energetska obnova ne bi se mogla obuhvatiti niti konceptom „cjelovite obnove zgrade“, kako je taj pojam definiran u Zakonu o obnovi.[45]

Pri takvom stanju stvari, sve odluke koje bi suvlasnici eventualno donosili u kontekstu poduzimanja poslova potrebnih radi energetske obnove ne bi bilo moguće donositi po posebnim pravilima Zakona o obnovi, već uglavnom po općim pravilima Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, osim u onim rijetkim situacijama u kojima posebni zakoni sadrže posebna pravila o donošenju odluka vezanih uz neke oblike energetske obnove. To će po svoj prilici u značajnoj mjeri usložiti postupak donošenja odluka, a time i provođenja energetske obnove, budući da bi, zbog naravi posla koje je potrebno obaviti u okviru energetske obnove, većina (ako ne i sve) odluke koje bi trebalo donositi u tom pogledu, ulazile u okvir izvanredne uprave za koje je potrebno osigurati suglasnost svih suvlasnika.

Nadalje, koliko je nama poznato, u ovom trenutku ne postoji poseban propis koji bi nalagao suvlasnicima višestambenih zgrada ili obiteljskih kuća da izvrše potrebne promjene usmjerene ka dekarbonizaciji izvora energije, tako da bi uspjeh u provođenju energetske obnove u Bloku 19, a i šire u Gradu Zagrebu, ovisio o volji suvlasnika pojedinih nekretnina.

Pritom također valja naglasiti da bi provođenje nekih od predloženih scenarija energetske obnove iziskivao djelomično korištenje tuđih nekretnina te potrebu adekvatnog uređenja pravnih odnosa između (su)vlasnika pojedinih nekretnina što bi, u nedostatku posebnog pravnog uređenja, također bilo podvrgnuto postojećim pravilima općeg stvarnopravnog uređenja, prema kojima bi mogućnost korištenja određene nekretnine za potrebe neke druge nekretnine također iziskivalo suglasnost sviju (su)vlasnika poslužne nekretnine.

U nastavku će se detaljnije elaborirati neki od gore navedenih pravnih pitanja.

---

[45] V. čl. 3. st. 1. Zakona o obnovi.

1. Problem donošenja odluke o poduzimanju radnji energetske obnove

Kao što je već navedeno, prema našim saznanjima, u ovom trenutku ne postoji propis koji bi suvlasnicima nekretnina nalagao poduzimanje mjera energetske obnove koje bi bile na tragu onoga što je predviđeno studijom tima zaduženog za energetsku obnovu. Postoje tek neka parcijalna rješenja obvezatne naravi koja su više usmjerena ka racionalizaciji energetske potrošnje, nego ka energetskoj tranziciji. Tako je Zakonom o tržištu toplinske energije predviđena obvezatnost ugradnje uređaja za regulaciju odavanja topline i uređaja za lokalnu razdiobu isporučene toplinske energije.[46] No, mimo toga pravila o obvezatnoj ugradnji tzv. razdjelnika, u postojećem pravnom sustavu nema drugih pravila kojima bi se pravnim subjektima nametala obveza poduzimanja pojedinih mjera energetske obnove usmjerenih ka energetskoj tranziciji.[47] Stoga bi poduzimanje bilo kakvih aktivnosti na području energetske obnove zahtijevalo prethodnu suglasnost suvlasnika svake nekretnine koja bi bila obuhvaćena energetskom obnovom.

2. Problem osiguranja potrebne većine za donošenje odluke o poduzimanjima radnji energetske obnove

Iz prezentacije mogućih scenarija energetske obnove Bloka 19 posebno i Grada Zagreba općenito, proizlazi da bi za sve predložene modalitete energetske obnove bilo potrebno provesti određene radove koji bi iziskivali donošenje prethodne odluke suvlasnika. Kao što je već navedeno, u situaciji u kojoj se posebna pravila o donošenju odluka suvlasnika predviđena Zakonom o obnovi ne bi mogla primjenjivati na energetsku obnovu, proizlazi da bi se na donošenje odluka potrebnih za poduzimanje radnji energetske obnove u pravilu trebala primjenjivati opća pravila Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, osim u onim iznimnim situacijama u kojima u ovom trenutku postoje posebni propisi u pogledu pojedinih radova energetske obnove.

Temeljem čl. 41. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, poslovi izvanredne uprave su oni poslovi koji premašuju poslove redovitog upravljanja, a naročito poslovi promjene namjene stvari, veći popravci, dogradnja, nadogradnja, preuređenje, otuđenje cijele stvari, davanje cijele stvari u zakup ili najam na dulje od godinu dana, osnivanje hipoteke na cijeloj stvari, osnivanje stvarnih prava i služnosti, stvarnog tereta ili prava građenja na cijeloj stvari. Povrh toga, temeljem odredbe čl. 87. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, osim ovdje navedenih, poslovima izvanredne uprave smatraju se i poslovi poduzimanja poboljšica zajedničkih dijelova i uređaja

---

[46] V. čl. 33. Zakona o tržištu toplinske energije, NN 80/2013, 14/2014, 102/2014, 95/2015, 76/2018, 86/2019.

[47] U nekim posebnim propisima predviđene su neke daljnje mjere energetske obnove. No, osim činjenice da je u tim slučajevima također više riječ o mjerama energetske učinkovitosti, nego o mjerama energetske tranzicije, te su mjere nadalje dobrovoljne naravi. Tako je, primjerice, u čl. 26.-29. Zakona o energetskoj učinkovitosti (NN 127/2014, 116/2018, 25/2020) predviđena mogućnost da pojedini korisnici energetske usluge sklope s pružateljem te usluge ugovor o energetskom učinku, kojim se ugovora ulaganje u mjere energetske učinkovitosti kojima se postižu energetske uštede. Tim je Zakonom (čl. 30-30a) ujedno predviđena mogućnosti (ali ne i obveza) sklapanja ugovora o izvođenju radova na energetskoj obnovi višestambene zgrade.

nekretnine. Pritom, temeljem odredbe čl. 41. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, u sumnji se smatra da posao premašuje okvir redovitoga upravljanja.

Ima li se na umu činjenicu da bi bilo koji od predviđenih scenarija energetske obnove (priključenje na postojeću toplovodnu infrastrukturu, instalacija solarnih PV panela i toplovodnih kolektora, ugradnja dizalica topline te energetska obnova ovojnice zgrade) iziskivao radove koji premašuju redovito upravljanje, poduzimanje poslova energetske obnove trebalo bi tretirati kao poslove izvanredne uprave, osim u pogledu energetske obnove ovojnice zgrade, koja je uređena posebnim pravilima. Pritom, temeljem čl. 41. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, za poduzimanje poslova izvanredne uprave potrebna je suglasnost sviju suvlasnika, tako da, prema postojećem pravnom okviru, poslove energetske obnove ne bi bilo moguće poduzeti ako se svi suvlasnici s time ne bi suglasili. Eventualno bi se, u slučaju da se poslovi vezani uz energetsku obnovu smatraju poboljšicom, odluka o poduzimanju tih poslova mogla, temeljem čl. 87. st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, donijeti većinom glasova, ali jedino ako suvlasnici koji imaju većinu sami snose troškove energetske obnove, odnosno ako se ti troškovi mogu podmiriti iz pričuve, ne ugrožavajući time mogućnost da se iz pričuve podmire troškovi redovitog održavanja te ako energetska obnova ne bi isuviše išla na štetu nadglasanih suvlasnika.

Dosadašnje iskustvo pokazuje kako je postizanje suglasnosti sviju suvlasnika iznimno teško postići. Ima li se pritom na umu već spomenutu činjenicu da u pojedinim slučajevima nije izvjesno tko su sve suvlasnici određene nekretnine, jasno je da uz postojeće stanje sređenosti vlasničkopravnog statusa nekretnina u Gradu Zagrebu i postojeće stanje pravnog uređenja, osiguranje potrebne većine za poduzimanje poslova energetske obnove u velikoj većini slučajeva neće biti izgledno. Nešto je izglednije postizanje potrebne suglasnosti u slučaju da se poslovi energetske obnove karakteriziraju kao poboljšica, za čije bi poduzimanje bila potrebna obična većina. No, ima li se na umu da je poduzimanje poboljšica na temelju većinske odluke moguće jedino ako se većina suvlasnika suglasi da poduzmu poboljšicu na svoj trošak, odnosno ako je poduzimanje tih poslova moguće podmiriti iz pričuve, ne ugrožavajući time mogućnost podmirenja redovitih troškova, jasno je da bi u postojećoj ekonomsko-socijalnoj situaciji, čak i donošenje odluke o energetskoj obnovi većinom glasova temeljem članka 87. stavka 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima bilo iznimno zahtjevno.

Kao što je već navedeno, u slučaju izvođenja radova energetske obnove višestambene zgrade, odluka o sklapanju ugovora za izvođenje tih radova donosi se natoplovičnom većinom suvlasnika.[48] Isto vrijedi i u pogledu ugovora o energetskoj učinkovitosti (u mjeri u kojoj on predstavlja posao energetske obnove) koji se također sklapa temeljem natpolovične većine suvlasnika.[49]

Ako bi suvlasnici dogovorili izvođenje pojedinih radova energetske obnove, osiguranje pristupa pojedinoj nekretnini radi izvođenja tih radova načelno ne bi trebalo

---

[48] V. čl. 30. st. 2. Zakona o energetskoj učinkovitosti.

[49] V. čl. 29. st. 1. Zakona o energetskoj učinkovitosti.

predstavljati problem, budući da je Zakonom o energiji propisano pravo energetskog subjekta na pristup tuđoj nekretnini radi izgradnje i održavanja mreže kao i obveza suvlasnika nekretnine da osiguraju energetskom subjektu pristup svojoj nekretnini radi obavljanja tih radova.[50]

3. Korištenje tuđih nekretnina u svrhu ugradnje, odnosno izgradnje energetskih uređaja, opreme i objekata

Kao što je navedeno u studiji tima zaduženog za energetsku obnovu, različiti scenariji energetske obnove mogli bi iziskivati potrebu zadiranja u tuđu nekretninu kako bi se ugradili, odnosno izgradili potrebni energetski uređaji, oprema i objekti. Tako je, primjerice, predviđeno da bi se u nekim situacijama fotonaponski paneli nalazili na krovu jedne nekretnine, a koristili bi se i od strane suvlasnika druge nekretnine. Isto tako, moguće je da će u određenim situacijama biti potrebno u dvorištu izgraditi određeni objekt ili određeno energetsko postrojenje koji bi se nalazili na jednoj nekretnini, a koristi bi ga i suvlasnici drugih nekretnina. Konačno, u slučaju instalacija tzv. dizalica topline, moguće su situacije u kojima bi se, zbog položaja izvora vode, naprava nalazila na jednoj nekretnini, a koristila bi se i za dobavu toplinske energije za druge nekretnine.

Načelno, naše postojeće stvarnopravno uređenje predviđa pravne mehanizme kojima se može odgovoriti na ove izazove. Tu se prvenstveno misli na institut služnosti, odnosno na služnost postavljanja vodova i drugih uređaja, uređene člankom 196. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

Pravo postaviti vodove i druge uređaje (električne, kanalizacijske, plinovodne, vodovodne, toplovodne, telekomunikacijske i dr.) na tuđoj nekretnini može se provesti sa ili bez pristanka vlasnika poslužne nekretnine. Ako bi se to pravo osnivalo s pristankom (su)vlansika poslužne nekretnine, primjenjivala bi se pravila o dobrovoljnom osnivanju služnosti. Osnivanje prava postaviti vodove i druge uređaje na tuđu nekretninu moguće je i bez pristanka (su)vlasnika nekretnine na kojoj bi se ti uređaji postavili i to kako u interesu Republike Hrvatske, tako i u privatnom interesu (npr. interesu suvlasnika drugih nekretnina). Ako se pravo postaviti vodove i druge uređaje osniva u interesu Republike Hrvatske, to bi se pravo osnivalo na temelju zakonskih odredaba koji uređuju nepotpuno izvlaštenje, a ako bi se ono osnivalo u privatnom interesu, na temelju odredbi o osnivanju služnosti vodova i drugih uređaja odlukom suda.[51]

Ako je osnivanje prava postaviti vodove i uređaje potrebne za energetsku obnovu na tuđoj nekretnini u interesu Republike Hrvatske, tada bi se to pravo osnovalo temeljem Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade i to po pravilima o nepotpunom izvlaštenju, osnivanjem služnosti.[52] U tom slučaju, vlasnik, odnosno suvlasnici poslužne nekretnine imali bi pravo na novčanu naknadu.[53] Ima li se na umu da je i prema važećim propisima

---

[50] V. čl. 40. Zakona o energiji, NN 120/2012, 14/2014, 95/2015, 102/2015, 68/2018.

[51] V. čl. 108. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

[52] V. čl. 6. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.

[53] V. čl. 7. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.

energetska obnova u interesu Republike Hrvatske,[54] vrlo vjerojatno bi se osnivanje prava vodova i uređaja na tuđoj nekretnini u svrhu provođenja energetske obnove moglo provesti kroz postupak nepotpunog izvlaštenja. Ako to eventualno ne bi bilo moguće, moguće je poslužiti se pravilima općeg stvarnopravnog uređenja o nedobrovoljnom osnivanju služnosti vodova i drugih uređaja u privatnom interesu (u interesu suvlasnika povlasne nekretnine).

Osnivanje služnosti vodova i drugih uređaja potrebnih radi energetske obnove moglo bi se, dakle, provoditi i u privatnom interesu, i to bilo dobrovoljno, uz suglasnost suvlasnika poslužen nekretnine ili nedobrovoljno, bez pristanka vlasnika te nekretnine. Hoće li u konkretnom slučaju biti moguće nedobrovoljno osnivanje toga prava ili će se morati ići na dobrovoljno osnivanje, uvelike ovisi o okolnostima svakog pojedinog slučaja, odnosno o tome je li osnivanje te služnosti nužno ili nije.

Naime, nedobrovoljno osnivanje služnosti vodova i drugih uređaja moguće je u (sudskom) postupku nužnog osnivanja služnosti vodova i drugih uređaja,[55] ako do povlasne nekretnine nema nikakve ili nema prikladne veze s dobavljačem tvari, energija i usluga koje se dobavljaju tim vodovima i uređajima i ako je korist od postavljanja tih vodova, odnosno uređaja za gospodarenje tom nekretninom veća od štete na poslužnoj nekretnini. U slučaju nedobrovoljnog osnivanja služnosti vodova i drugih uređaja, suvlasnici povlasne nekretnine bili bi dužni platiti suvlasnicima poslužne nekretnine punu naknadu.[56] Pritom, zahtjev za osnivanje služnosti vodova i drugih uređaja sudu moraju podnijeti vlasnik, odnosno suvlasnici povlasne nekretnine.

Dakle, u svim onim situacijama u kojima bi bilo nužno da se određeni uređaj ili objekt koji je potreban u okviru energetske obnove ugradi ili izgradi na tuđoj nekretnini, budući da ga ne bi bilo moguće izgraditi na ili ugraditi u poslužnu nekretninu, moglo bi se ići u nedobrovoljno (sudsko) osnivanje služnosti vodova i uređaja. To bi, po svoj prilici bio slučaj u situacijama kada je, primjerice, potrebno ugraditi dizalicu topline na onoj nekretnini na kojoj se nalazi izvor vode, odnosno kada je, zbog građevinskih ili drugih razloga, priključak ili neki drugi uređaj potreban radi priključenja više nekretnina na toplovodnu mrežu potrebno izgraditi na jednoj nekretnini.

Ako bi se, s druge strane, ugradnja nekih uređaja kojeg bi koristilo više nekretnina vršila samo na jednoj nekretnini zato što je to ekonomičnije, isplativije ili jednostavnije, a ne zato jer je to nužno, kao što bi to, primjerice, bio slučaj kod ugradnje fotonaponskih panela, tada bi se osnivanje služnosti vodova i drugih uređaja moglo provesti jedino uz pristanak suvlasnika poslužne nekretnine, pod pretpostavkom da nije moguće utvrditi interes Republike Hrvatske i provesti taj postupak kao nepotpuno izvlaštenje. U slučaju potrebe dobrovoljnog osnivanja služnosti vodova i drugih uređaja, bila bi potrebna odluka svih suvlasnika poslužne nekretnine, budući da bi se u tom slučaju radilo o poslu

---

[54] V. čl. 12. i 13. Zakona o energiji, čl. 3. Zakona o energetskoj učinkovitosti, čl. 4. Zakona o tržištu toplinske energije.

[55] V. čl. 223. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

[56] V. čl. 225. st. 1. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

izvanredne uprave.[57] Hoće li, u slučaju dobrovoljnog osnivanja služnosti vodova i drugih uređaja, suvlasnici povlasne nekretnine morati suvlasnicima poslužne nekretnine plaćati kakvu naknadu, ovisi i njihovom dogovoru.

Končano, moguće je da će u konkretnom slučaju određeni uređaj ili objekt potreban za energentsku obnovu biti potrebno izgraditi ili postaviti na dvije ili više nekretnina. U takvom bi slučaju bilo potrebno da odluku donesu suvlasnici svih nekretnina na kojima bi se izgradio taj uređaj ili objekt.

G. Pravni problemi u primjeni modela obnove sa zelenom infrastrukturom

U okviru analize mogućnosti implementacije zelene infrastrukture u Bloku 19, tim zadužen za analizu prilagodbe klimatskim promjenama i zelenu infrastrukturu predvidio je nekoliko mjera i to: implementaciju zelenih krovova, zelenih fasada, linijskih poteza vegetacije, zelenih površina uz prometnice, ozelenjivanje parkovnih površina. Mnoge od ovih mjera vjerojatno bi se provodile na javnim površinama, poput ozelenjivanja parkovnih površina, uspostave zelenih površina uz prometnice te linijskih poteza vegetacije. Mjere koje bi se provodile na nekretninama u privatnom vlasništvu vjerojatno bi uključivale implementaciju zelenih krovova i zelenih fasada te eventualno uspostavu poteza vegetacije i parkovnih površina na nekretninama, odnosno dijelovima nekretnina u privatnom vlasništvu.

U mjeri u kojoj bi se pojedine mjere obnove zelenom infrastrukturom provodile na privatnim nekretninama, pravna pitanja koja bi se mogla pojaviti načelno su identična onima koja se pojavljuju u pogledu energetske obnove. Pritom, za razliku od mjera energetske obnove, mjere obnove zelenom infrastrukturom po svoj prilici ne bi stvarale potrebu korištenja jedne nekretnine u korist druge nekretnine. U tom smislu, u pogledu mjera obnove zelenom infrastrukturom posebno bi trebalo razmotriti pitanje donošenja odluke o poduzimanju mjera obnove zelenom infrastrukturom te pitanje većine potrebne za donošenje odluke o poduzimanu mjera obnove zelenom infrastrukturom.

1. Problem donošenja odluke o poduzimanju mjera obnove zelenom infrastrukturom

Prema našim saznanjima, u ovom trenutku u našem pravnom poretku ne postoje propisi koji bi predviđali obvezatnost poduzimanja mjera obnove zelenom infrastrukturom. U tom smislu, poduzimanje bilo kakvih aktivnosti na području obnove zelenom infrastrukturom na nekretninama u privatnom vlasništvu zahtijevalo bi prethodnu suglasnost vlasnika, odnosno suvlasnika svake nekretnine koja bi bila obuhvaćena tom vrstom obnove.

---

[57] V. čl. 41. i čl. 219. st. 5. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

2. Problem osiguranja potrebne većine za donošenje odluke o poduzimanju mjera obnove zelenom infrastrukturom

Kao što je već u više navrata objašnjeno, u kontekstu izvršavanja vlasničkih ovlaštenja na stvari u suvlasništvu, naš opći stvarnopravni poredak poznaje poslove redovite uprave i poslove izvanredne uprave. Bi li poslovi obnove zelenom infrastrukturom predstavljali poslove redovite ili izvanredne uprave, ovisi o svim okolnostima konkretnog slučaja, a poglavito o naravi tih poslova, njihovom opsegu, ali i namjeni nekretnine. U tom smislu, ako su pojedini dijelovi nekretnine inicijalno bili predviđeni kao zelene površine, ali su naknadno zapušteni pa ih je potrebno privesti inicijalnoj svrsi, primjerice, sijanjem trave ili sadnjom drugoga raslinja, a za to nisu potrebni veći troškovi, načelno bi se moglo te poslove smatrati poslovima redovite uprave. S druge strane, neke radnje koje bi trebalo provesti u svrhu poduzimanja mjera obnove zelenom infrastrukturom mogle bi zahtijevati obimnije radove, veće vrijednosti, kojima bi se mogla čak do određene mjere mijenjati namjena pojedinih dijelova nekretnine, kao što je, primjerice, implementacija zelenih krovova ili zelenih fasada. Stoga bi po svoj prilici poduzimanje tih mjera ulazilo u okvir izvanrednih poslova, o kojima se odluka donosi jednoglasno.

Pritom, za razliku od nekih oblika energetske obnove u pogledu kojih posebni propisi predviđaju posebna pravila o donošenju odluka, u ovom trenutku naš pravni poredak ne sadrži posebna pravila po kojima bi se donosile suvlasničke odluke o poduzimanju mjera obnove zelenom infrastrukturom. U tom smislu, sve odluke vezane uz ovu vrstu obnove nužno bi se trebale donositi uz primjenu već opisanih općih stvarnopravnih pravila, propisanih Zakonom o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

H. Pravni problemi konzervatorskih modela obnove

1. Pravni okvir uređenja zaštite kulturnih dobara

Ustav Republike Hrvatske kao najznačajniji pravni izvor Republike Hrvatske polaznica je za pravno uređenje kulture, ali i pravnog položaja kulturnih dobara. Ustavom se, između ostalog, određuje da se stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja zakonom mogu odrediti kao stvari od interesa za Republiku Hrvatsku (članak 52. stavak 1. Ustava). Dodatno tome, takvi stvari imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske.

Izuzev Ustava Republike Hrvatske brojni međunarodni ugovori štite kulturu kao i kulturnu baštinu. Tako na primjer Ugovor o Europskoj uniji u članku 3. stavku 3. podstavku 4. ističe kako Europska unija „poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičnu raznolikost te osigurava očuvanje i unapređenje kulturnog nasljeđa Europe“. Tu bi odredbu trebalo promatrati zajedno sa člankom 167. Ugovora o funkcioniranju Europske unije koji uređuje da „Unija doprinosi procvatu kultura država članica, poštujući pritom njihovu nacionalnu i regionalnu raznolikost i stavljajući istodobno u prvi plan njihovo zajedničko kulturno naslijeđe“. Posebno se ističe da je djelovanje Unije usmjereno prema poticanju suradnje između država članica te, prema potrebi, podupiranju i dopunjavanju

njihovog djelovanja u raznim područjima kulture, a između ostalog i očuvanju i zaštita kulturne baštine od europske važnosti.

Najvažniji propis u Republici Hrvatskoj koji uređuje pravni položaj kulturnih dobara koja su u fokusu ove studije je Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (dalje u tekstu: ZZOKD). Prema članku 2. stavku 1. ZZOKD kulturna dobra su od interesa za Republiku Hrvatsku i uživaju njezinu osobitu zaštitu. Dodatno tome kulturna dobra i sva preventivno zaštićena dobra sukladno ovome Zakonu predstavljaju nacionalno blago (članak 2. stavak 2. ZZOKD). Pojam kulturnih dobara ZZOKD postavlja vrlo široko , no pri tome razlikuje nepokretna kulturna dobra , pokretna kulturna dobra i nematerijalna kulturna dobra. Također razlikujemo kulturna dobra pod preventivnom zaštitom, kulturna dobra, kulturna dobra od nacionalnog značaja i dobra od lokalnog značaja. Neovisno o tome, sva se takva dobra upisuju u Registar kulturnih dobara.

Kako je riječ o ključnom izvoru zaštite kulturnih dobara, potrebno je odmah na početku istaknuti koja je svrha zaštite kulturnih dobara (čl. 5 ZZOKD). Prije svega svrha zaštite kulturnih dobara je zaštita i očuvanje kulturnih dobara u neokrnjenom i izvornom stanju, te prenošenje kulturnih dobara budućim naraštajima. To je ujedno i stvaranje povoljnijih uvjeta za opstanak kulturnih dobara i poduzimanje mjera potrebnih za njihovo redovito održavanje. Svrhe su ujedno i sprječavanje svake radnje kojom bi se izravno ili neizravno mogla promijeniti svojstva, oblik, značenje i izgled kulturnog dobra i time ugroziti njegova vrijednost kao i sprječavanje protupravnog postupanja i protupravnog prometa kulturnim dobrima te nadzor nad izvozom, iznošenjem, uvozom i unošenjem kulturnih dobara. Na kraju, svrha o kojoj je također potrebno voditi računa je uspostavljanje uvjeta da kulturna dobra prema svojoj namjeni i značenju služe potrebama pojedinca i općem interesu.

Kulturna dobra su objekt prava vlasništva. Ona mogu biti u privatnom kao i u javnom vlasništvu. ZZOKD uređuje da neovisno o tome tko je vlasnik, kulturna dobra prema odredbama tog zakona „uživaju preventivnu zaštitu ili registraciju“. Međutim, odredbe tog zakona stvaraju posebna prava i nameću obveze svim vlasnicima kulturnih dobara o čemu će se posebno baviti sljedeće poglavlje studije. Pravila koja zakon sadrži uređuju s jedne strane izvršavanje prava vlasništva kao privatnopravnog instituta i ulogu javnih tijela s druge strane koja mogu zadirati u izvršavanje privatnopravne vlasti. Zaštitu i očuvanje kulturnih dobara može se promatrati kao obvezu vlasnika i nositelja prava na kulturnom dobru, te drugih imatelja kulturnoga dobra. No isto tako, tijela državne uprave, tijela lokalne samouprave i uprave i tijela lokalne samouprave u području kulture, prostornog planiranja i uređenja prostora, zaštite okoliša, graditeljstva, stambenog i komunalnog gospodarstva, turizma, financija, unutarnjih poslova i pravosuđa imaju obvezu određivati mjere i nadzor nad njihovim provođenjem, u sklopu svoga djelokruga. Mogućnosti zadiranja javne vlasti u vlasništvo, posebice ono privatno, otvara pitanje ravnoteže međusobnih odnosa što je ključno za ovu studiju i razmotrit će se i s aspekata drugih propisa. Uz već spomenuti Ustav kojim se pravo vlasništva jamči, ali se ujedno i otvara put prema ograničenju prava vlasništva sukladno s načelom razmjernosti i stvaranju posebnih režima, bit će od važnosti i uređenje prava vlasništva sukladno s odredbama ZV-a.

Cjelovitom uređenju i pristupu raznim aspektima uređenja kulturnih dobara pridonose brojni drugi zakoni poput: Zakona o koncesijama , Zakon o prostornom uređenju , Zakon o građevinskoj inspekciji , Zakon o sustavu civilne zaštite , Zakon o gradnji i dr. Od značaja su i brojni pravilnici poput Pravilnika o uvjetima za dobivanje dopuštenja za obavljanje poslova na zaštiti i očuvanju kulturnih dobara ili Pravilnika o dokumentaciji za izdavanje prethodnog odobrenja za radove na kulturnom dobru.

Kako je cilj paralelne studije razraditi konzervatorske modele obnove povijesne jezgre grada Zagreba stradale uslijed potresa 22. ožujka 2020. i 28. i 29. prosinca 2021., propis koji je uz ZZOKD nezaobilazan je Zakon o obnovi zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije (dalje u tekstu: Zakon o obnovi). Zakon o obnovi uređuje način i postupak obnove odnosno uklanjanja zgrada oštećenih odnosno uništenih uslijed prirodne nepogode ili katastrofe proglašene između ostalog i na području Grada Zagreba (članak 1. stavak 1 Zakona o obnovi). Taj se zakon primjenjuje i na kulturna dobra koja su pretrpjela oštećenja ili su bila uništena, a potrebno ga je tumačiti i uz odredbe ZZOKD-a kao i druge propise. Prema odredbama toga zakona pristup prema zgradama koja su pretrpjela oštećenja može biti pojednostavljeno podijeljen u dvije skupine. U prvoj skupini bi bile one zgrade koje bi se u punom smislu riječi obnavljale pri čemu se misli na obnovu popravkom konstrukcije, pojačanjem konstrukcije, cjelovitom obnovom konstrukcije, cjelovitom obnovom zgrade i/ili popravkom nekonstrukcijskih elemenata. U drugoj skupini bi se mogle svrstati one zgrade kojima prethodno spomenuti zahvati nisu od koristi, odnosno zgrade koje su za rušenje odnosno uklanjanje. U studiji je potrebno razmotriti bi li se takva podjela mogla uzeti kao baza razgraničenja konzervatorskih modela te koja bi pravno gledano bila ograničenja dosega takve podjele. Zakon o obnovi primjenjuje se općenito na zgrade , a u gradu Zagrebu postoje i one zgrade koje su ujedno i pod zaštitom kao kulturna dobra. Zakon o obnovi u okviru obnove stradalih zgrada predviđa posebna rješenja za kulturna dobra kao i ulogu konzervatora i tijela javne vlasti što će biti posebno objašnjeno u okviru modela obnove povijesne jezgre grada Zagreba. Kao temelj daljnjeg istraživanja potrebno je istaknuti da Zakon o obnovi uređuje da „povijesna urbana cjelina Grada Zagreba i kulturno-povijesne cjeline na području Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije obuhvaćaju područja u granicama utvrđenim rješenjem upisanim u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske“ (članak 3. t. 8 Zakona o obnovi).

2. Općenito o pravnom položaju vlasnika kulturnih dobara i ograničavanju prava vlasništva s ciljem očuvanja i zaštite kulturnih dobara

Za provedbu konzervatorskih modela obnove povijesne jezgre grada Zagreba potrebno je objasniti postojeće imovinsko pravne odnose između kulturnih dobara i vlasnika kako bi se kasnije u studiji utvrdilo koje norme podržavaju modele obnove, a koje čine zapreku. Studije drugih sektora, a ponajviše studija „Urbanistički modeli obnove blokova” koju su pripremili stručnjaci s Arhitektonskog fakulteta, pokazuju mješovite vlasničke strukture. Zgrade se najčešće nalaze u suvlasništvu. Pojedinačni vlasnici, odnosno suvlasnici su fizičke i pravne osobe kao i osobe javnog prava uključujući i

državu. Navedena studija je izdvojila i zaštićene najmoprimce kao korisnike i posjednike stanova koji imaju pravni temelj korištenja stambenih prostorija zgrada temeljem Zakona o najmu stanova.

Ponovo je potrebno naglasiti da Ustav Republike Hrvatske deklarira nepovredivost vlasništva (članak 3.) te da to pravo i jamči (članak 48). Nadalje, vlasništvo obvezuje i nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru (članak 48. stavak 2. ustava Republike Hrvatske). Uz to, Ustav omogućava da pravo vlasništva u interesu Republike Hrvatske bude ograničeno ili čak oduzeto (članak 50 stavak 1). S obzirom na to da su kulturna dobra proglašena dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku, vlasništvo subjekata na takvim dobrima je ograničeno. Takvo se ograničenje sastoji u nametanju posebnih prava i obveza vlasnika kulturnih dobara. To uređuje ZZOKD u člancima 18-43k.

Kako bi se znalo na kojeg se subjekta primjenjuju norme koje u svrhu zaštite kulturnih dobara uređuju prava i obveze, ZZOKD uređuje da za nepokretno i pokretno kulturno dobro mora biti utvrđen vlasnik, a ako nema vlasnika ili se on ne može utvrditi ili je nepoznat ili kulturno dobro ostane bez vlasnika, vlasnikom postaje Republika Hrvatska. Vlasništvo nepokretnih kulturnih dobara dokazuje se izvatkom iz zemljišne knjige iz kojih će također biti vidljivo da je riječ o kulturnom dobru. Osim vlasnika, korisnici kulturnih dobara koje su u javnom vlasništvu mogu biti i osobe koje imaju koncesiju.

a) Obveze vlasnika kulturnih dobara

ZZOKD u članku 20. propisuje koje su obveze vlasnika. Prema tome, vlasnik je prije svega obvezan postupati s kulturnim dobrom s dužnom pažnjom, a osobito ga čuvati i redovito održavati. Obvezan je provoditi mjere zaštite utvrđene ovim Zakonom i drugim propisima. Vlasnici su obvezni o svim promjenama na kulturnom dobru, oštećenju ili uništenju, te o nestanku ili krađi kulturnoga dobra, odmah, a najkasnije sljedećeg dana obavijestiti nadležno tijelo kao i dopustiti stručna i znanstvena istraživanja, tehnička i druga snimanja, kao i provedbu mjera tehničke zaštite. Također su obvezni omogućiti dostupnost kulturnoga dobra javnosti, očuvati cjelovitost zaštićene zbirke pokretnih kulturnih dobara i izvršavati sve druge obveze propisane ZZOKD i drugim propisima. U sferi navedenih obveza moguće je posebno istaknuti mjere zaštite kulturnih dobara. Takve mjere određuje nadležno tijelo rješenjem. Ako vlasnik ne provede mjeru propisanu rješenjem u utvrđenom roku, tu će mjeru provesti nadležno tijelo na trošak vlasnika (članak 21. st 1. ZZOKD). Nadležno tijelo rješenjem utvrđuje obvezu vlasnika na naknadu troškova i visinu troškova izvršenja takve mjere. Od mogućih troškova koje za vlasnika mogu nastati zbog izvršavanja zaštitnih mjera razlikujemo one troškove za redovito održavanje i očuvanje kulturnog dobra. Njih također mora snositi vlasnik, no zakonodavac je u ovom slučaju predvidio i da ako održavanje kulturnoga dobra ili radovi na njegovu popravku, konzerviranju ili provedbi mjera tehničke zaštite zahtijevaju izvanredne troškove koji premašuju redovite troškove održavanja i prihode ili druge koristi koje vlasnik ima od kulturnoga dobra, vlasnik ima pravo podnijeti zahtjev za naknadu izvanrednih troškova (članak 22 ZZOKD). Ovim je rješenjem olakšan pravni položaj vlasnika. Obveze

koje ZZOKD propisuje nisu samo obveze vlasnika već se one odnose i na nositelja prava na kulturnom dobru, kao i na drugog imatelja kulturnoga dobra (čl. 23. ZZOKD).
Osim navedenog, vlasnik, nositelj prava na kulturnom dobru i drugi imatelj kulturnoga dobra dužan je nadoknaditi štetu na kulturnom dobru koja je prouzročena radnjama protivnim odredbama ovoga zakona (članak 43 stavak 1 ZZOKD).

b) Prava vlasnika kulturnih dobara

ZZOKD propisuje i koja prava imaju vlasnici kulturnih dobara. Prema tome vlasnici imaju pravo na naknadu radi ograničenja prava vlasništva na kulturnom dobru, pravo na porezne i carinske povlastice te pravo na stručnu pomoć nadležnog tijela radi pravilne zaštite i očuvanja kulturnoga dobra (članak 24 ZZOKD). Vlasnik kulturnoga dobra ima pravo na naknadu radi ograničenja prava vlasništva i na oslobođenja i povlastice propisane posebnim zakonom ako postupa sukladno odredbama ZZOKD i provodi mjere zaštite koje odredi Ministarstvo kulture, odnosno nadležno tijelo (članak 25 ZZOKD). Vlasnici kulturnih dobara, nositelji prava na kulturnim dobrima i drugi imatelji imaju pravo dobiti besplatan savjet u svezi s provedbom mjera zaštite i očuvanja kulturnoga dobra.

c) Načini ograničenja prava vlasništva vlasnika kulturnih dobara

ZZOKD predviđa nekoliko različitih slučajeva ograničenja prava vlasništva odnosno situacija u kojim javna vlast o okviru svojih zakonskih ovlaštenja može zadirati u taj institut. Zadiranje u pravo vlasništva moguće je u vidu ograničenja posjeda, uporabe kulturnog dobra i pravnog prometa kulturnih dobara u vidu prava prvokupa. Najveći zahvat za vlasnika je izvlaštenje pri čemu se primjenjuju i odredbe Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.

Posjed vlasnika kulturnih dobara može biti ograničen (ne i oduzet!) radi omogućavanja istraživanja i dokumentiranja kulturnog dobra, kao i provođenja mjera zaštite i očuvanja kulturnoga dobra u korist osobe koja za to ima odobrenje nadležnog tijela. Vlasnik nema pravo na naknadu zbog toga što trpi ovo ograničenje, osim ako dokaže da mu je time nastala šteta (čl. 30 ZZOKD). U slučaju pasivnosti vlasnika u vidu nepostupanja po odredbama ZZOKD ili nepostupanja s dužnom pažnjom uslijed koje prijeti opasnost od oštećivanja ili uništenja kulturnoga dobra, gradonačelnik Grada Zagreba dužan je na prijedlog nadležnog tijela imenovati kulturnom dobru privremenog skrbnika (čl. 31 ZZOKD). Uloga privremenog skrbnika je za račun i na trošak vlasnika poduzimati mjere zaštite i očuvanja kulturnoga dobra koje mu odredi nadležno tijelo. Privremeni skrbnik može se imenovati i u slučaju kada vlasnik napusti kulturno dobro tako da postoji neposredna opasnost od njegova oštećenja ili uništenja.

ZZOKD predviđa ograničenja same uporabe kulturnog dobra. Prije svega, namjenu i način uporabe nepokretnoga kulturnoga dobra na području grada Zagreba (članak 34 ZZOKD) rješenjem utvrđuje nadležno tijelo, a po prethodno pribavljenom mišljenju gradonačelnika Grada Zagreba. Za promjenu namjene kulturnoga dobra vlasnik je dužan prethodno ishoditi odobrenje nadležnog tijela. Ako vlasnik uporabi kulturno dobro protivno namjeni, te zbog toga nastane šteta na kulturnom dobru, nadležno tijelo

može obvezati rješenjem vlasnika da štetu otkloni povratom kulturnoga dobra u prijašnje stanje, ako je to moguće (članak 53 stavak 2 ZZOKD).

Izvlaštenje kulturnog dobra u interesu Republike Hrvatske moguće je u zakonom predviđenim situacijama. Ovaj način zadiranja u pravo vlasništva, posebno njegovim oduzimanjem kroz potpuno izvlaštenje trebalo bi biti posljednje sredstvo primjenjivo tek nakon što se drugim načinima ograničenja prava vlasništva nisu postigle svrhe zaštite i očuvanja kulturnih dobara. Izvlaštenje je dopušteno u tri slučaja. Prvo, ako prijeti opasnost od oštećenja ili uništenja kulturnog dobra, a vlasnik kulturnoga dobra nema mogućnosti ili interesa osigurati provedbu svih određenih mjera zaštite i očuvanja. Drugo, ako se na drugi način ne može osigurati obavljanje arheoloških istraživanja i iskopavanja ili provedba mjera tehničke zaštite na kulturnom dobru. Na kraju, izvlaštenje će biti dopušteno ako na drugi način nije moguće osigurati dostupnost kulturnog dobra za javnost. Od svih navedenih slučaja, za postupak obnove povijesne jezgre od značaja je prvi slučaj. Osim toga, ovi slučajevi odnosno razlozi za izvlaštenje nisu ograničeni samom zakonskog odredbom jer je predviđeno da iznimno od toga Vlada Republike Hrvatske može donijeti odluku o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske za izvlaštenje kulturnog dobra i u nekim drugim situacijama (čl. 41. stavak 2. ZZOKD).

d) Vlasništvo i provođenje mjera zaštite – javna tijela koja su nadležna zadirati u pravo vlasništva

Može se reći da mjere koje ZZOKD prije svega predviđa u svrhu zaštite kulturnih dobara predstavljaju okvir poslovanja nadležnih tijela u svezi kulturnih dobara iako su u ovoj studiji svrstane u ograničenja prava vlasništva jer bi njihovo provođenje i moglo dovesti do takvih ograničenja. Mjere zaštite i očuvanja kulturnih dobara su: istraživanje kulturnih dobara (čl. 44 – 50 ZZOKD), dokumentiranje i praćenje stanja kulturnih dobara (čl. 51 – 53 ZZOKD), označivanje kulturnog dobra (čl. 54 ZZOKD), utvrđivanje sustava mjera zaštite za kulturno dobro (čl. 55 ZZOKD), utvrđivanje sustava mjera zaštite za nepokretno kulturno dobro (čl. 56 – 58 ZZOKD), utvrđivanje sustava mjera zaštite za pokretno kulturno dobro (čl. 59 ZZOKD). U nastavku studije će neke od mjera biti posebno istaknute u svrhu povezivanja s pitanjem obnove povijesne jezgre Grada Zagreba.
Ministarstvo kulture nadležno je za Upravne i stručne poslove na zaštiti i očuvanju kulturnih dobara predviđene ZZOKD, te inspekcijske poslove u području zaštite i očuvanja kulturnih dobara prema članku 77. st. 1 ZZOKD-a. Uz to, muzeji i galerije, restauratorske ustanove, arhivi i knjižnice obavljaju poslove na zaštiti i očuvanju kulturnih dobara u okviru svoje djelatnosti u skladu sa zakonom (77. st. 2. ZZOKD). Nadalje, ZZOKD uređuje da je „zaštita kulturnog dobra poglavito provedba mjera zaštite pravne i stručne naravi propisanih odredbama ovoga Zakona, a sukladnih pravilima konzervatorske struke“. ZZOKD definira kao nadležno tijelo za koje predviđa niz ovlasti „Konzervatorski odjel Ministarstva kulture na čijem se području kulturno dobro nalazi, a za područje Grada Zagreba Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode u Zagrebu“. Prema tome, tijelo koje ima ovlasti na području Grada Zagreba poduzimati mjere predviđene ZZOKD je Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode u Zagrebu. Dva odjela Gradskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i prirode u zagrebu koja će sudjelovati u obnovi povijesne jezgre Grada Zagreba su Odjel za provođenje programa zaštite i uređenje

nepokretnih kulturnih dobara kao i Odjel za istraživanje, zaštitu i mjere zaštite nepokretnih kulturnih dobara u čijoj su nadležnosti konzervatorski radovi.

Kako su za ovaj dio studije nezaobilazni restauratorski radovi potrebno je istaknuti da Ministarstvo kulture obavlja nadzor nad zakonitošću rada i nadzor nad stručnim radom restauratorskih ustanova (čl. 79. ZZOKD). Poslove restauriranja, konzerviranja i obnove kulturnih dobara obavlja Hrvatski restauratorski zavod kao javna ustanova u vlasništvu Republike Hrvatske (članak 95 ZZOKD).

Prema čl. 6. Statuta Hrvatskog restauratorskog zavoda u djelatnost zavoda ulazi i konzerviranje i restauriranje nepokretnih kulturnih dobara, njihovo istraživanje, izrada prijedloga konzervatorsko-restauratorskih zahvata i izvođenje zahvata i dr. Tu ulazi i izrada konzervatorsko-tehničke dokumentacije za rekonstrukcije građevina koje su spomenici kulture i vođenje stručnog nadzora nad rekonstrukcijom tih građevina prema Zakonu o građenju kao i obavljanje savjetodavnih usluga vezanih za rekonstrukciju nepokretnih kulturnih dobara (članak 6. Statuta Restauratorskog Zavoda). Svaki glavni projekt kojim se zadire u povijesnu jezgru Grada Zagreba morao bi imati konzervatorski elaborat (članak 69. stavak 2. Zakona o gradnji).

U radu nadležnih tijela prema ZZOKD posebnu ulogu ima inspektor čiju bismo nadležnost mogli tumačiti na način da može poduzimati radnje, odnosno donositi rješenja kojima se naređuje izvršenje radova radi obnove.

U okviru normi koje uređuju obveze tijela javne vlasti koje su dužne provoditi kontinuiranu zaštitu kulturnih dobara jer je upravo to njihova nadležnost, a imajući na umu već zakonom predviđena rješenja kojima se ograničuje pravo vlasništva potrebno je naglasiti sljedeće. Članak 75. ZZOKD koji uređuje zaštitu kulturnih dobara u izvanrednih okolnostima uređuje da su ustanove koje obavljaju poslove zaštite i očuvanja kulturnih dobara i vlasnici kulturnih dobara dužni za vrijeme mira u suradnji s nadležnim tijelom osigurati (između ostalog) uvjete radi zaštite i čuvanja kulturnih dobara za slučaj izvanrednih okolnosti (oružanog sukoba, potresa, poplave, požara, ekoloških incidenata i katastrofa ili drugih izvanrednih okolnosti). Iz uočenog stanja koje su nam predstavili razni sektori koji sudjeluju u projektu nije jasno u kojoj su mjeri i jesu li uopće provođeni bilo kakvi radovi kojima bi se prevenirala šteta nastala potresima.

3. Pravne mogućnosti i zapreke obnove povijesne jezgre Grada Zagreba

Postojeće sektorske studije i izneseni modeli obnove Grada Zagreba, uključujući i obnovu povijesne jezgre Grada Zagreba međusobno se razlikuju i ovom će se studijom pokušati sažeti ključni smjerovi zahvata u kulturna dobra. S jedne strane, kulturna dobra treba očuvati i provesti konzervatorske mjere i zahvate kojima bi se ona obnovila. S druge pak strane, zamišljeni su i oni zahvati kojima bi se kulturno dobro u cijelosti uklonilo te bi se na postojećoj površini stvorila nova zgrada koja bi imala novu namjenu i koja bi potencijalno mogla biti novo kulturno dobro. Taj dio studije polazi od pravne mogućnosti rušenja postojećeg kulturnog dobara.

Sve prethodno navedeno je temelj razlikovanja dva modela obnove povijesne jezgre Grada Zagreba. Prvi model obnove bi bio obnova u punom smislu riječi pri čemu bi se postojeće kulturno dobro očuvalo dok bi drugi model obnove povijesne jezgre bilo rušenje postojećih kulturnih dobara. Cilj oba pravna modela je objasniti imovinskopravne odnose i uočiti moguće barijere provođenja modela. Zakon o obnovi je predvidio i modele financiranja u člancima 5 i 5a koje bi u provedbi trebalo temeljiti na rezultatima studije ekonomista, a vodeći računa da ako bi obnova kulturnog dobra za vlasnike predstavljala izvanredni trošak tada je moguće financiranje iz državnog proračuna. Kako Zakon o obnovi tek manji dio financiranja obnove stavlja na teret vlasnicima, čini se da bi financiranje obnove zgrada u svojstvu kulturnih dobara bilo u boljoj poziciji od ostalih zgrada koje nemaju takvo svojstvo.

a) Obnova i očuvanje povijesne jezgre Grada Zagreba

Provođenje obnove i očuvanje postojećih kulturnih dobara je u skladu s osnovnim načelima zaštite kulturnih dobara u Republici Hrvatskoj i to je način i model obnove kojem treba dati prednost u odnosu na moguće rušenje kulturnog dobra. Prije svega, Zakon o obnovi predviđa izrade programa mjera. Pri tome uređuje da Program cjelovite obnove povijesne urbane cjeline Grada Zagreba izrađuje Zavod za prostorno uređenje Grada Zagreba (članak 12. stavci 2. i 3. Zakona o obnovi). Zakon o obnovi uređuje da se oštećene zgrade, ovisno o njihovoj namjeni i stupnju oštećenja, obnavljaju na nekoliko različitih načina i to: popravkom nekonstrukcijskih elemenata, popravkom konstrukcije, pojačanjem konstrukcije, cjelovitom obnovom konstrukcije i cjelovitom obnovom zgrade (članak 16 stavak 1 Zakona o obnovi). Cjelovita obnova zgrada predviđena je izričito za oštećene višestambene zgrade, poslovne zgrade, stambeno-poslovne zgrade i obiteljske kuće koje su pojedinačno zaštićeno kulturno dobro. Od cjelovite obnove zgrade koja je kulturno dobro, izuzimaju se završni građevinski radovi posebnih dijelova takvih zgrada (stan, poslovna prostorija i dr.). Cjelovita obnova kulturnog dobra može se uzeti kao mjera zaštite kulturnog dobra određena posebnim propisom pri čemu bi te odredbe posebnog propisa, konkretno Zakona o obnovi morale u onim segmentima koje uređuju kulturna dobra imati prednost.

Provođenje cjelovite obnove zgrada prije svega ovisi o dogovoru suvlasnika. Tu je riječ o sporazumu suvlasnika o obnovi. Kada suvlasnici odlučuju o provođenju poslova cjelovite obnove zgrade koja je kulturno dobro riječ je o poslovima redovite uprave suvlasnika čime se olakšava donošenje odluka jer nije potrebno odluku donijeti jednoglasno. Drugim riječima, poslovima koji se tiču samo redovitoga upravljanja stvarju odlučuju suvlasnici većinom glasova, s tim da se većina glasova računa po suvlasničkim dijelovima, a ne po broju suvlasnika (članak 40. stavak 1 i 2 ZV-a). Takvo je zakonsko rješenje dobro jer bilo koji suvlasnik u slučaju nepostojanja dogovora može zahtijevati da sud donese odluku koja će zamijeniti sporazum suvlasnika o provođenju cjelovite obnove kulturnog dobra. To će posebno biti od važnosti u onim zgradama koje su u većinskom vlasništvu tijela javne vlasti jer će tada oni moći zahtijevati od suda donošenje odluke. To će također moći čak i u onim situacijama gdje je javna barem jedan od suvlasnika.

Do određene mjere su problem suvlasnici koji se izričito protive cjelovitoj obnovi (npr. suvlasnici stambenih zgrada koji imaju stanove u zgradi koja je kulturno dobro). ZV dodatno uređuje mogućnost da onaj suvlasnik koji se ne slaže sa odlukom suda i koji ne želi da se provede cjelovita obnova kulturnog dobra ima pravo zahtijevati osiguranje za buduću štetu. Primjena te odredbe je Zakonom o obnovi isključena. Osim toga, ZZOKD predviđa da načelno vlasnici snose trošak radova, no kada je riječ o izvanrednim troškovima, oni mogu podnijeti zahtjev za naknadom takvih izvanrednih troškova (članak 22. stavak 2 ZZOKD). Povrh toga, dio sredstava financiranja obnove suvlasnici mogu ostvariti u vidu novčane pomoći predviđene odredbama Zakona o obnovi.

Najveći su problem one zgrade koje imaju svojstvo kulturnog dobra, a u kojima nitko od suvlasnika nije u kategoriji javnog vlasništva, a uz to nitko od suvlasnika nema interes za pokretanje postupka cjelovite obnove. U takvoj situaciji nema niti dogovora, a niti mogućnosti da netko porene postupak pred sudom kako bi se odluka donijela. Pitanje je kako prisiliti takve suvlasnike da „trpe“ izvršenje cjelovite obnove?

Prvo, obnova se provodi na temelju odluke koju donosi Ministarstvo, a u skladu s programom mjera, s obzirom na utvrđeno činjenično stanje zgrade i drugih činjenica koje se utvrde u postupku. Zakon o obnovi u članku 39. stavku 3 predviđa da se postupak donošenja odluke o obnovi odnosno uklanjanju oštećene višestambene zgrade i stambeno-poslovne zgrade pokreće se po zahtjevu upravitelja zgrade ili predstavnika suvlasnika. Iz utvrđenog stanja, takvih je zgrada najviše. Zakon o obnovi uređuje da ako vlasnik, suvlasnik ili upravitelj ne podnesu zahtjev za donošenje odluke o obnovi i ne prilože suglasnost većine suvlasnika, ili je vlasnik nepoznat ili nepoznata boravišta, prema zgradi se postupa u skladu s propisima kojima se uređuje inspekcijski nadzor građenja. Ako je zgrada koja može biti i kulturno dobro ujedno i zgrada javne namjene, obnova odnosno uklanjanje zgrade provodi se na temelju odluke vlasnika i/ili osnivača odnosno pravne osobe ili tijela kojemu je zgrada dana na upravljanje, a koja se odluka donosi u skladu s programom mjera. Kada se pokrene postupak cjelovite obnove kulturnog dobra u povijesnoj urbanoj cjelini Grada Zagreba projekt obnove izrađuju ovlašteni inženjer građevinarstva koji ima najmanje pet godina radnog iskustva u projektiranju konstrukcija i ovlašteni arhitekt, od kojih barem jedan od njih ima dopuštenje ministarstva nadležnog za kulturu za obavljanje poslova zaštite i očuvanja kulturnih dobara, te ovlašteni inženjer strojarstva i ovlašteni inženjer elektrotehnike, ako za to postoji potreba. (članak 19. stavak 1. ZZOKD).

Dakle, ako nema suglasnosti suvlasnika, pa se zgrada koja je kulturno dobro ne može obnoviti primjenom Zakona o obnovi primjenjuje se Zakon o građevinskoj inspekciji. Ključnu ulogu ima građevinski inspektor koji mora provesti inspekcijski nadzor. U provedbi inspekcijskog nadzora građevinski inspektor ima pravo i obvezu u skladu s ovim Zakonom strankama narediti poduzimanje i mjere otklanjanje oštećenja na postojećoj građevini (članak 24 Zakona o građevinskoj inspekciji). On bi mogao s aspekta obnove povijesne jezgre Grada Zagreba trebao imati ulogu od velikog značaja, a to je donošenje rješenja kojim naređuje vlasniku (ili suvlasnicima) građevine otklanjanje oštećenja na postojećoj građevini zbog kojih postoji opasnost za život ljudi, okoliš, druge građevine ili stabilnost tla na okolnom zemljištu u određenom roku (članak 27. stavak 1. Zakona o građevinskoj

inspekciji). Problem su građevine koje predstavljaju kulturna dobra, a imaju ona oštećenja koja možda ne bi predstavljala opasnost. Ako se zakon tumači vrlo široko i kaže da bi takve već oštećene zgrade uslijed novog, vrlo lako mogućeg potresa postale opasne tada bi inspektor bio ovlašten izdati rješenje. ZZOKD u članku 75. stavlja u nadležnost ustanova koje obavljaju poslove zaštite i očuvanja kulturnih dobara i vlasnika kulturnih dobara osiguraju uvjete radi zaštite i čuvanja kulturnih dobara za slučaj izvanrednih okolnosti (oružanog sukoba, potresa, poplave, požara, ekoloških incidenata i katastrofa ili drugih izvanrednih okolnosti). Ta bi se ovlast mogla proširiti i na građevinske inspektore koji bi i u tom slučaju zamijenili pasivne suvlasnike i one suvlasnike koji se međusobno ne mogu dogovoriti o obnovi.

Dodatno, građevinski inspektor u svom rješenju upozorava vlasnika da će se: izvršenju rješenja o uklanjanju građevine, odnosno njezina dijela putem treće osobe pristupiti ako se utvrdi da u određenom roku nije postupio po rješenju, ali i da će se izvršenje rješenja putem treće osobe provesti na odgovornost i trošak izvršenika. To je pak nepovoljno za vlasnike jer su Zakonom o obnovi predviđena novčana sredstva i taj bi dio trebalo uskladiti.

Dodatna su posebna rješenja predviđena za slučaj kada se otklanja oštećenje na postojećoj građevini koja je kulturno dobro. Rješenje kojim se naređuje otklanjanje oštećenja na pojedinačnoj građevini upisanoj u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske ili građevini koja se nalazi u kulturno-povijesnoj cjelini upisanoj u taj Registar dostavlja se tijelu državne uprave nadležnom za poslove zaštite kulturnih dobara (u Gradu Zagrebu bi to trebao biti Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode). To je tijelo obvezno u roku od trideset dana od dana primitka rješenja odrediti način otklanjanja oštećenja i očitovati se o mogućnosti uklanjanja oštećene pojedinačne građevine koja je upisana u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske, njezina dijela, odnosno građevini koja se nalazi u kulturno-povijesnoj cjelini upisanoj u taj Registar te o tome obavijestiti vlasnika građevine i građevinsku inspekciju. Ako tijelo državne uprave u propisanom roku ne odredi način otklanjanja oštećenja i ne očituje se o mogućnosti uklanjanja oštećene pojedinačne građevine koja je upisana u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske, njezina dijela, odnosno građevine koja se nalazi u kulturno-povijesnoj cjelini upisanoj u taj Registar te o tome ne obavijestiti vlasnika građevine i građevinsku inspekciju, inspekcijski postupak se obustavlja rješenjem, a s građevinom, odnosno njezinim dijelom se postupa prema posebnom zakonu kojim se uređuje zaštita i očuvanje kulturnih dobara. U radu nadležnih tijela državne uprave ovakve bi situacije bile nedopustive jer bi se time ponovo sve svodilo na same neodlučne suvlasnike.

Osim građevinskog inspektora od značaja je i uloga komunalnih redara u okviru otklanjanja oštećenja pročelja i pokrova postojeće zgrade koja nisu nosiva konstrukcija. U provedbi nadzora komunalni redar rješenjem naređuje vlasniku otklanjanje oštećenja pročelja i/ili pokrova postojeće zgrade koja nisu nosiva konstrukcija, a zbog kojih postoji opasnost za zdravlje ili život ljudi (članak 53. stavak 1 Zakona o građevinskoj inspekciji). Rješenje komunalnog redara kojim se naređuje otklanjanje oštećenja na pojedinačnoj zgradi upisanoj u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske ili pojedinačnoj građevini koja se nalazi u kulturno-povijesnoj cjelini upisanoj u taj Registar dostavlja se tijelu

državne uprave nadležnom za poslove zaštite kulturnih dobara (članak 54. stavak 1. Zakona o građevinskoj inspekciji). To je tijelo državne uprave obvezno u roku od trideset dana od dana primitka rješenja odrediti način otklanjanja oštećenja i očitovati se o mogućnosti uklanjanja oštećenog dijela pojedinačne zgrade koja je upisana u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske, odnosno građevine koja se nalazi u kulturno-povijesnoj cjelini upisanoj u taj Registar te o tome obavijestiti vlasnika građevine i upravno tijelo. Zbog pasivnosti tijela javne uprave, kao i u slučaju građevinske inspekcije, postupak se jednostavno obustavlja.

Kada je riječ o zgradama koje nisu zaštićene kao kulturno dobro, a oštećene su u potresu, Zakon o gradnji uređuje da se građevina može, neovisno o stupnju oštećenja, vratiti u prvobitno stanje bez građevinske dozvole, u skladu s aktom na temelju kojeg je izgrađena, odnosno projektom postojećeg stanja građevine. No, u slučaju kada se radi o građevini upisanoj u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske, potrebno je ishoditi dopuštenje prema posebnom zakonu. Time nas Zakon o gradnji vraća na ZZOKD.
Već je u prethodnom naslovu objašnjeno da su vlasnici kulturnih dobara između ostalog obvezni i održavati kulturno dobro i prijavljivati sva oštećenja kao i omogućiti tijelima javne vlasti izvršenje svih mjera održavanja i zaštite kulturnih dobara. Sankcija vlasnicima može biti i određivanje privremenom skrbnika. Privremeni skrbnik je dužan za račun i na trošak vlasnika poduzimati mjere zaštite i očuvanja kulturnoga dobra koje mu odredi nadležno tijelo. Mjera zaštite je i cjelovita obnova kulturnog dobra. Odluka takvo imenovanog privremenog skrbnika mogla u potpunosti zamijeniti odluku suvlasnika i biti temeljem za donošenje odluke o obnovi. Pitanje je koga bi Gradonačelnik trebao imenovati privremenim skrbnicima. Prema jednoj odluci iz 2007. kao privremeni skrbnik bio je imenovan Zagrebački holding d.o.o. dok neki drugi gradovi imaju praksu imenovati sam grad. To je možda prihvatljivije rješenje jer bi onda sav rad bio u nadležnosti Gradskog zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode u Zagrebu uključujući i provođenje konzervatorskih mjera.

Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode u Zagrebu nema ovlasti i načina potaknuti vlasnike da se sporazumiju o provođenju cjelovite obnove, no samostalno odlučuje o provedbi cjelovite obnove kulturnih dobara prema Zakonu o obnovi u pogledu kulturnih dobara koja su u vlasništvu Grada Zagreba. Čak može inicirati obnovu i kada je jedan od suvlasnika i pokrenuti postupak pred sudom kako bi se kroz odluku donio sporazum koji bi kao takav bio temelj za donošenje odluke o obnovi. Osim toga, kao nadležno tijelo može u svrhu obnove povijesne cjeline inzistirati na provođenju svih mogućih mjera zaštite kulturnih dobara.

Bez obzira na to tko daje poticaj na zadiranje u kulturno dobro i neovisno o tome tko je vlasnik u nadležnosti je konzervatora izrada konzervatorskog elaborata za svaku pojedinačnu zgradu. Posebno je moguće istaknuti njihovo sudjelovanje u okviru odredaba ZZOKD koje uređuju utvrđivanje posebnih uvjeta zaštite kulturnih dobara. U okviru posebnih uvjeta zaštite (koji su važni za izdavanje građevinske dozvole i lokacijske dozvole) gdje je također potreban konzervatorski elaborat . Svaki glavni projekt cjelovite obnove mora biti dan nadležnom tijelu na odobrenje (Gradskom zavodu). Dio radova može ulaziti u jednostavnije radove u okviru čega se određuju posebni uvjeti zaštite (to je

slučaj kada nije potrebna građevinska dozvola). U tom je slučaju izvođač radova potreban ishoditi potvrdu da je projekt u skladu s tim posebnim uvjetima zaštite. Postupanje protivno prethodnom odobrenju ili glavnom projektu za koji je izdana potvrda da je u skladu s posebnim uvjetima zaštite, nadležno će tijelo privremeno obustaviti rješenjem takvu radnju ili zahvat te prema potrebi naložiti investitoru obvezu povrata u prijašnje stanje uz upozorenje da će se u slučaju da rješenje ne bude u cijelosti izvršeno u roku radnja obaviti na njegov trošak. Rješenje se može donijeti bez prethodnog izjašnjavanja stranke (članak 73 ZZOKD). Kroz ova rješenja konzervatori zaposleni u nadležnom tijelu imaju mogućnost izravno reagirati u postupku donošenja odluka, odnosno potvrda.

Važna je u uloga konzervatora kroz izradu prostornih planova koji oni ne mogu inicirati, no osigurano je zakonom njihovo sudjelovanje u postupku kreiranja prostornog odnosno urbanističkog plana. ZZOKD uređujući utvrđivanje sustava mjera zaštite za nepokretno kulturno navodi da dokumenti prostornog uređenja, ovisno o vrsti i području obuhvata, obavezno sadrže podatke iz konzervatorske podloge sa sustavom mjera zaštite nepokretnih kulturnih dobara koja se nalaze na području obuhvata plana (članak 56. stavak 1. ZZOKD). U tom će kontekstu biti važno donošenje novog Urbanističkog plana obnove povijesne jezgre Grada Zagreba prema odredbama Zakona o prostornom uređenju. Postojeći generalni urbanistički plan već sadrži programske smjernice kako za Blok 19 tako i za druge dijelove grada Zagreba. Zbog novih oštećenja, njega bi trebalo dopuniti ili možda kreirati novi koji bi obuhvaćao samo povijesnu jezgru. Inicijativa na novinama u okviru prostornog uređenja je na Zavodu za prostorno uređenje Grada Zagreba (članak 27. stavak 3 Zakona o prostornom uređenju) koji će predstavljati podlogu za provođenje konzervatorskih mjera.

Na kraju, kao posljednji način provedbe cjelovite obnove moguće je razmotriti izvlaštenje. ZZOKD kaže da se smatra da postoji interes Republike Hrvatske za izvlaštenje kulturnoga dobra ako prijeti opasnost od oštećenja ili uništenja kulturnog dobra, a vlasnik kulturnoga dobra nema mogućnosti ili interesa osigurati provedbu svih određenih mjera zaštite i očuvanja. Grad Zagreb bi mogao propisati određeni rok u kojem bi pozvao vlasnike da pokrenu samostalno postupak cjelovite obnove te da za slučaj proteka takovog roka, odnosno pasivnosti suvlasnika bude, budu upoznati sa tim da ZZOKD dopušta provođenje postupka izvlaštenja. Nakon tako provedenog postupka država može pokrenuti postupak cjelovite obnove.

Cjelovita obnova može biti uspješno provedena jedino uz jedinstveni i zajednički rad Ministarstva kulture i medija, Gradskog zavoda, gradonačelnika, konzervatora kao i Restauratorskog zavoda. Važnost suradnje istaknuta je i u odluci Vlade Republike Hrvatske pod nazivom Odluka o donošenju Programa mjera obnove zgrada oštećenih potresom na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije i Karlovačke županije.

b) Rušenje kulturnih dobara koja su sastavni dio povijesne jezgre Grada Zagreba

Rušenje zgrada koje su zaštićeno kulturno dobro treba uzeti kao posljednju moguću mjeru tek nakon što se utvrdi da obnova u punom smislu riječi nije moguća. Zakon o obnovi općenito predviđa mogućnost uklanjanja zgrada. Prema tome je moguće ukloniti one zgrade koje su izgubile svoju mehaničku otpornost i/ili stabilnost u toj mjeri da su urušene ili da njihova obnova nije moguća. Za uklanjanje zgrade koja je kulturno dobro ili zgrade koja se nalazi unutar povijesne urbane cjeline Grada Zagreba mora se pribaviti suglasnost nadležnog tijela u skladu s propisima kojima se uređuje zaštita i očuvanje kulturnih dobara (članak 23 Zakona o obnovi). Suglasnost za rušenje u nadležnosti je Gradskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i prirode i to Odjela za provođenje programa zaštite i uređenje nepokretnih kulturnih dobara kao i Odjela za istraživanje, zaštitu i mjere zaštite nepokretnih kulturnih dobara u čijoj je nadležnosti i suradnja s konzervatorima. Prema Pravilniku o dokumentaciji za izdavanje prethodnog odobrenja za radove na kulturnom dobru potrebno je imati i prethodno mišljenje Hrvatskog vijeća za kulturna dobra kao i projekt uklanjanja kulturnog dobra (članak 4. stavak 5.)

Da bi se rušenje zgrade provelo, potrebna je suglasnost vlasnika (članak 24 Zakona o obnovi). Uklanjanje uništene zgrade provodi se uz suglasnost vlasnika odnosno svih suvlasnika zgrade, koja se mora dati u roku od 30 dana od dana pravomoćnosti akta o uklanjanju uništene zgrade (članak 24 Zakona o obnovi). Uklanjanje uništene zgrade za koju nema suglasnosti vlasnika odnosno svih suvlasnika zgrade ili je vlasnik nepoznat ili nepoznata boravišta obavlja se u skladu s propisima kojima se uređuje inspekcijski nadzor građenja (članak 24. stavak 2 Zakona o obnovi). Neobično je da u ovom pogledu Zakon o obnovi zahtijeva da se odluka donese jednoglasno imajući na umu da upravo zgrade koje su za rušenje predstavljaju puno veći stupanj opasnosti za daljnji nastanak štete bilo na imovini, bilo za same građane. No, čak i ako suglasnosti nema, moguće je imenovati privremenog skrbnika i na taj način provesti cilj.

Ovlasti građevinskog inspektora kod uklanjanja građevine uređene su Zakonom o građevinskoj inspekciji (čl. 30. – 34). Uklanjanje zgrade provodi se na temelju rješenja građevinskog inspektora. Tim se rješenjem investitoru, odnosno vlasniku nalaže uklanjanje u određenom roku građevine ili njezina dijela u zakonom predviđenim situacijama. Kao i za slučaj oštećenja, posebna rješenja postoje za građevine koja su kulturno dobro. Prema tome, u slučaju pojedinačne građevine koja je upisana u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske ili građevine koja se nalazi u kulturno-povijesnoj cjelini upisanoj u taj Registar, građevinski inspektor će prije donošenja rješenja kojim se naređuje uklanjanje njezina nezakonito rekonstruiranog dijela zatražiti od tijela državne uprave nadležnog za poslove zaštite kulturnih dobara suglasnost za donošenje tog rješenja. Tu se javlja već prethodno uočen problem. Ako nadležno tijelo u roku od 60 dana ne izda suglasnost, postupak se obustavlja.

Dodatno tome, prema Zakonu o građevinskoj inspekciji u provedbi nadzora komunalni redar rješenjem naređuje vlasniku zemljišta, odnosno nositelju prava građenja uklanjanje ruševine zgrade (članak 52. stavak 1.). Međutim, to nije primjenjivo ako je ruševina upisana u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske, odnosno ako se ruševina zgrade koja se nalazi u kulturno-povijesnoj cjelini upisanoj u taj Registar ili koja

se nalazi na arheološkom nalazištu (članak 52. stavak 1. Zakona o građevinskoj inspekciji).

Jedna od mogućnosti koja se može predvidjeti je izrada nove zgrade koja bi bila identična onoj koja je srušena. Time bi se pridonijelo ostvarenju osnovnog načela zaštite kulturnih dobara – njihovu očuvanju za nove naraštaje. Prema materijalima nastalim u okviru sektorske suradnje vezano za konzervatorske modele objašnjeno je da su arhitektonski projekti zgrada dostupni putem Državnog arhiva te bi oni mogli biti temelj za izradu novih građevina. ZZOKD predviđa mogućnost izrada replika koje bi bile „oponašak kulturnoga dobra ili njegovoga prepoznatljivog dijela bez obzira na mjerilo izrade u odnosu na izvornik“ (čl. 66 ZZOKD). Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode u Zagrebu daje odobrenje za izradu rješenjem te određuje uvjete za izradu. Izrada istog kulturnog dobra nakon rušenja starog bi imala svoje prednosti jer bi se time povijesna jezgra zaista sačuvala za nove naraštaje, a time bi se ujedno zadržale i one vrijednosti i zanimljivosti koje imaju i turističku vrijednost.

Neslaganje suvlasnika oko poduzimanja radnji radi zaštite i očuvanjem kulturnih dobara čak i u slučaju rušenja i izgradnje novih zgrada također bi mogla rezultirati izvlaštenjem.

IV. Modeli reforme postojećih propisa

A. Reforme vezane uz probleme uzrokovane neriješenim vlasničkopravnim odnosima zbog podruštvovljenja, pretvorbe društvenog vlasništva, i denacionalizacije

Ranije identificirani problemi koji se tiču neriješenim vlasničkopravnim odnosima uslijed podruštvovljenja, pretvorbe društvenog vlasništva i denacionalizacije izuzetno su kompleksne naravi, jer su redovito odraz nedovršenih odnosno nerazriješenih situacija koje imaju svoje uzroke u socijalističkom razdoblju (tj. problemi su već postojali u vrijeme postojanja društvenog vlasništva, i naslijeđeni su u razdoblju pretvorbe i denacionalizacije). Svakako se kao najbolje rješenje ovih situacija ukazuje njihovo rješavanje u postupcima koji su za to predviđeni (zemljišnoknjižnom, parničnom, upravnom i dr.). U tu svrhu postojeći ranije opisani modeli su djelomično prikladni, ali se u vezi s njima mogu istaknuti slijedeće važnije preporuke:

Zbog navedenih uočenih nejasnoća u modelu obnove zemljišne knjige, bilo bi korisno navedene odredbe ZZK pojasniti i uskladiti s općim načelima stvarnoga prava. U prvom redu, to se odnosi na pravila o sastavljanju vlastovnice u postupku obnove. Sadadašnja pravila predviđaju istovremeno korištenje različitih izvora podataka za sastavljanje vlastovnice, i prednost podatka iz katastra, bez odlučivanja zemljišnoknjižnog suda o ispravama na temelju kojih je izvršena promjena korisnika u popisno-knjižnom dijelu katastra zemljišta. S obzirom da na opće pravilo iz ZZK, sukladno kojem su za knjižna prava mjerodavni podaci zemljišne knjige a ne katastra (čl. 11. st. 5. ZZK), bilo bi bolje rješenje da se zemljišnoknjižnom sudu omogući da odluči o upisu u vlastovnicu na temelju svih podataka, uključujući podatke iz katastra, ali bez automatskog propisivanja prednosti novijeg podatka iz katastra. U takvim slučajevima, zemljišnoknjižni sud trebao bi ispitati isprave na temelju kojih je izvršena promjena u popisno-knjižnom dijelu katastarskog operata, te na temelju istih odlučiti o sastavljanju vlastovnice.

U odnosu na pravila o dostavi u postupku obnove bilo bi korisno predvidjeti mogućnost pokušaja dostave, odnosno neki od alternativnih modela presumirane dostave upisanim nositeljima knjižnog prava, budući da bi se na taj način ovim osobama omogućava sudjelovanje u ranijoj fazi obnove, te se izbjegava dugotrajniji ispravni i posebno parnični postupak u slučaju spora.

Pravila o održavanju sastavljenog uloška trebala bi se uskladiti s temeljnim načelima procesnog prava na način da će se u situacijama u kojima stanje zemljišne knjige nakon promjene ne odgovara stanju sastavljenog uloška, uložak ponovno sastaviti prije otvaranja ispravnog postupka. Alternativno je moguće predvidjeti upis zabilježbe pokretanja postupka obnove, s učinkom da će se svi kasniji upisi koji su nespojivi s novosastavljenim uloškom za koje je prijedlog stigao zemljišnoknjižnom sudu nakon upisa zabilježbe brisati po službenoj dužnosti (slično je predviđeno u čl. 210. st. 3. ZZK kod pojedinačnog zemljišnoknjižnog ispravnog postupka).

U pojedinačnom zemljišnoknjižnom ispravnom postupku, radi sprječavanja dugotrajnosti postupaka bilo bi korisno predvidjeti rok u kojem se ovi postupci moraju pokrenuti, kao i nemogućnost pokretanja istih za uloške u kojima je već proveden ispravni postupak u postupcima osnivanja, obnove, ili dopune zemljišne knjige.

Navedena rješenja tiču se općih pravila o usklađivanju zemljišne knjige i katastra i rješavanja imovinskopravnih odnosa na neusklađenim nekretninama. S obzirom na probleme koji su već istaknuti ranije koji se odnose na činjenicu da takvi postupci imaju neizvjesno trajanje, naročito imajući u vidu mogućnosti izjavljivanja svih redovitih i izvanrednih pravnih lijekova, te različite stadije postupka u kojima su zatečeni u trenutku potresa odnosno obnove, mogući pristupi trebali bi omogućiti privremeno zaobilazno rješavanje ovih problema, tj. provođenje obnove uz preostale neriješene imovinskopravne odnose, uz maksimalno moguću zaštitu potencijalno zainteresiranih stranaka. Određene reforme moguće su i radi rješavanja ranije identificiranih problema sudjelovanja drugih ovlaštenika stvarnih prava.

1. Nekretnine s neutvrđenim ili neizvjesnim vlasnikom

U pogledu ovih nekretnina mogući su slijedeći modeli:

a) Privremena uprava (sekvestracija i dr.)

Sukladno čl. 32. ZV-a, kad je radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, spomenika kulture, ljudskoga okoliša ili zdravlja ljudi određeno da je vlasnik na temelju zakona dužan nešto poduzeti glede vlastite stvari, a njega se na to ne može prisiliti, općinski načelnik, gradonačelnik, odnosno župan je ovlašten uspostaviti privremeno upravljanje tom stvarju (sekvestraciju) primjenjujući na odgovarajući način pravila o privremenom skrbništvu nad ostavinom za slučaj da su nasljednici nepoznati ili nepoznatoga boravišta, ako posebni zakon ne određuje što drugo.

Radi primjene ove odredbe, bilo bi potrebno prvenstveno propisati zakonom obvezu vlasniku da poduzme radnje obnove, koja bi morala biti opravdana razlozima zaštite naprijed citiranih vrijednosti. Okolnost da je vlasnik neutvrđen ili neizvjestan nije zapreka za postavljanje skrbnika, jer se i po pravilima o skrbniku ostavine (čl. 128. Zakona o nasljeđivanju) postupa upravo onda kada je nasljednik nepoznat iii nepoznatog boravišta. U takvim slučajevima, sud je dužan o postavljenju privremenog skrbnika sud će obavijestiti tijelo nadležno za poslove skrbništva koje prema tako postavljenom skrbniku ima sve ovlasti kao da ga je samo postavilo (čl. 128. st. 4. ZN), pri čemu bi skrbnika postavljalo upravno tijelo. Svakako bi bilo korisno ove odredbe dodatno razraditi u pogledu postupka, ovlasti, dužnosti, kao i troškova privremenog skrbništva.

Varijanta ovog rješenja može se sastojati i u postavljanju posebnog skrbnika, neovisno o sekvestraciji po čl. 32. ZV-a. Za to bi bilo potrebno propisati imenovanje posebnog skrbnika u samome Zakonu o obnovi. I u ovom slučaju bilo bi potrebno detaljno propisivanje ovlasti i dužnosti privremenog skrbnika, kao i pravila o njegovom imenovanju i opozivu (nadležnost i postupak).

Ovim rješenjem, međutim, ne može se riješiti situacija u kojoj postoje izvanknjižni vlasnici za koje se uopće ne zna da postoje, tj. kada se iz zemljišnoknjižnog stanja niti ne vidi da postoji (su)vlasnik kojem je potrebno postaviti skrbnika.

b) Presumptivni pristanak

Ako postoji suvlasništvo, jedna je mogućnost propisivanje da je dovoljna odluka većine suvlasnika, isključujući sve vlasnike koji nisu utvrđeni ili čije je vlasništvo neizvjesno. Ovakvo rješenje je najjednostavnije, ali dovodi ostale suvlasnike u položaj poslovođa bez naloga, te za vlasnika stvara obveze prema njima. Njime se rješava problem neutvrđenih suvlasnika, jer ostali suvlasnici zapravo snose sve troškove, čiji povrat mogu zahtijevati nakon što vlasništvo postane utvrđeno ili nesporno. Za ovo rješenje bilo bi korisno propisati posebna pravila o poslovodstvu bez naloga u ovom slučaju, posebno u odnosu na zastaru zahtjeva prema vlasniku, pri čemu bi zastarni rok trebalo odrediti na način da isti počinje teći tek od dana utvrđenja prava vlasništva.

Varijanta ovog rješenje kod neizvjesnog vlasništva može se sastojati u tome da se pristanak traži od svih potencijalnih vlasnika, pa ukoliko isti bude dobiven, taj vrijedi neovisno o tome tko je od njih vlasnik. U takvom slučaju bilo bi potrebno propisati međusobni odnos svih potencijalnih ovlaštenika, uređujući njihove pravne položaje prije i nakon utvrđivanja vlasništva (obveze predujmljivanja i snošenja troškova, posebne zastarne rokove i sl.). U takvoj situaciji potencijalni ovlaštenici bi bili dužni snositi djelomično troškove obnove za sporno vlasništvo po određenom ključu, što bi olakšalo pravni položaj ostalih suvlasnika, jer bi isti bili oslobođeni snošenja tih troškova.

c) Osnivanje posebnog fonda

Model osnivanja posebnog fonda je moguć u situacijama u kojima je poznato da postoji nečije vlasništvo, ali nije poznato čije. U takvim slučajevima, moguće je osnivanje posebnog fonda koji bi predujmljivao potrebne troškove, te imao pravo na povrat istih nakon što vlasništvo bude utvrđeno, zajedno sa pripadajućom kamatom. Fond se može osnovati kao javni (pri čemu bi se sredstva financirala iz državnog ili gradskog proračuna) ili privatni (pri čemu bi se sredstva financirala od privatnih ulagatelja). Za ovaj model, koji je nešto složeniji, bile bi potrebne detaljne provedbene odredbe.

2. Nekretnine u etažnom vlasništvu s neupisanim odredivim suvlasničkim dijelovima

Kao što je ranije razloženo, problem nekretnina u etažnom vlasništvu s neupisanim odredivim suvlasničkim omjerima sastoji se u nepoznavanju koliki su suvlasnički omjeri potrebni za donošenje odluke o obnovi, i podjelu troškova. S obzirom da ZV propisuje kriterije za određivanje veličine suvlasničkog dijela koji se temelje na korisnoj vrijednosti, aproksimacija ovih može se utvrditi na temelju upisane površine posebnog dijela. Moguće je kao osnovni kriterij propisati površinu ugovorenu u međuvlasničkom ugovoru, a

podredno onu upisanu u zemljišnoj knjizi ili knjizi položenih ugovora, te konačno površinu upisanu u evidenciji koju vodi upravitelj zgrade (i na temelju koje se plaća pričuva).

Slično rješenje postoji u prijelaznoj odredbi ZV, koja navodi da dok se ne utvrde vrijednosti posebnih dijelova nekretnine udio vlasnika posebnoga dijela nekretnine u troškovima upravljanja određuju na način da visina udjela odgovara udjelu korisne površine stana ili na druge samostalne prostorije koja je u njegovu vlasništvu, prema zbroju korisnih površina svih stanova i drugih samostalnih prostorija u nekretnini (čl. 381. ZV-a).

Primjenom ovog modela može se na jednostavniji i pravičniji način riješiti pitanje odlučivanja u suvlasničkoj zajednici etažnih vlasnika. Problemi koji mogu i dalje biti prisutni proizlaze iz okvirne naravi površine kao kriterija za određivanje veličine suvlasničkog dijela, kao i mogućeg nedostatka ili netočnosti podataka o površini, bilo u zemljišnoj knjizi bilo u evidenciji koju ima upravitelj. U slučajevima u kojima se površina ne može utvrditi iz međuvlasničkog ugovora, ili postojećih evidencija bilo bi potrebno provesti vještačenje na temelju kojeg bi se suvlasnički omjeri u potpunosti utvrdili (te bi bilo moguće provesti odgovarajuće upise u zemljišnoj knjizi).

Konačno, bilo bi potrebno propisati posljedice naknadnog utvrđivanja razlike između suvlasničkih dijelova koji su okvirno utvrđeni i onih koji su naknadno utvrđeni u odgovarajućem postupku. Za te slučajeve bilo bi potrebno propisati pravo osoba na regres od suvlasnika čiji su suvlasnički dijelovi okvirno utvrđeni manjima, koji su zbog toga snosili niže troškove u odnosu na one suvlasnike čiji su suvlasnički dijelovi okvirno utvrđeni većima.

Dodatni problem može se pojaviti ukoliko ukupni zbroj iskazanih površina ne odgovara ukupnoj površini zgrade koju treba obnoviti. U takvim situacijama trebalo bi propisati da razliku u troškovima snose svi suvlasnici, razmjerno okvirno utvrđenim suvlasničkim dijelovima.

B. Reforme vezane uz druga imovinskopravna pitanja modela iz Zakona o obnovi

1. Nekretnine s osnovanim teretima

Ranije su izloženi problemi vezani uz nekretnine opterećene založnim pravom i eventualnim potrebnim pristankom založnog vjerovnika na obnovu. S obzirom da obnova ima za cilj poboljšanje nekretnine koja je opterećena založnim pravom, za založnog vjerovnika nakon obnove ne bi trebalo doći do pogoršanja njegovog pravnog položaja, s obzirom da vrijednost nekretnine ne bi trebala biti smanjena. U tom smislu bilo bi moguće propisati da se pristanak založnog vjerovnika za donošenje odluke o obnovi ne zahtijeva.

U odnosu na probleme vezane uz služnosti, naročito uz odredbu čl. 207. st. 1. ZV-a po kojoj plodouživatelj nije dužan dopustiti da vlasnik obavlja poboljšice na poslužnoj stvari koje nisu nužne, osim ako mu se vlasnik obveže dati punu odštetu za uporabu i

prihod koji plodouživatelj gubi zbog obavljanja radova, eventualno se može razmotriti derogacija navedene odredbe za slučaj radova na cjelovitoj obnovi.

2. Pravni položaj stjecatelja nekretnine nakon potresa odnosno pokretanja obnove

S obzirom na ranije iznesene probleme u vezi s određivanjem i sudjelovanjem ovlaštenika u postupku donošenja odluke o obnovi bilo bi korisno sljedeće:

- propisati da u slučaju promjene vlasništva nakon pokretanja postupka obnove, stjecatelj po sili samog zakona stječe položaj stranke u tom postupku od dana stjecanja, dok bivši vlasnik prestaje biti strankom, a ako se stjecanje temelji na pravnom poslu, tada će se položaj stranke priznati stjecatelju i u razdoblju između dana sklapanja pravnog posla i dana stjecanja (uknjjižbe)

- propisati da u slučaju promjene vlasništva nakon donošenja rješenja o obnovi, doneseno rješenje ima učinke po sili samoga zakona i na sve kasnije stjecatelje nekretnine

- propisati upisivanje po službenoj dužnosti zabilježbe pokretanja postupka obnove u zemljišnoj knjizi odmah po pokretanju postupka, na način da upravno tijelo koje je zaprimilo zahtjev obavijesti zemljišnoknjižni sud o pokretanju postupka, te da isti upisuje zabilježbu odmah po primitku te obavijesti na cijeloj nekretnini. Pritom bi trebalo propisati da zabilježba ima učinak da se odluka o obnovi donesena u pokrenutom postupku odnosi i na sve kasnije stjecatelje knjižnih prava na toj nekretnini

U odnosu na ranije iznesene probleme u vezi s odredbom čl. 5. st. 4. Zakona o obnovi, bilo bi nužno istu odredbu izmijeniti na način da se prvenstveno nomotehnički ispravi u smislu ispravnog upućivanja na odgovarajuće stavke. Pored toga, bio bi korisno proširiti primjenu i na sva besplatna stjecanja nakon 22. ožujka 2020., te istovremeno ili isključiti primjenu sheme sufinanciranja za sve osobe koje su naplatno stekle nekretninu nakon 22. ožujka 2020. a do pokretanja postupka obnove. Stjecatelji nakon pokretanja postupka obnove trebali bi biti izjednačeni u pravnom položaju sa otuđivateljem, jer imaju pravo i dužnost daljnjeg sudjelovanje u postupku (v. supra).

3. Upis založnog prava za korist Republike Hrvatske

Sukladno ranije razloženim problemima vezanim uz upis založnog prava radi osiguranja tražbine Republike Hrvatske za sredstva predujmljena za obnovu u slučaju kad vlasnici nisu izvršili uplatu preporuča se propisati da se u izreci odluke o obnovi određuje nalog pojedinim suvlasnicima da uplate u određenom roku novčani iznos, izračunat na temelju ukupnog troška obnove, pravila o sufinanciranju primijenjena na pojedine suvlasnike, i veličinu suvlasničkih dijelova pojedinih suvlasnika.

U pogledu upisa založnog prava, moguće je propisati da će se nakon isteka roka za uplatu, suvlasnici pozvati na dostavu dokaza o uplati, pa ukoliko isti ne bude dostavljen, da će se donijeti rješenje kojim se nalaže Republici Hrvatskoj da izvrši uplatu istog iznosa, te da će se istim rješenjem odrediti uknjižba založnog prava radi osiguranja te tražbine za korist Republike Hrvatske na temelju tog rješenja i dokaza o uplati.

Alternativno je moguće propisati da se već u izreci rješenja o obnovi naloži Republici Hrvatskoj da uplati odgovarajući iznos pod uvjetom bezuspješnog proteka roka za uplatu, te predbilježba založnog prava za korist Republike Hrvatske, koja se može opravdati u određenom roku dostavom dokaza o bezuspješnom proteku roka za uplatu suvlasnika i dokaza o uplati odgovarajućeg iznosa Republike Hrvatske.

4. Zabrana otuđenja

Slijedom ranijeg izlaganja o zabrani otuđenja u petogodišnjem roku, preporuča se postojeće odredbe nomotehnički urediti i pojasniti, naročito u pogledu učinaka zabilježbe zabrane. Bilo bi također korisno da se u izreci rješenja nalaže stranci da uplati odgovarajući iznos u određenom roku (prije ili nakon prodaje).

U slučaju iz čl. 6. st. 2. i 3. Zakona o obnovi izmjenama i dopunama bi trebalo otkloniti kontradiktornost, na način koji odgovara sistematski odredbi čl. 5. st. 7. Zakona o obnovi o zabrani otuđenja.

C. Reforme vezane uz probleme primjene konstrukorskih modela obnove

U odnosu na uočene probleme u vezi s uspostavom vlasništva posebnog dijela na novonastalom posebnom dijelu, bilo bi korisno eventualno propisati mogućnost upisivanja zabilježbe takvog ograničenja vlasništva. Zabilježba uspostave etažnog vlasništva mogla bi se upisati na temelju međuvlasničkog ugovora, s tim učinkom da suglasnost na uspostavu obvezuje svakog kasnijeg stjecatelja posebnog dijela.

S obzirom na nedostatak odredbi ZV-a o obveznom pristupu u posebni dio i sporedne dijelove u slučaju obnove, bilo bi korisno dopuniti Zakon o obnovi odredbama koje uređuju odnose suvlasnika koji se protive obnovi na način da se propiše obveza pristupa, kao i prisilne mjere koje se protiv njih mogu donijeti za slučaj zabrane pristupa. Mjere se mogu staviti u nadležnost bilo građevinskog inspektora, bilo jedinice lokalne samouprave. Eventualno izricanje novčanih kazni također predstavlja model prisile koji se može posebno propisati. U postupcima izdavanja privremenih mjera protiv suvlasnika koji opstruiraju obnovu, bilo bi korisno propisati hitno postupanje (npr. u roku od jednog radnog dana).

Imajući u vidu istaknutu mogućnost osporavanja odluka o ključu raspodjele troškova za uređaje koji nisu jednako korisni svim suvlasnicima, u ovim situacijama bilo bi korisno propisati hitno postupanje suda u predmetima u kojima je potrebno odlučiti o zahtjevu suvlasnika za odlukom o ključu raspodjele troškova.

U odnosu na pitanje polaganja računa od strane upravitelja, bilo bi korisno propisati da nakon donošenja odluke o obnovi pa sve do njezinog okončanja je upravitelj dužan u pravilnim vremenskim razmacima polagati račun i obavještavati suvlasnike o svim poduzetim radnjama, namjeravanim i izvršenim isplataama.

U vezi s pitanjem stambenog zbrinjavanja, bilo bi korisno propisati da u slučajevima u kojima je uz zahtjev za obnovu podnesen i zahtjev za stambeno zbrinjavanje rješenje o obnovi postaje izvršno tek po izvršnosti rješenja o stambenom zbrinjavanju. Alternativno se može propisati da će tijelo koje rješava o obnovi zastati s postupkom do izvršnosti rješenja o stambenom zbrinjavanju.

D. Reforme vezane uz probleme primjene urbanističkih modela

Postojeći pravni okvir koji bi se trebao primjenjivati na rješavanje imovinskopravnih odnosa prilikom provedbe urbanističkih mjera cjelovite obnove temelji se na ustavnoj garanciji vlasništva (čl. 48. Ustava RH). Slijedom toga se vlasništvo može oduzeti i ograničiti samo u interesu Republike Hrvatske (čl. 50/1 Ustava RH). Zbog ustavne garancije vlasništva zahtijeva se i suglasnost svih suvlasnika nekretnina (zemljišta sa zgradom) u slučajevima kad se mijenja oblik i veličina zemljišta, kad se zemljište parcelira, na njemu osnivaju ograničenja i tereti. Zahvati u vlasništvo/suvlasništvo zemljišta sa zgradom dopušteni su samo ako su u skladu s čl. 50. Ustava RH. Slijedom toga je i provođenje urbanističkih mjera cjelovite obnove koje zahtijevaju formiranje novih građevnih čestica unutar blokova od dijelova zemljišta sa zgradom moguće samo ako su za to ispunjene pretpostavke određene u čl. 50. Ustava, a u postupku uređenom Zakonom o izvlaštenju.

U ovom trenutku ne postoje posebni propisi koji bi, uz uvažavanje ustavne garancije vlasništva i drugih temeljnih prava, posebno uređivali provedbu urbanističkih mjera cjelovite obnove, uređenje imovinskopravnih odnosa prilikom provođenja tih mjera te planske mjere i uvjete za provedbu cjelovite obnove. Zakon o prostornom planiranju samo uređuje tzv. urbanu sanaciju kao skup planskih mjera i uvjeta kojima se poboljšava karakter izgrađenih područja unutar i izvan granica građevinskog područja devastiranim nezakonitim građenjem i na drugi način (čl. 3/7/41.), ali se u Zakonu ne uređuje detaljno provedba urbane sanacije.

Slijedom navedenog predlaže se da se:

- proširi koncept urbane sanacije na način da se njime obuhvati i poboljšanje karaktera izgrađenih područja unutar građevinskog područja pogođenih potresom kako bi se već u okviru prostornih planova mogle odrediti mjere za urbanu sanaciju građevinskih područja devastiranih potresom
- urede instrumenti kojima bi se osiguralo učinkovitije uređenje imovinskopravnih odnosa na zemljištima unutar blokova radi poduzimanja urbanističkih mjera (npr. urbana komasacija, izvlaštenje osnivanjem prava građenja, osnivanje nužnih služnosti, mirno rješavanje sporova između suvlasnika)

E. Reforme vezane uz probleme primjene energetskih modela obnove

Opis postojećeg stanja pravnog poretka u pogledu energetske obnove navodi na zaključak da u recentnom pravnom poretku postoje značajna ograničenja provođenju cjelovite energetske obnove, kako Bloka 19, tako i Grada Zagreba općenito. Tu se, prije svega, misli na činjenicu da u ovom trenutku odluka o ulaženju u projekt energetske obnove ovisi isključivo o volji suvlasnika pojedine nekretnine, a da pritom ne postoje odgovarajući poticaji za suvlasnike koji bi stvorili realne osnove za cjelovitu energetsku obnovu, kao i na činjenicu da postojeća opća pravila o donošenju odluke u suvlasničkoj zajednici o poduzimanju poslova energetske obnove zahtijevaju jednoglasnost, koja čini donošenje te odluke neizglednom, gotovo nemogućom. Stoga će se u nastavku, posebno za svaki od ova dva problema, sagledati neka od mogućih reformskih rješenja kojima bi se postojeća ograničenja otklonila, a cjelovita energetska obnova učinila realnijom.

1. Problem donošenja odluke o energetskoj obnovi

Ne bi trebalo sumnjati da se puni učinak energetske obnove može ostvariti jedino ako bi ona bila cjelovita, dakle ako bi bila provedena u pogledu svih ili velike većine nekretnina na određenom prostoru. Načelno, dva su načina na koji bi se mogla osigurati cjelovitost energetske obnove; propisivanjem obvezatnosti provođenja energetske obnove ili predviđanjem takve razine poticaja suvlasnika koji će osigurati da se suvlasnici velike većine nekretnina na određenom području dobrovoljno odluči pristupiti energetskoj obnovi svojih nekretnina.

Kao što je već rečeno, u ovom trenutku u Republici Hrvatskoj ne postoji pravni okvir koji bi općenito propisivao obvezu provođenja energetske obnove. Tek su, kao što je navedeno, pojedinim propisima, poput Zakonom o tržištu toplinske energije, predviđena neka parcijalna rješenja kojima je uvedena obvezatnost nekih radnji energetske obnove usmjerenih, međutim, više ka pospješivanje energetske učinkovitosti, nego ka istinskoj energetskoj tranziciji. Načelno na isti način na koji je Zakonom o tržištu toplinske energije predviđena obveza ugradnje tzv. razdjelnika, bilo bi moguće tim Zakonom ili nekim drugim zakonom propisati obvezu provođenja nekih drugih modaliteta energetske obnove (kao što su to, primjerice, oni predviđeni od strane tima zaduženog za energetsku obnovu). Ima li se na umu da je u okviru Europske unije Republike Hrvatska već preuzela određene obveze postupne energetske tranzicije, a da, kao što to proizlazi iz prezentacije tima zaduženog za energetsku obnovu, već i mnoge države članice Europske unije zabranjuju grijanje na fosilna goriva, čime se *de facto* pa i *de iure*, obvezuje građane na energetsku tranziciju, jasno je da slične trendove možemo očekivati i u Republici Hrvatskoj.

Načelno govoreći, propisivanje obveze energetske obnove, bilo u svrhu pospješivanja energetske učinkovitosti ili u svrhu energetske tranzicije, predstavljalo bi zadiranje u Ustavom zagarantirano pravo vlasništva (su)vlasnika nekretnina koji bi bili

obvezani na energetsku obnovu. No, čini se da takva vrsta zadiranja u pravo vlasništva ne bi trebala biti sporna s ustavnopravnog aspekta.

Naime, temeljem čl. 48. Ustava Republike Hrvatske, vlasništvo obvezuje te su vlasnici dužni pridonositi općem dobru. Pritom, ne bi trebalo sumnjati da energetska obnova, a poglavito energetska tranzicija, jesu u interesu cjelokupnog društva pa i šire, dakle da pridonose općem dobru. Nadalje, temeljem čl. 50. Ustava Republike Hrvatske, vlasništvo se može ograničiti ili oduzeti zakonom, ako je to u interesu Republike Hrvatske, uz naknadu tržišne vrijednosti. Povrh toga, vlasništvo se iznimno može ograničiti radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

Temeljem navedenog, vlasništvo se može ograničiti u dva slučaja: ako je to u interesu Republike Hrvatske te ako je to ograničenje potrebno radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.

To da je provođenje energetske obnove, a poglavito energetske tranzicije, u interesu Republike Hrvatske jasno proizlazi iz postojećeg pravnog okvira. Tako, primjerice, Zakon o energiji propisuje da je učinkovito korištenje energije, kao i korištenje obnovljivih izvora energije i kogeneracije u interesu Republike Hrvatske.[58] Interes Republike Hrvatske u učinkovitom korištenju energije prepoznaje i Zakona o energetskoj učinkovitosti.[59] Isto tako, Zakonom o tržištu toplinske energije propisano je da je izgradnja i razvoj centralnih toplinskih sustava i kogeneracijskih postrojenja, korištenje obnovljivih izvora energije kao izvora toplinske energije te poticanje i razvoj novih, inovativnih i održivih tehnologija u sektoru energetike u interesu Republike Hrvatske.[60]

Iz podataka koji su prezentirani od strane time zaduženog za energetsku obnovu nadalje jasno proizlazi da energetska obnova, a poglavito energetska tranzicija usmjerena ka dekarbonizaciji energetskih izvora jest u interesu prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Uostalom, ta činjenica danas gotovo da je notorna.

Iz svega navedenog proizlazi da nesporno postoje Ustavom predviđeni razlozi koji bi opravdavali zakonska ograničenja prava vlasništva predviđena radi energetske obnove, dakle koji bi opravdavali zakonsko propisivanje obveze provođenja energetske obveze.

Bi li pritom vlasnici nekretnina na koje bi se obveza energetske obnove odnosila bili ovlašteni na određenu naknadu, uvelike ovisi o obujmu, odnosno širini zakonodavnog zahvata. Ako bi se obveza energetske obnove propisala generalno, za sve subjekte u Republici Hrvatskoj, tada vlasnici nekretnina ne bi bili ovlašteni zahtijevati naknadu za ograničenje prava vlasništva. Naime, budući da vlasništvo obvezuje te da su vlasnici dužni pridonositi općem dobru, vlasnici pojedinih stvari (npr. stambenih, odnosno poslovnih nekretnina) ne bi bili ovlašteni na naknadu ako ne bi bili opterećeni određenim

---

[58] V. čl. 12. i 13. Zakona o energiji.

[59] V. čl. 3. Zakona o energetskoj učinkovitosti.

[60] V. čl. 4. Zakona o tržištu toplinske energije.

ograničenjem više od ostalih vlasnika istih stvari. U tom smislu, ako bi obveza energetske obnove bila propisana općenito, u pogledu svih stambenih, odnosno poslovnih nekretnina u Republici Hrvatskoj, svi bi vlasnici te vrste nekretnina bili jednako ograničeni u svojem pravu vlasništva pa nitko od njih ne bi imao pravo na posebnu naknadu. Ako bi se, s druge strane, obveza energetske obnove odnosila samo na neke subjekte (bilo geografski, vrstom objekata ili vrstom namjene objekata) pa bi neki (su)vlasnici nekretnina bili dovedeni u nepovoljniji položaj od drugih, oni subjekti na koje bi se obveza energetske obnove odnosila imali bi pravo na odgovarajuću naknadu za ograničenje njihova prava vlasništva.[61]

Osim propisivanjem obveze provođenja energetske obnove, cjelovitu energetsku obnovu načelno je moguće postići i u režimu dobrovoljnosti obnove. No, u sustavu dobrovoljnosti, cjelovitost energetske obnove u velikoj bi mjeri ovisila o razini poticaja koju bi oni koji se odluče na obnovu mogli ostvariti. Načelno govoreći, poticaji bi se mogli ostvariti kroz sufinanciranje provođenja cjelovite energetske obnove bilo iz europskih ili domaćih izvora, kao što je to danas slučaj s energetskom obnovom višestambenih zgrada,[62] ili pak eventualno poreznim mjerama. U tom smislu, mnoge zemlje koriste mehanizam olakšica od poreza na nekretnine, kao poticaj za energetsku obnovu.

Naravno ima li se na umu da je za obavljanje poslova energetske obnove, a poglavito za energetsku tranziciju, potrebno određeno vrijeme, jasno je da bi se obveza prelaska na obnovljive izvore energije, a time i energetska obnova trebala implementirati kroz neki duži vremenski period. U tom smislu, upitno je je li realno očekivati da će se energetska obnova moći obaviti simultano s konstrukcijskom i građevinskom obnovom objekata stradalih u potresima 2020. godine.

2. Problem postizanja potrebne većine

Kao što je ranije naglašeno, jednu od ozbiljnijih zapreka uspješnoj implementaciji cjelovite energetske obnove predstavljaju postojeća opća pravila o donošenju odluka u suvlasničkoj zajednici koja gotovo za sve poslove koje bi trebalo provesti u okviru energetske obnove predviđaju potrebu jednoglasnosti suvlasničkih odluka. Iznimka u tom pogledu tek je donošenje odluke o energetskoj obnovi višestambene zgrade koja se, temeljem posebnog pravila iz čl. 30a. st. 3. Zakona o energetskoj učinkovitosti, donosi natpolovičnom većinom.

Rješenje navedenog problema nužno iziskuje određene zakonodavne intervencije, bilo u opće ili posebno zakonsko uređenje.

Ako bi se eventualno razmišljalo o promjenama u postojećem općem stvarnopravnom uređenju, moglo bi se ući u izmjene odredbe čl. 87. st. 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, a kojom je predviđena iznimka od temeljnog pravila da se o poboljšicama odlučuje jednoglasno. Temeljem toga pravila, pristanak svih

---

[61] V. čl. 33. st. 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

[62] V. čl. 30a. st. 4. i 5. Zakona o energetskoj učinkovitosti.

suvlasnika nije potreban za poboljšicu kojom se na zajedničkim dijelovima u uređajima nekretnine osigurava nesmetan pristup, kretanje i rad osobama smanjene pokretljivosti. Ta bi se odredba mogla nadopuniti na način da se predvidi da pristanak svih suvlasnika nije potreban niti za poboljšice kojima se osigurava energetska obnova ili energetska tranzicija.

Umjesto izmjenom općeg stvarnopravnog uređenja, navedene promjene mogle bi se ostvariti izmjenom nekog od postojećih propisa, primjerice Zakona o energiji, Zakona o energetskoj učinkovitosti ili Zakona o tržištu toplinske energije na način da se, po uzoru na čl. 30a. st. 3. Zakona o energetskoj učinkovitosti, propiše da je za donošenje odluke o poduzimanju poslova energetske obnove potrebna natpolovična većina glasova suvlasnika. Pritom bi svakako trebalo izbjegavati zbunjujuća i pravno suspektna rješenja poput onog iz čl. 30a. st. 3. Zakona o energetskoj učinkovitosti prema kojem se natpolovičnost računa „*po suvlasničkim dijelovima i po broju suvlasnika nekretnine*“. Umjesto toga trebalo bi prihvatiti uobičajeni način određivanja većine u suvlasničkoj zajednici, a to je većina suvlasničkih dijelova.[63]

Izmjena postojećih pravila o donošenju odluka vezanih uz energetsku obnovu bila bi potrebna čak i u slučaju da se zakonodavac odluči propisati obvezatnost poduzimanja poslova energetske obnove. Naime, čak i u slučaju da su suvlasnici zakonom obvezani provesti energetsku obnovu, do nje neće doći ako vlasnici ne donesu potrebne odluke.

Ako, međutim, unatoč postojanju obveze provođenja energetske obnove suvlasnici pojedine nekretnine ne bi donijeli odluku o provođenju te obnove, moglo bi se aktivirati institut sekvestracije, predviđen u čl. 32. st. 3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (v. supra).

3. Korištenje tuđih nekretnina u svrhu ugradnje, odnosno izgradnje energetskih uređaja, opreme i objekata

Kao što je već bilo objašnjeno, postojeći pravni okvir sadrži relativno učinkovita pravna rješenja koja omogućavaju da se tuđe nekretnine iskoriste u svrhu ugradnje, odnosno izgradnje energetskih uređaja, opreme i objekata. U tom smislu, nisu potrebne nikakvi ekstenzivniji reformski zahvati kako bi se osiguralo učinkovito pravno uređenje. Jedino bi eventualno bilo vrijedno porazmisliti ne bi li se postojeće opće stvarnopravno uređenje trebalo do određene mjere izmijeniti na način da se propiše kako će za dobrovoljno osnivanje služnosti vodova i uređaja korištenih za energetsku obnovu biti potrebna odluka suvlasnika koja se donosi većinom glasova, otprilike slično kao što je općenito predloženo za donošenje suvlasničkih odluka vezanih uz energetsku obnovu (v. supra ___).

---

[63] V. primjerice, čl. 40. st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

F. Reforme vezane uz probleme u primjeni modela obnove zelenom infrastrukturom

Kao što je bilo objašnjeno, postojeće pravno uređenje ne predviđa obvezatno provođenje mjera obnove zelenom infrastrukturom. Pritom, iako je riječ o mjerama koje nesumnjivo pozitivno pridonose zaštiti prirode i održivom razvoju, teško bi se ograničenje prava vlasništva do kojeg bi dovelo propisivanje obvezatnosti poduzimanja tih mjera moglo opravdati pozivom na interes Republike Hrvatske ili zaštitu prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. U tom smislu, čini se da bi mjere obnove zelenom infrastrukturom primarno trebalo implementirati na dobrovoljnoj osnovi, uz razvoj mehanizama kojima bi se građane potaklo da u većoj mjeri implementiraju te mjere. Ti bi mehanizmi mogli sezati od poreznih olakšica, sufinanciranja troškova obnove zelenom infrastrukturom, poglavito implementacijom zelenih krovova i zelenih fasada, do donacija sadnog materijala ili ozelenjivanja površina u privatnom vlasništvu sredstvima jedinica lokalne samouprave.

Pritom, kao što je to već objašnjeno, implementacija svake mjere obnove zelenom infrastrukturom iziskivala bi odgovarajuću odluku suvlasnika nekretnine na kojoj bi se te mjere poduzimale, a hoće li biti riječ o poslu redovite ili izvanredne uprave, ovisi o svim okolnostima konkretnog slučaja, a poglavito o vrsti mjere i troškovima njezine implementacije. Kao što je to već objašnjeno, neke od tih mjera vjerojatno bi svojim troškovima i obuhvatom potrebnih zahvata prelazili okvire redovitog upravljanja pa bi za njihovo poduzimanje bilo potrebno donošenje jednoglasne odluke suvlasnika, kao što bi po svoj prilici bio slučaj s izgradnjom zelenoga krova ili zelene fasade. U tom smislu, želi li se olakšati implementacija tih mjera eventualno bi se moglo razmišljati o odgovarajućim izmjenama postojećeg pravnog uređenja i to bilo općih pravila stvarnopravnog uređenja ili nekih posebnih propisa, na način koji je već predložen u pogledu poslova energetske obnove (v. supra).

G. Reforme vezane uz probleme primjene konzervatorskih modela

ZZOKD predviđa niz mjera i daje nadležnim tijelima niz rješenja kojima je moguće ostvariti svrhe zaštite i očuvanja kulturnih dobara. Moglo bi se reći da postojeća zakonska ograničenja prava vlasništva daju dovoljno prostora tijelima javne vlasti da izvrše zakonom predviđene mjere te da provedu obje mjere; obnovu u punom smislu riječi, ali i rušenje postojećih kulturnih dobara.

U ovome trenutku je cilj prema Zakonu o obnovi ostvariti cjelovitu obnovu zaštićenih kulturnih dobara. Primarna inicijativa za to je na vlasnicima. Osnovni je problem neslaganje vlasnika, ali pozitivno rješenje je da bi se svaki suvlasnik mogao obratiti sudu radi donošenja odluke koja bi zamijenila sporazum suvlasnika o provođenju cjelovite obnove. Daljnji problem bi mogli biti spori parnični postupci. Kako bi se oni ubrzali moglo bi se zakonom predvidjeti da postupci u kojima suvlasnici kulturnih dobara zahtijevaju od suda odluku kako bi proveli obnovi kulturnog dobra predstavljaju privilegirane ili hitne postupke kojima bi se osigurala prednost u rješavanju.

Za slučaj nesuglasnosti vlasnika o provođenju cjelovite obnove kulturnih dobara, odnosno ako je on nepoznat ili nepoznata boravišta, prema zgradi se postupa u skladu s propisima kojima se uređuje inspekcijski nadzor građenja što je prethodno detaljno objašnjeno. To vrijedi za sve građevine bez obzira na to je li riječ o zgradama koje su kulturno dobro. ZZOKD uređuje djelokrug nadležnosti inspektora u području kulture. Predlaže se izmijeniti Zakon o obnovi na način da se za slučaj nesuglasnosti suvlasnika kada je riječ o kulturnim dobrima ne primjenjuju odredbe o građevinskoj inspekciji nego odredbe koje uređuju inspekciju o okviru zaštite kulturnih dobara.

Drugi je problem primjena odredaba ZZOKD o privremenim skrbnicima. Čini se da Grad Zagreb nije često koristio ovu mogućnost, a njegovim bi određivanjem grad mogao inicijativu za obnovom kao i rješavanje financijskim modela preuzeti na sebe. Izmjene zakona bi mogle ići u smjeru još jasnijeg i praktičnijeg uređenja uloge privremenog skrbnika. Moglo bi se Zakonom o obnovi predvidjeti da ako vlasnici samostalno ne pokrenu i ne ishode odluku o obnovi u određenom roku da je time ispunjen uvjet za imenovanje privremenog skrbnika (iako su i postojeće pretpostavke za imenovanje dovoljne , samo ih treba primijeniti, ali bi se takvim uređenjem možda prisililo vlasnike da obnovu učine samostalno), pa možda čak i da će se vlasnici izvlastiti prema odredbama ZZOKD. Drugo, zbog brojnosti zgrada u Zagrebu koje imaju svojstvo kulturnih dobara, konzervatori bi najprije kroz mjeru istraživanja trebali napraviti novu kvalifikaciju između kulturnih dobara s obzirom na hitnost njihova saniranja, a opet u s vezi s njihovim značajem. Tako bi se najugroženije zgrade trebale prve staviti pod upravu privremenih skrbnika, a ona ostala kulturna dobra bi se podijelila u nove kategorije ovisno o stupnju hitnosti sanacije. Tu bi konzervatori prije svega trebali kreirati nove kriterije podjele kulturnih dobara pri čemu bi stupanj oštećenja bio jedan od kriterija, kao i odrediti realne etape obnove koja bi započinjala imenovanjima privremenih skrbnika.

Stvaranja programa obnove povijesne cjeline Grada Zagreba jedinim bi dijelom mogao biti proveden pod vodstvom Gradskog zavoda za zaštitu spomenika kulture i prirode u Zagrebu, a prema rješenjima koja su bila predviđena za obnovu Dubrovnika prema Zakonu o obnovi spomeničke cjeline Dubrovnika i drugih nepokretnih kulturnih dobara u okolici Dubrovnika (dalje u tekstu: Zakon o obnovi Dubrovnika). Zakonom o obnovi bi se moglo urediti da će Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode u Zagrebu biti nadležan za provođenje cjelovite obnove kulturnih dobara te da je o određenom roku dužan donijeti plan obnove i odrediti u kojem će se vremenskom razdoblju obnoviti svaka pojedina zgrada. Plan (program) obnove morao bi se javno objaviti kako bi vlasnici i drugi imatelji zgrada u svojstvu kulturnog dobra bili obaviješteni. Prema Zakonu o obnovi Dubrovnika vlasnici zgrada koje se po planu obnove trebaju obnoviti moraju Zavodu omogućiti poduzimanje svih potrebnih aktivnosti obnove (izradu tehničke i druge dokumentacije, provođenje pripremnih istražnih radova i obnovu građevine), a dodatno tome ako vlasnik građevine ne pristupi obnovi građevine, odnosno ne obavijesti Zavod o namjeri radova u roku od tri mjeseca od dana objave godišnjeg programa obnove spomeničke cjeline Zavod može pristupiti izvođenju radova. Ovakvo rješenje u Zakonu o obnovi bi moglo pridonijeti jasnoći odnosa između nadležnog tijela za provođenje cjelovite obnove i vlasnika zgrada, sustavnosti rješavanja problema, transparentnosti i učinkovitosti obnove povijesne cjeline Grada Zagreba.

Osim toga, sami konzervatori koji rade u okviru nadležnih tijela nemaju kao pojedinci zakonom predviđene ovlasti kao što je predviđeno za građevinskog inspektora, komunalnog redara ili pak inspektora zaštite kulturnih dobara. Njihova aktivnost i rad ovise o odlukama donesenim na razinama njihovih tijela. U tom bi smislu trebalo razmisliti o povećanju njihovih ovlasti. Pri tome treba voditi računa kojim se konzervatorima daju posebne ovlasti i koji bi bio postupak njihova imenovanja. Jedna od ovlast pojedinih konzervatora mogla bi biti mogućnost samostalnog podnošenja prijedloga za imenovanje privremenog skrbnika za zaštitu kulturnih dobara. Uz ovlasti, zakonom bi se mogli predvidjeti i načini nadzora nad njihovim radom.

Ako neki od suvlasnika nisu u financijskoj mogućnosti platiti obnovu zgrade u svojstvu kulturnog dobra, odnosno čak niti onaj dio koji otpada prema Zakonu o obnovi, bilo bi moguće poticati nove načine financiranja obnove kulturnih dobara. Suvlasnici bi mogli sa Gradom Zagrebom sklopiti ugovor o osnivanju prava građenja, ali na način da bi postojeći suvlasnici postali nositelji prava građenja, a Grad Zagreb vlasnik zemljišta. Takvim bi se ugovorom Grad Zagreb obvezao financirati obnovi kulturnog dobra. Dodatno tome, time bi se moglo ostvariti otvaranje dosad zatvorenih dvorišta i igrališta svim građanima.

Na kraju, reforma u pogledu energetske obnove zgrada trebala bi se provesti prema „Preporukama za primjenu mjera energetske učinkovitosti na graditeljskoj baštini“ u čijoj su pripremi sudjelovali i konzervatori Ministarstva kulture. Tu će se prije svega primjenjivati odredbe koje uređuju energetsku obnovu uz već objašnjene odredbe kojima se uređuje zaštita kulturnih dobara.

V. Modeli cjelovite reforme novim propisima

A. Uvod

Cjelovita reforma novim propisima podrazumijeva donošenje barem jednog novog propisa kojim bi se na cjeloviti način uredila obnova povijesne jezgre Grada Zagreba. Pritom je moguće donošenje propisa cjelovite obnove samo za povijesnu jezgru Grada Zagreba ili donošenje propisa cjelovite obnove na općenitoj razini primjenjivo za bilo koje područje u Republici Hrvatskoj. Neovisno o tome koji se pristup prihvati, cjelovita reforma podrazumijeva donošenje posebnog propisa kojim bi se uredio postupak cjelovite obnove. Navedenim pristupom postupak obnove potencijalno izlazi izvan okvira obnove uslijed potresnih oštećenja, te se približava modelu kontinuiranog praćenja, planiranja i remodeliranja urbanih cjelina u Hrvatskoj.

Za navedeno je potreban instrumentarij koji trenutačno ne postoji u pravnom sustavu Republike Hrvatske. U sadašnjem Zakonu o obnovi primijenjeni model odnosi se na pojedinu zgradu, pri čemu se takva obnova provodi izolirano od ostalih susjednih nekretnina, premda su one također oštećene i zahtijevaju obnovu, budući da je potres pogodio cijelo područje povijesne jezgre. Zbog toga je jedan od mogućih modela donošenje propisa o cjelovitoj obnovi blokova, a ne pojedinih zgrada. U propisima o prostornom uređenju i gradnji ne postoje modeli koji bi na cjeloviti način uređivali cjelovitu obnovu bloka, ili većeg područja. U ranijem Zakonu o prostornom uređenju i gradnji postojao je institut urbane obnove koji je bio smješten među instrumente uređenja građevinskog zemljišta, koji je to omogućavao u obliku urbane komasacije. Navedeni model je u međuvremenu napušten, premda je moguće, pogotovo u uvjetima nakon potresa, da upravo postoji potreba za takvim, odnosno sličnim instrumentom.

B. Cjelovita obnova bloka i urbana komasacija

1. Cjelovita obnova bloka

Već je ranije upozoreno da je za cjelovitu obnovu učinkovitije provođenje cjelovite obnove na razini bloka a ne na razini pojedine zgrade, kao što je to sada propisano Zakonom o obnovi. Cjelovita obnova bloka podrazumijeva dva moguća modela. S jedne strane moguće je da se obnova provodi i dalje na razini postupaka za pojedinu zgradu, odnosno nekretninu, ali se postupci međusobno povezuju i koordiniraju.

S tim u vezi javlja se već ranije spomenuti problem obveze podnošenja zahtjeva za obnovu, odnosno mogućnosti pokretanja postupka po službenoj dužnosti. Ukoliko se ne predvidi mogućnost pokretanja postupka po službenoj dužnosti, tada bi trebalo propisati rok u kojem se zahtjev za obnovu može podnijeti, te po isteku tog roka objediniti sve postupke koji se odnose na isti blok, te postupke voditi spojeno (čl. 44. ZUP-a). Tim modelom se ne rješava problem onih zgrada za koje postupak nije pokrenut, što osujećuje ideju cjelovite obnove bloka. Ukoliko se predvidi mogućnost pokretanja postupka po službenoj dužnosti, tada bi se svi postupci za nekretnine u istom bloku pokrenuti po službenoj dužnosti, koji bi se mogli voditi zajednički, odnosno spojeno. Ovdje

je potrebno upozoriti na to da propisivanje pokretanja postupka obnove po službenoj dužnosti može biti izloženo ustavnopravnoj ocjeni povrede ustavnog jamstva vlasništva, zbog toga jer se vlasnicima u tom postupku nameće obveza financijske participacije u obnovi, kao i zbog toga jer se neovisno o njihovoj volji, ili protiv njihove volje zadire u njihovo pravo vlasništva. Zbog toga bi prethodno trebalo provesti ustavnopravnu analizu ovog modela, koju se predviđa provesti u daljnjoj studiji u okviru ovog projekta, ako se takav model ocjeni kao prikladan.

S druge strane, moguće je uvođenje jedinstvenog postupka koji bi se provodio za cijeli blok. Vođenje jedinstvenog postupka pretpostavljalo bi izradu jedinstvenog projekta za cijeli blok, što bi omogućavalo veću fleksibilnost i smanjene troškove zbog zajedničkog izvođenja radova na većem prostoru. U tom scenariju, propisom bi trebalo predvidjeti vođenje jedinstvenog postupka obnove za sve nekretnine koje se nalaze u istom bloku. I u ovom modelu može se pojaviti pitanje iniciranja postupka, ali s obzirom na prirodu modela, bilo bi nužno propisati pokretanje postupka po službenoj dužnosti, jer bi u suprotnom svaki od suvlasnika mogao opstruirati vođenje postupka. I u ovom modelu bilo bi prethodno potrebno provesti ustavnopravnu analizu ovog modela, koju se također predviđa provesti u daljnjoj studiji u okviru ovog projekta, ako se takav model ocjeni kao prikladan.

Navedeni modeli cjelovite obnove bloka zadržale bi postojeće stanje u pogledu imovinskopravnih odnosa odnosno položaja i oblika katastarskih čestica. Eventualne promjene bilo bi potrebno predvidjeti u skladu s postojećim propisima o prostornom uređenju, katastru i zemljišnim knjigama, odnosno izvlaštenju, o čemu je već bilo riječi dijelu koji se tiče urbanističkih modela obnove.

Jedan od historijskih modela obnove predviđen je u Zakonu o obnovi spomeničke cjeline Dubrovnika i drugih nepokretnih kulturnih dobara u okolici Dubrovnika.[64] Tim Zakonom osnovano je posebno tijelo kao javna ustanova (Zavod za obnovu Dubrovnika) koje provodi pripreme, organiziranja i provođenja programa obnove spomeničke cjeline Dubrovnika (čl. 11. Zakona o obnovi Dubrovnika).

Važnija rješenja iz Zakona o obnovi Dubrovnika koja se tiču imovinskopravnih odnosa su slijedeća:

- vlasnik građevine unutar spomeničke cjeline ima pravo i dužnost obnoviti građevinu (čl. 16. st. 1. Zakona), pri čemu Zavod može samostalno provesti obnovu ako vlasnik to ne učini u propisanom roku (čl. 16. st. 4. Zakona)
- predviđeno je postavljanje posebnog skrbnika vlasniku koji je odsutan i ne zna mu se boravište, a nema ovlaštenog zastupnika ili je nepoznat (čl. 16. st. 5. Zakona)
- predviđena je obveza isplate uloženih sredstava za korist Zavoda u slučaju otuđenja obnavljane građevine osobama koje ne pripadaju prvom nasljednom

[64] 21/1986, 33/1989, 26/1993, 29/1994, 128/1999, 19/2014, 32/2014, 99/2014

redu vlasnika građevine, i to prije otuđenja (čl. 21. st. 1. Zakona), uz zakonsko založno pravo na obnavljanoj nekretnini (čl. 21. st. 2. i 3. Zakona)
- predviđena je zakonska služnost prilaza i prijevoza ljudi i tereta, postavljanja naprava ili uređaja koji služe gradnji, ugradnje i rekonstrukcije vodova i uređaja (električnih, kanalizacijskih, plinovodnih, vodovodnih, toplovodnih, telekomunikacijskih i dr.) na zemljištu koje pripada susjednim građevinama ili drugom zemljištu i građevinama na kojima je nužna ovakva služnost da bi se mogli izvoditi radovi i građevina koja se obnavlja privesti uporabi (čl. 22. st. 2. Zakona)

Citirani Zakon ima ograničenu primjenu, jer, osim što se odnosi samo na dubrovačko područje, on se odnosi samo na obnovu nepokretnih kulturnih dobara, pa u tom smislu nije paralelni model koji se može primijeniti bez daljnjega i na nekretnine koje nisu kulturna dobra. Međutim, rješenja iz tog zakona mogu poslužiti kao model za izradu propisa o obnovi povijesne jezgre Grada Zagreba.

2. Urbana komasacija

Model komasacije je relativno dobro poznati način uređivanja zemljišta radi boljeg gospodarskog iskorištavanja. Tipična je tzv. agrarna komasacija odnosno komasacija poljoprivrednog zemljišta, koja ima za cilj grupiranja zemljišta u veće i pravilnije čestice radi njihova ekonomičnijeg iskorištavanja, stvaranja povoljnijih uvjeta za razvoj poljoprivrednih naselja, radi osnivanja i izgradnje poljoprivrednih putova i drugih prometnica, hidromelioracijskih objekata i uređaja te izvođenje drugih radova na uređenju zemljišta (kao npr. zaštita od vjetrova i klizanja zemljišta, uređenje bujice i sl.).[65] Trenutačno je komasacija poljoprivrednog zemljišta uređena u Zakonu komasaciji privrednog zemljišta.[66]

Za razliku od agrarne komasacije, urbana komasacija je usmjerena na grupiranje i realokaciju zemljišta u urbanim sredinama radi provođenja urbanističkih modela. Ovaj instrument se komparativnopravno najviše koristi za uređenje zapuštenih urbanih cjelina radi gentrifikacije ili provedbe mjera stambene politike usmjerenih na socijalno stanovanje. Urbana komasacija bila je prisutna na teritoriju Republike Hrvatske prije Drugog svjetskog rata u Građevinskom zakonu iz 1931, a bivši Zakon o prostornom uređenju i gradnji[67] unio je odredbe o urbanoj komasaciji u pravni poredak Republike Hrvatske. Urbana komasacija bila je definirana kao postupak spajanja čestica građevinskog zemljišta u jednu cjelinu i njezina podjela na građevne i druge čestice u skladu s detaljnim planom uređenja na području komasacije uz istodobno sređivanje vlasničkih i drugih stvarno-pravnih odnosa na tom zemljištu s ciljem podjele građevnih čestica vlasnicima tog zemljišta razmjerno njegovoj površini i jedinici lokalne samouprave za potrebe površina javne nabave (čl. 2. st. 1. t. A. 26. ZPUG).

---

[65] Borković, I: Upravno pravo, 2003, str. 616.

[66] NN 51/15.

[67] NN 76/07

Urbana komasacija provodila se radi «preoblikovanja čestica građevinskog zemljišta u području komasacije u građevne čestice, uz istodobno sređivanje vlasničkih i drugih stvarno-pravnih odnosa na tom zemljištu, tako da se vlasnicima nekretnina, čije se čestice zbog svoje površine, oblika položaja, neodgovarajućeg pristupa na javnu površinu i/ili drugih razloga nisu mogle bez komasacije racionalno urediti i koristiti, te jedinici lokalne samouprave omogući građenje, uporaba, odnosno uređenje građevinskog zemljišta u skladu s detaljnim planom uređenja» (čl. 137. st. 1. ZPUG).

U navedenom modelu urbane komasacije postojala su dva temeljna problema: (1) problem utvrđivanja vlasništva i (2) problem dodjele komasiranih čestica. Problem utvrđivanja vlasništva je posljedica nesređenih vlasničkopravnih odnosa, o kojima je u ovoj studiji već bilo riječi na više mjesta. Rješenje ZPUG-a sastojalo se u biti u mogućnosti utvrđivanja vlasništva u postupku komasacije (čl. 141. st. 3. ZPUG), uključujući i rješavanje sporova o vlasništvu (čl. 142. st. 1. ZPUG), što je izuzetno problematično rješenje, i koje je u literaturi kritizirano.[68] Prilikom propisivanja modela urbane komasacije svakako je potrebno voditi računa o ovim iskustvima i kritikama, te omogućiti adekvatnu sudsku zaštitu knjižnih i ostalih stvarnih prava na nekretninama koje su obuhvaćene urbanom komasacijom, naročito imajući u vidu ustavnopravne odredbe o zaštiti vlasništva i pravu na sudsku zaštitu.

U Zakonu o komasaciji poljoprivrednog zemljišta rješenje je nešto drugačije, pa se stvarno stanje, suprotno stanju u zemljišnoj knjizi, može uzeti u obzir ako treća osoba ima valjani pravni temelj za stjecanje prava vlasništva, a zemljišnoknjižni vlasnik taj pravni temelj priznaje, odnosno ne osporava (čl. 11. st. 4. Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta); o sporovima o pravu vlasništva i drugim stvarnim pravima, koji su nastali u postupku komasacije, odlučuje nadležni sud (čl. 12. Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta); u postupku komasacije mogu se provoditi i razvrgnuća suvlasničkih zajednica, urediti međe, a ostavine raspraviti prema sporazumu stranaka (čl. 13. st. 2. Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta).

Ova pitanja i mogući modeli usklađenja razmotrit će se detaljnije u narednoj fazi projekta.

Problem dodjele komasiranih čestica tiče se raspodjele novoformiranih čestica sudionicima komasacije. Temeljno pitanje odnosi se na zaštitu ustavnopravnog jamstva vlasništva i pravom na naknadu tržišne vrijednosti izvlaštenika. Urbana komasacija je u biti posebna vrsta izvlaštenja, budući da pravomoćnošću rješenja o komasaciji prestaju vlasništvo i druga stvarna prava na komasiranim nekretninama (čl. 169. ZPUG). U postupku urbane komasacije po modelu iz ZPUG-a oblikuju se čestice za javnu namjenu,

---

[68] V. Ernst, H., Utjecaj prejudicijelnog odlučivanja u postupku urbane komasacije na stvarnopravne odnose, Savjetovanje Hrvatskog društva za građanskopravne znanosti i pravnu praksu, 2007.; Ernst, H., Zaštita vjerovnika u postupku izvlaštenja i urbane komasacije, u: Zaštita vjerovnika : financijski, pravni i porezni aspekt (Josipović, Tatjana (ur.)), 2007.; Kovačić, T., Jamstvo vlasništva u postupcima urbane komasacije, Informator, br. 5298, 11.02.2008., str. 27.; Kontrec, D., Urbana komasacija (mogućnosti i ograničenja provedbe u praksi), u: Nekretnine u pravnom prometu u funkciji gospodarskog oporavka aktualna pitanja zakonodavstva i pravne prakse, 2010.; Tuhtan Grgić, I., Ograničenja prava vlasništva u postupku urbane komasacije, Zbornik Pr. fak. Sv. u Rijeci v. 32, 2011., str. 633.

i one se ne dodjeljuju sudionicima komasacije.[69] Građevne i druge čestice formirane od zemljišta koje je predmet komasacije koje predstavljaju čestice za javnu namjenu dodjeljuju se u vlasništvo jedinici lokalne samouprave (čl. 159. ZPUG). Ostale čestice tj. građevne čestice formirane od zemljišta koje je predmet komasacije, a koje detaljnim planom uređenja nisu određene za javnu namjenu, dodjeljuju se u vlasništvo sudionicima komasacije koji su to zatražili prilikom očitovanja na način i pod uvjetima određenim ZPUG (čl. 160. st. 1. ZPUG). Sudionik komasacije koji je u postupku komasacije u vlasništvo ne dobiva građevnu česticu za njegovo zemljište, koje je predmet komasacije, pripada naknada u novcu prema tržišnoj vrijednosti komasiranog zemljišta, razmjerno umanjenog za izdvojene površine. Izdvojene površine su površine koje su bile potrebne za formiranje građevnih čestica za javnu namjenu, koje ne mogu biti veće od 33% površine komasiranog zemljišta (čl. 160. st. 2. ZPUG). S tim u vezi mogu se postaviti pitanja ustavnopravnog jamstva vlasništva, koja su u literaturi istaknuta, naročito s obzirom na to da bivši vlasnici komasiranog zemljišta koji nisu dobili komasiranu novu česticu, kao uostalom i oni koji su ju dobili, naknadu u novcu dobivaju uz odbitak vrijednosti izdvojene površine, kao i s obzirom na to da za površinske razlike (razmjerno umanjene za izdvojene površine), a ne vrijednosne razlike, sudioniku komasacije pripada naknada u novcu prema tržišnoj vrijednosti komasiranog zemljišta.

I ovdje Zakon o komasaciji poljoprivrednog zemljišta ima nešto drugačije rješenje, propisujući da se zemljište za opće potrebe daje iz komasacijske gromade uz naknadu, dok se zemljište za zajedničke potrebe naselja, odnosno sudionika komasacije daje iz komasacijske gromade bez naknade (čl. 14. st. 3. Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta). Naknada se određuje u visini tržišne vrijednosti poljoprivrednog zemljišta na tome području (čl. 14. st. 5. Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta). Ukupna vrijednost zemljišta koje sudionik komasacije dobiva iz komasacijske gromade ne može biti manja od 80 % niti veća od 120 % ukupne površine zemljišta unesenoga u komasacijsku gromadu (čl. 18. st. 3. Zakona o komasaciji poljoprivrednog zemljišta).

Ova pitanja također zahtijevaju detaljniju ustavnopravnu analizu ako bi služile kao model novog propisa o urbanoj komasaciji, te se ona predviđa provesti u kasnijim fazama projekta.

Nije u potpunosti jasno zašto je urbana komasacija kao institut napuštena u novom Zakonu o prostornom uređenju, koji predviđa samo institut urbane preobrazbe i urbane sanacije. Urbana preobrazba je skup planskih mjera i uvjeta kojima se bitno mijenjaju obilježja izgrađenog dijela građevinskog područja promjenom urbane mreže javnih površina, namjene i oblikovanja građevina, i/ili rasporeda, oblika i veličine građevnih čestica (čl. 3. st. 1. t. 40. ZPU). Urbana sanacija je skup planskih mjera i uvjeta kojima se poboljšava karakter izgrađenih područja unutar i izvan granica građevinskog područja devastiranih nezakonitim građenjem i na drugi način (čl. 3. st. 1. t. 41. ZPU). ZPU ne

[69] Čestice za javnu namjenu su čestice određene detaljnim planom uređenja za građenje i uređenje građevina i uređaja komunalne infrastrukture i čestice određene za građenje električne i telekomunikacijske infrastrukture, te zdravstvenih, obrazovnih, upravnih i drugih javnih građevina potrebnih za obavljanje poslova iz djelokruga jedinice lokalne samouprave i tijela državne vlasti te dijelovi zemljišta potrebni za formiranje građevnih čestica na kojima su izgrađene ove građevine, uređaji i zgrade (čl. 159. ZPUG).

sadržava detaljnije odredbe o urbanoj preobrazbi i urbanoj sanaciji, te u tom smislu ne pruža adekvatni model za primjenu na imovinskopravna pitanja cjelovite obnove povijesne jezgre Grada Zagreba.

Komparativnopravni modeli urbane komasacije, u različitim terminološkim varijantama,[70] uglavnom su slični. Kao neki od istraženih modela mogu se navesti primjeri njemačkog, francuskog i američkog prava. Njemačko pravo urbanu komasaciju uređuje u njemačkom Zakonu o gradnji (Baugesetzbuch) u posebnom poglavlju o urbanoj komasacjii (Umlegung).[71] Urbana komasacija stavljena u nadležnost posebnog tijela u jedinici lokalne samouprave (Umlegungsstelle) (par. 46. BauG), koja tijekom trajanja postupka ima široke ovlasti, između ostalog i odobravanje raspoložbi i promjena na nekretninama koje su obuhvaćene komasacijom, koje inače nisu uvijek dopuštene (par. 51. BauG). Predviđeno je stvaranje komasacijske gromade, iz koje se izdvajaju dijelovi za komunalnu infrastrukturu i druge javne namjene (separacijska masa), te preostalo zemljište koje čini distribucijsku masu (par. 55. BauG). Također su detaljno propisani kriteriji podjele (po vrijednosti - par. 57. BauG, i po površini - par. 58. BauG), te pravila o naknadi (par. 59. BauG), o kojima je već bilo riječi u našem pravu u kontekstu bivšeg ZPUG-a. Neka od rješenja u njemačkom pravu već rješavaju pitanja na koja je ranije upozoreno (npr. par. 49. BauG o promjeni vlasništva tijekom postupka, par. 54. BauG o upisu zabilježbe urbane komasacije u zemljišnu knjigu), pa ih je korisno upotrijebiti i u izradi naših modela. Odredbe BuG predviđaju zaštitu kako vlasnika, tako i nositelja drugih prava, npr. založnih vjerovnika, na što je ranije upozoreno.

Francuski Zakon o urbanizmu (Code de l'urbanisme) sadržava odredbe o obnovi nekretnina (restauration immobiliere), koja se provodi, između ostalog, radi poboljšanja uvjeta stanovanja u jednoj ili više zgrada (Art. L313-4 Code de l'urbanisme). Inicijativa za ovaj postupak leži bilo na vlasnicima, bilo na tijelima javne vlasti. Posjednici nekretnina ne mogu se protiviti radovima (Art. L313-6(1) Code de l'urbanisme), ukjučujući iseljenju (Art. L313-6(2) Code de l'urbanisme), pod prijetnjom kaznene odnosno prekršajne odgovornosti (Art. L480.-2 Code de l'urbanisme). Francuski Zakon o građenju i stanovanju također sadržava zanimljive odredbe o mogućnosti rekvizicije (requisition) nekorištenih nekretnina radi dodjele osobama koje nemaju riješeno stambeno pitanje (Art. L641-1 - L642-28 Code de la construction et de l'habitation).

Imovinskopravne posljedice provedbe urbanističkih projekata uređene su francuskim zakonom o izvlaštenju (Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) pri čemu se pravila o izvlaštenju primjenjuju i na slučajeve neusklađenosti s prostornim planom (Art. L122-5 Code de l'expropriation), tako da je moguće postići učinke kao i kod urbane komasacije.

---

[70] V. Jukić, T, Mrđa, A., Perkov, K.; Urbana obnova: Urbana rehabilitacija Donjeg grada, Gornjeg grada i Kaptola/Povijesne urbane cjeline Grada Zagreba, 2020., str. 16-18.

[71] V. Dieterich, H., Baulandumlegung, 2006.

U američkom pravu urbana komasacija odnosno urbana obnove (urban renewal) također se temelji na općim pravilima o izvlaštenju. Američko pravo urbanu komasaciju ne regulira detaljno na federalnoj razini, već na razini pojedine države, premda federalno ustavno pravo o izvlaštenju, kao i državno ustavno pravo primjenjuju. Na to se nadovezuju pravila o urbanoj obnovi koja su donesena ili na državnoj ili na lokalnoj razini, npr. Massachusetts (M.G.C. Ch. 121B), New York (NY Gen. Mun. L. Ch. 15), Kalifornija (CA Health & Safety Code § 33300 – 33490). Američko pravo veliku pažnju posvećuje ispitivanju pretpostavki za izvlaštenje, tj. javnog interesa I zapuštenosti, te sadržava bogatu sudsku praksu o ovim pitanjima, te zbog toga može biti od koristi u daljnjoj analizi, posebno u tom aspektu.

,

U literaturi su istaknuti primjeri njemačkih gradova koji su proveli urbanu komasaciju (Hidelsheim, Frankfurt am Main, Göttingen, Kaiserlauten, Köln, i Stuttgart),[72] kao i drugih europskih gradova koji su proveli određene oblike urbane komasacije (Pariz, Berlin, Barcelona, Rotterdam, London, Amsterdam, Hambrug, Beč, Ljubljana, Budimpešta, Madrid, Graz, Lisabon).[73] U daljnjoj fazi projekta, ukoliko bi se model urbane komasacije prihvatio kao prikladan, provest će se detaljnija komparativnopravna analiza radi utvrđivanja koja od postojećih rješenja i iskustava bi bila prikladna za eventualnu transplantaciju u hrvatski pravni poredak.

Primjena modela urbane komasacije omogućilo bi jednostavnije postupanje u pogledu cjelovite obnove pojedinih blokova. U postupku urbane komasacije bilo bi moguće stvaranje komasacijske gromade na razini bloka, na kojoj bi se mogao provoditi projekt obnove. Imovinskopravna pitanja vjerojatnije bi se jednostavnije riješila, ne toliko zato jer bi se imovinskopravni sporovi i neriješeni odnosi rješavali u postupku urbane komasacije, već zato jer bi urbana komasacija uvela diskontinuitet u postojeće stvarnopravne odnose, koji bi možda uspješnije riješio desetljetne slojeva problema. Naravno, urbana komasacija bi se u konačnici morala sukobiti sa tim problemima, ali ti problemi bi vjerojatno slabije utjecali na sam projekt obnove nego u postojećem režimu, pod pretpostavkom da se urbana komasacija adekvatno uredi. Navedena razmatranja predviđena su za daljnju analizu u kasnijoj fazi projekta.

C. Obnova povijesne jezgre grada Zagreba u kontekstu EU politike integriranog i održivog urbanog razvoja

1. Uvod

U obnovi povijesne jezgre grada Zagreba koristit će se sredstva Europske unije. Program obnove treba izraditi na načelima EU politike integriranog i održivog urbanog razvoja. U ovom dijelu se pojašnjavaju spomenuti koncepti urbanog razvoja u ranijim perspektivama te u perspektivi 2021-2027. Posebno se opisu mehanizmi ITU- integriranih teritorijalnih ulaganja i CLLD- razvoja vođenog zajednicom. Dakle, obnova povijesne

[72] Krtalić, V., Urbana Komasacija u Bavarskoj, Hrvatska javna uprava, v. 7, 2007, str. 717.

[73] Jukić, op. cit. str. 39-60.

jezgre mora se koncipirati kao dio razvojne strategije Grada i Urbane aglomeracije Zagreb.

Obnova povijesne jezgre uvelike će ovisiti o stavovima i spremnosti vlasnika i drugih dionika na suradnju. Kako bi se udovoljilo ciljevima obnove komentiraju se i izazovi donošenja i provedbe zakonskih odredi koji se tiču urbane komasacije.

Na kraju se daju preporuke za učinkovit i djelotvoran proces obnove.

2. EU politika integriranog i održivog urbanog razvoja

U razvojnoj perspektivi 2014-2020. EU je urbanu dimenziju razvoja stavila u samu srž kohezijske politike, a takva politika nastavlja se i u perspektivi 2021-2027. Gospodarska i financijska kriza 2008. pomogla je u razumijevanju mnoštva izazova u Europi (kao što su klimatske promjene, energija, starenje stanovništva, socijalna polarizacija i mobilnost) i njihove složene interakcije koji se mogu samo usmjeravati pristupom integriranih ulaganja (Tosics, 2017).

U umreženom društvu u informacijskom dobu tradicionalnu poziciju grada "prostora mjesta" ("*space of places*") zamijenila je logika "prostora tokova" ("*space of flows*") (Castells). Tokovi kapitala, tokovi informacija, tokovi tehnologija, tokovi organizacijskih interakcija promijenili su procese u gospodarskom, političkom i simboličkom životu grada. Konkretne proizvodnje i događaji uz tehnološke revolucije i promijenjenu prirodu rada ne vežu se više uz određena mjesta, lokacije u gradovima. Takve procese treba prepoznati i u obnovi povijesne jezgre grada Zagreba te unaprijed računati s premještanjem nekih funkcija u druge dijelove grada.

U tom kontekstu, s dominacijom ekonomije znanja jačaju procesi deindustrijalizacije, a sve veći rast nejednakosti očituje se u podijeljenim gradovima u kojima sigurnost sve više dobiva na cijeni (Flora i Adler, 2018). To su sve više obilježja američkih gradova, a u europskim se gradovima računa s usklađenim zahtjeva za kompetitivnošću gradova i jačanjem socijalne kohezije u njima. Otud su u Europi relevantni koncepti: održivih, pametnih, pruživih, kreativnih, uključivih i socijalnih gradova.

Sve veći udio populacije živi u gradovima i urbanim područjima, a gradovi su ekonomska i socijalna žarišta s najbogatijom i najsiromašnijom populacijom. Gradovi su mjesta procvata kreativne industrije i kriminala. Jednostavno rečeno, grad je nakupina stanovništva oko središta usluga, zasnovanih na trgovinama, poslovnim uslugama, kulturnim i dokoličarskim, kao i upravnim funkcijama. Globalna ekonomija sve više je ovisna o prednostima protoka znanja, a pozicija gradova u globalnom protoku znanja i kapitala stvara prednosti, donoseći poziciju moći i kontrole na globalnim tržištima financija i usluga.

a) Održivi grad

Održivi grad inteligentno te dugoročnim suradničkim pristupom odgovara na gospodarske, socijalne i ekološke izazove koji nastaju kada se sve više ljudi okupi u gusto naseljenim, kompaktnim područjima, rastežući već oskudne resurse koji trebaju ostati budućim naraštajima.

Srž tog pristupa je ostaviti najmanji mogući ekološki otisak, a istodobno ostvariti najmanju moguću količinu onečišćenja. Zatim, učinkovito koristi zemljište, kompostirati korištene materijala, te pretvarati otpad u energiju. To će dovesti do minimalnog utjecaja grada na klimatske promjene.

https://sustainablecities.eu/sustainable-cities-platform/

b) Pametni grad - Smart city

Pametni gradovi trebali bi se smatrati sustavima ljudi koji su u interakciji i koriste energetske tokove, materijale, usluge i financije kako bi bili katalizator održivog gospodarskog razvoja, pruživosti (elastičnosti) i visoke kvalitete života; ti tokovi i interakcije postaju pametni kroz izradu strateškog korištenja informacijske i komunikacijske infrastrukture i usluga u procesu transparentnog urbanog planiranja i rukovođenja, a koji odgovara socijalnim i ekonomskim potrebama društva. Koncept pametnih gradova više polaže na tehnološka rješenja nego na ljudski faktor o oblikovanju strategija.

http://www.smart-cities.eu/

c) Pruživi grad (resilient city)

Pojam pruživ (*resilient*) označava kapacitete pojedinca, zajednica, institucija, poslovnih subjekata i sustava grada da se prilagode, prežive i napreduju bez obzira kakvom kroničnom stresu ili akutnom šoku bili izloženi. **Pruživi gradovi** podnose, spremno odgovaraju i prilagođavaju se opterećenjima i šokovima koji se javljaju te se ponovo vraćaju obnovljeni u stanja prije šoka.

Prema projektu Rockefeller zaklade četiri su dimenzije urbane pruživosti[1]:

- Zdravlje i dobrobit
- Gospodarstvo i društvo
- Infrastruktura i okoliš
- Vodstvo i strategija

https://www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities/

U okviru ovog projekta djelovao je i krug gradova koji su ranjivi od potresa, pa to može biti dodatno važan izvor informacija za obnovu Zagreba.

http://www.100resilientcities.org/christchurch-after-the-earthquake-a-city-rebuilt-in-whose-image/

Razvoj gradova u novim, post-socijalističkim članicama suočava se s drugih izazovima i prioritetima u odnosu na gradove iz starih članica (European Union, 2007), a trendovi urbanog razvoja govore o dominaciji glavnih gradova i njihovih aglomeracija u odnosu na ostale gradove. Prema istraživanjima Tsenkove (2008: 293) urbano prostorne promjene u ovim gradovima imaju više dimenzija. Novi prostori proizvodnje i potrošnje pod utjecajem su globalizacijskih procesa i ekonomskih restrukturiranja u hijerarhiji gradova. Društvene nejednakosti u stambenim prostorima pod utjecajem su rastućih nejednakosti i pojave urbanog siromaštva. Rastući su i konflikti povezani s novim modelima vladavine (*governance*) i transformacije institucija.

Općenito, razvoj tranzicijskih gradova nije usmjeravan odgovarajućom politikom, slaba je suradnja među gradovima, a njihova kompetitivnost ne dolazi do izražaja, mobilnost je rastući problema, a nejednakosti, isključenost i prostorna segregacija sve su raširenji (UN-Habitat (2013). Socijalistička urbanizacija imala je drugačiju logiku i obilježja od procesa u razvijenim zapadnim zemljama (Szirmai, ed., 2016).

d) EU instrumenti

Teritorij EU uvelike obilježavaju urbana naselja u kojima živi preko 70% stanovništva. Većina poslovnih aktivnosti, zaposlenja i visokoobrazovnih institucija nalaze se u gradovima. Gradovi su mjesta gdje se postiže veća kompetitivnost i gdje se otvara više boljih poslova. Europski okvir za integrirani urbani održivi razvoj u nastajanju je od 1990-ih godina.

Akcije za promicanje održivog urbanog razvoja u odnosu na specifične urbane sredine bile su dio temeljne orijentacije EU i u perspektivi 2007-2013. Konkretne akcije za povećanje konkurentnosti i ulogu gradova glede inoviranja i stvaranja novih radnih mjesta:

- Akcije za fizičku rehabilitaciju urbanih područja, posebice u odnos s fizičkom obnovom središta grada ili razvojem *brown-field* (smeđih polja);
- Akcije usmjerene na razvoj i unapređenje urbane infrastrukture (npr. gradski prijevoz, pročišćavanje otpadnih voda, socijalnu i kulturnu infrastrukturu);
- Akcije koji se provode pod posebnim uvjetima iz članka 7. Stavka 2 Uredba ERDF-a (EZ 1080/2006) o stambenom zbrinjavanju u novim državama članicama.

U razdoblju 2014-2020. EU je uvele dva nova instrumenta, ITU- Integrirana teritorijalna ulaganja (*integrated territorial investment*) i CLLD- Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (*community led local development*), orijentirana na teritorijalni razvoj i provedbu teritorijalne strategije, a radi postizanja socijalne i ekonomske kohezije. ITU nudi rješenje za nejednaki teritorijalni razvoj te planiranje čini više strateškim, a CLLD demokratizira

planiranje i dolazi odozdo jačajući sudjelovanje i time zajednicu. Primjer o važnoj ulozi ovog pristupa, uloge civilnog društva, u obnovi grada poslije potresa može biti poticajan i za Grad Zagreb (Mavrodieva i sur., 2019). ITU koristi sredstva iz najmanje dvije različite prioritetne osi ili programa, a sredstava se koriste na integriran način. CLLD je LEADER-ov pristup, a pokazao se učinkovitim alatom u provedbi razvojnih politika, djeluj se odozdo sinergijskim učincima javnog, privatnog i civilnog sektora.

EU zagovara *integrirani održivi urbani razvoj*, a to je naziv za participacijski pristup urbanoj politici utemeljen na socijalnim inovacijama odozdo, koji stavlja temeljne potrebe društva na prvo mjesto. Ova definicija podrazumijeva poštivanje dvaju načela: davanje prednosti potrebama društva i definiranje prioriteta od strane građana (Tasan-Kok i Vranken, 2011.). Koncept održivosti primijenjen na grad odnosi se na sposobnost nastavka funkcioniranja urbanog područja i njegove regije na razini kvalitete života željene od strane zajednice bez ograničavanja opcija dostupnih sadašnjim i budućim generacijama te uzrokovanja štetnih utjecaja unutar i izvan urbanih granica (Eastaway i Støa, 2004: 1). Problemi europskih gradova su višedimenzionalni (od socijalne polarizacije, siromaštva, kriminala i nezaposlenosti do gentrifikacije, prostorne segregacije i prekomjernog zagađenja urbanog okoliša) pa se umjesto zasebnih *policy* odgovora u raznim područjima (socijalni razvoj, gospodarski rast, zaštita okoliša, vladavina) javila potreba objedinjavanja pristupa sa svrhom njihovog uspješnog rješavanja/ublažavanja. Temeljni ciljevi ovako definiranog razvojnog pristupa su promocija ekonomske konkurentnosti, socijalne uključenosti, zapošljavanja i participacije uz unaprjeđenje izgrađenog (urbanog) i prirodnog okoliša s konačnom svrhom poboljšanja kvalitete života gradskog stanovništva. Dakle, to je okvir i metoda za bolje i više uključujuće planiranje i razvoj na lokalnoj razini.

Integrativni pristup podrazumijeva: višesektorski pristup, pristup više razinske vladavine i pristup koji računa s više dionika. Ovakav pristup jača mreže utemeljene na uzajamnosti, povjerenju i suradnji te proizvodi socijalni kapital kao pretpostavku za održive društvene promjene.

Tablica 1. Izbor važnih dokumenta za razvoj europske urbane politike

• “Towards an urban agenda in the European Union” Communication from the Commission (COM(1997)0197).
• "Urban Acquis" Rotterdam, 2004.
• “Territorial Agenda of the EU - Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions”, Leipzig, 2007.
• “Leipzig Charter on sustainable European cities”, Leipzig, 2007.
• Barca Report, 2009., “An agenda for a reformed cohesion policy- A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations”

• "Toledo Declaration", Toledo, 2010.
• „Cities of tomorrow: Challenges, visions, ways forward", 2011., Commission's report
• „European Urban Agenda, Amsterdam Pact", Amsterdam, 2016.
• "Handbook of Sustainable Urban Development Strategies", 2020.
• The new Leipzig Charter, 2020.

Leipzigška povelja o održivim europskim gradovima ponudila je dva ključna načela za održivi urbani razvoj primjenu holističke, integrirane i održive razvojne politike i posebnu usmjerenost na deprivirana područja.[74] Nova Leipzigška povelja iz 2020. ističe tri prostorne razine grada: susjedstvo, grad i funkcionalno urbano područje. Urbana transformacija temelji se integraciji socijalnih, ekoloških i gospodarskih dimenzija održivog razvoja, a to se povezuje s transformativnom moći gradova kao: **pravednih gradova**, **zelenih gradova** i **produktivnih gradova**.[75]

Nova Urbana politika u perspektivi 2021.-2927. nadograđuje se na poticajne ideje glede urbanog razvoja donosi Urbact II Capitalisation 2015[76], a one tematiziraju: socijalne inovacije u gradovima, održivu regeneraciju urbanih područja, stvaranje novih radnih mjesta te novu urbanu ekonomiju.

Urbact III je imao ciljeve[77]:

- Povećati sposobnost gradova u provođenju održivih urbanih politika i prakse na integrirani i participativan način,
- Poboljšati oblikovanje održivih urbanih politika i praksi u gradovima,
- Poboljšati provođenje integriranih i održivih urbanih strategija i akcija u gradovima,
- Osigurati da praktičari i donositelji odluka na svim razinama imaju pristup znanjima te da dijele know-how o svim aspektima održivog urbanog razvoja kako bi se poboljšale politike urbanog razvoja.

Za učinkovitu i djelotvornu pripremu i provedbu projekata u okviru ovog koncepta potrebna su kompleksna znanja, vještine i iskustva glede: horizontalne integracije između policy područja, vertikalne integracije između različitih razina vlasti (više razinska vladavina) i teritorijalne integracije između susjednih općina (Tosics, 2017).

---

[74] https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf
[75] https://urbact.eu/urbact-warmly-welcomes-new-leipzig-charter
[76] http://urbact.eu/capitalisation2015/index.html
[77] https://urbact.eu/urbact-glance

Priručnik za održive urbane strategije u perspektivi 2021-2027. za EU urbanu politiku razvio je metodološku potporu za uvećanje znanja kako provesti integrirane i na mjestu utemeljene (*place-based*) strategije u okviru kohezijske politike. To je alat za učenje urbane politike koji je fleksibilan i prilagodljiv potrebama koje dolaze iz različitih teritorijalnih i upravljački konteksta.

Očekuje se da takvi strateški dokumenti imaju: stratešku dimenziju, teritorijalnu usmjerenost, odgovarajući koncept vladavine, među sektorsku integriranost, održivo financiranje te učinkovit i djelotvoran monitoring.

3. Urbani razvoj u Hrvatskoj

Početkom 1990-ih u vrijeme osamostaljenja i izbijanje rata mnogi su gradovi bili izloženi rušenju stambenih i industrijskih objekata te objekata socijalne infrastrukture kao i doseljavanju prognanika i izbjeglica. To je ponovo potaklo procese gradnje „ilegalnih“ naselja, koje je krajem1980-ih bilo obuzdano, s niskim komunalnim standardom. Uslijed rata i špekulativne privatizacije mnoga su industrijska postojanja u gradovima prestala biti konkurentan na tržištu, prestala su s proizvodnjom pa se u gradovima povećao broj *brown field* područja. Tome treba dodati i velik broj vojarni i vojnih objekata koji su trebali dobiti novu namjenu.

Hrvatska od 1990. godine nije vodila politiku urbanog razvoja, a izazovi urbanog razvoja znatno su manje dokumentirani u studijama i drugim publikacijama. Dio špekulativne gradnje mimo urbanističkih planova suzbija se rušenjima koja su imala veliku medijsku pozornost, a širenje gradova i naselja na atraktivnim obalnim i otočnim područjima ograničavalo se restriktivnim urbanističkim planovima za novu gradnju.

Rijetka istraživanja o kvaliteti života u gradovima, uglavnom provedena u Zagrebu, govore o problemima javnog gradskog prometa, uređenja prometnica, mobilnosti, regulacije prometa, uređenja zelenila, sastajališta za mlade, a koja iskazuju građani (Mišetić, Štambuk i Rogić, 2004).

Urbani razvoj, kao kompleksno i interdisciplinarno područje istraživanja i djelovanja na stručnoj i akademskoj razini, nije imao očekivana usmjerenja koja bi se temeljila na istraživanjima i argumentiranim rasprava. Tim izazovima trebao je odgovorite dokument „Arhitektonika politika Republike Hrvatske 2013-2020.- Nacionalne smjernice za vrsnoću i kulturu građenja.“ Ovaj dokument poznat kao Apolitika temelji se na: Strategiji prostornog uređenja Republike Hrvatske, 1997., Programu prostornog uređenja Republike Hrvatske, 1999., te Strategiji održivog razvitka Republike Hrvatske, 2009.

Apolitika ističe potrebu donošenja propisa kojima bi se provodila politika urbane komasacije kao model socijalno pravednog gospodarenja zemljištem u gradu. Međutim, u izradu ovog važnog i često spominjanog dokumenta nisu bili uključeni drugi stručnjaci, dominirali su arhitekti, pa on ne spominje, već etablirani europski koncept, integriranog održivog urbanog planiranja.

U tom vremenu veći hrvatski gradovi bili su zahvaćeni investicijskim valom, a ulagalo se u gradnju stanova[78], često i cijelih naselja, te u gradnju trgovačkih centara, poslovnih zgrada i javnih garaža. Investitori su se pretežito rukovodili špekulativnim ciljevima: maksimalno iskoristiti prostor kako bi se sagradio što veći broj stanova te sagraditi brzo ne vodeći računa o kvaliteti projekata i kvaliteti gradnje. Sagrađena su naselja bez vođenja potrebne zemljišne politike, bez odgovarajućih dokumenta prostornog uređenja i bez potrebnog uređenja građevinskog zemljišta. Tako su stambeni blokovi i zgrade slijedili dimenzije pojedinih parcela. Naselja i susjedstva redovito su građana bez potrebnih parkova, zelenih površina i igrališta za djecu. Nedovoljan broj parkirnih mjesta te uske prometnice čine dodatna obilježja podurbaniziranosti. Oskudna je i socijalna infrastruktura, kao na primjer: dječji vrtići, odgovarajući kapaciteti škola, zdravstvene ustanove i prostori za kulturne aktivnosti i organizirano korištenje slobodnog vremena.

Nova su naselja redovito preizgrađena i prenaseljena, a kako su u njima uglavnom stanove kupovale mlađe obitelji s djecom nema dovoljno prostora u školama i vrtićima. Poboljšanje kvalitete života moglo bi se postići: gradnjom škola, vrtića, parkova, više zelenih površina, novih i boljih cesta, pomoćne infrastrukture, više prostora između zgrada, više usluga za djecu, igrališta, sportskih centara, itd (Svirčić Gotovac i Zlatar, ur., 2015). Socijalna segregacija pokazuje često razorne učinke gdje su stanovi građeni samo za braniteljsku populaciju. S druge strane, poželjni projekti socijalnog miksa, primjer Novi Jelkovec u Zagreb, nisu imali odgovarajuću političku podršku, pa se umjesto koristima često suočavala sa sukobima[79].

Stariji dijelovi gradova, osim onih u najužem centru koji su zanimljivi za turističku industriju, slabo su održavani te danas odaju sliku kompleksne zapuštenosti, a glede opadanja fasada i balkona prijetnja su prolaznicima. Slabo održavane instalacije, zapuštena potkrovlja, a često i prazne cijele zgrade prijetnja su sigurnosti. Ovi su dijelova gradova često zahvaćeni procesom turistifikacije, a ona se očituje u prenamjeni stanova u apartmane. Urbana regeneracija u kontekstu mogućeg korištenja EU sredstava jedan je od prioriteta svih naših gradova, a kompleksnost izazova zahtjeva interdisciplinaran pristup (Hrvatski zavod za prostorni razvoj, 2016).

Višestambene zgrade sagrađene novim tehnologijama poslije drugog svjetskog rata također su slabo održavane i njima je potrebna obnova s komponentom energetske učinkovitosti. Naselja obiteljskih kuća sagrađena neplanski na rubnim dijelovima gradova imaju skromnu fizičku i socijalnu infrastrukturu, a s dodatnim negativnim učincima socijalne segregacije znaju su u njima prepoznati i obilježja geta.

Ranija industrijska postrojenja koja su zapuštena i vojarne u mnogim gradovima, dakle, *brown field* područja, u mnogim su gradovima bez jasne perspektive.

---

[78] Od 2001. do 2011. stambeni se fond u Hrvatskoj povećao za 16%, godišnje se gradilo oko 16,2 tisuća stanova, a u Zagrebu za 22%, odnosno 6,8 tisuća godišnje.

[79] Više poticajnih zapažanja o ovom naselju može se naći u Svirčić Gotovar i Zlatar, 2015.

Novosagrađena naselja (nerijetko na krajnjim rubovima gradova), poslovne zgrade i novi trgovački centri, bez ulaganja u prometnu infrastrukturu, uvelike se odredili pravce prometnih zagušenja u gradovima i ograničili mobilnost, prije svega, odlazak i povratak s posala. Bolja povezanost zemlje autocestama daje mogućnost građanima da žive u udaljenijim, manjim mjestima i gradovima, a s druge strane takav pritisak čini neodrživom prometnu infrastrukturu u većim gradovima.

Veliki trgovački centri utjecali su i na racionalizaciju mreže malih trgovina i uslužnih djelatnosti. Time je velik broj poslovnih prostora, često u širim središtima gradova ostao prazan. Istina, dio prostora je prazan i uslijed predugih procedura povrata nacionalizirane imovine.

Zahtjevi glede zbrinjavanja otpada i razvoja kružne ekonomije civilizacijski su zahtjevi za koje hrvatski gradovi uglavnom ne nalaze odgovarajuće provedive i djelotvorne odgovore. K tome, teme klimatskih promjena i gradskih strategija koje bi se nosile s tim izazovima tek stidljivo dolaze na red javnih rasprava.

Deindustrijalizacija, zagađenje okoliša, rastuće društvene nejednakosti, starenje stanovništva, siromaštvo, nezaposlenost i socijalna isključenost sve više slabe kompetitivnost hrvatskih gradova. Na djelu je degradacija kvalitete i stilova urbanog života. Slični procesi socijalne polarizacije događaju se i u drugim tranzicijskim zemljama[80].

Zbog rata i kasnijeg pridruživanja EU mnogi suvrenemeni koncepti i programi modernizacije, prije svega, urbanog menadžmenta nisu prelazili okvire skučene politike razvoja gradova. Gradovi nisu redovito imali strateške dokumente razvoja sačinjene u demokratskoj proceduri s monitoring i evaluacijom dosega. Neposrednim izborom gradonačelnika u manjem broju gradova napravljeni su prepoznatljivi iskoraci. Međutim, gradovima se još uvijek vlada odozgo, relativno je slab interes i utjecaj drugih dionika, a sudjelovanje građana nije dio matice glavnih događanja (Svirčić Gotovac i Zlatar, ur., 2015).

Važno je istaknuti da se u Hrvatskoj ne prepoznaje urbani razvoj kao posebna politika koju provodi vlada u suradnji s gradovima i drugim dionicima. Urbana politika, kao i u drugim tranzicijskim zemljama dolazi na dnevni red članstvom u EU[81].

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske iz 2014. godine ciljeve regionalnog razvoja zemlje povezuju se s ciljevima kohezijske politike Europske unije te se takva politika vidi kao učinkovito korištenje sredstva strukturnih i investicijskih fondova EU namijenjenih regionalnom i urbanom razvoju.

Istraživanje (Jurlina Alibegović, Kordej-De Villa i Šagovac, 2018) kako se praćenjem indikatora pametnog grada može poboljšati vladavina u velikim hrvatskim

[80] Naime, radi se o mađarskim, slovačkim i poljskim gradovima vidjeti (Szirmai, ed., 2016).

[81] Više vidjeti u: Batory, Cartwright i Stone, (2018).

gradovima (25 gradova) jasno pokazuje heterogenost gradova u svih šest dimenzija pametnog grada. Jedanaest je velikih gradova iznad prosjeka prema indeksu pametnog urbanog razvoja, a samo su dva grada pripremila strategiju pametnog upravljanja. Analizirani gradovi nalaze se pred izazovom poboljšanja svih dimenzija pametnoga grada.

Članstvom u EU hrvatski su gradova poslali izberivi za nove programe, pa se u devet gradova provode projekti URBACT mreža.[82] Ovakvi projekti, učenjem iz iskustva drugih, postaju prostorom europeizacije razvoja gradova. U drugim slučajevima suradnje javlja se problem zatvorenosti naše državne uprave.

U slučaju Hrvatske očekuje se da će ITU mehanizam dodatno ojačati postojeća partnerstva između dionika uključenih u proces razvoja odabranog ITU područja– uključujući javna tijela koja djeluju na tom području, predstavnike poslovnog, socijalnog, kulturnog i ekološkog sektora te sve ostale relevantne aktere na razini urbanog područja – što će u konačnici rezultirati njihovim intenzivnijim angažmanom po pitanju lokalnog razvoja.

Obuhvat integriranih mjera u izabranim ITU područjima temeljit će se na posebnim potrebama svakog područja te ciljevima definiranim u strategiji razvoja urbanog područja. Raspoloživa sredstva u ranijoj perspektivi dodijeljena su za tri tematska područja:

1. Pametni gradovi – gradovi kao pokretači održivog i tehnološkog gospodarskog rasta;
2. Održivi gradovi – gradovi koji se bore protiv klimatskih promjena promicanjem energetske učinkovitosti i zaštite okoliša;
3. Uključivi gradovi – gradovi koji se bore protiv siromaštva te zalažu za socijalnu integraciju.[83]

Cilj ulaganja je omogućiti povoljno okruženje za razvoj poduzetništva, povećati učinkovitost sustava toplinarstva, obnoviti brownfield lokacije (bivša vojna i/ili industrijska područja), povećati zapošljavanja i turističke izdatke kroz unaprjeđenje kulturne baštine te porast broja putnika u javnom prijevozu. Unutar svakog tematskog područja alocirana su sredstva iz niza tematskih i specifičnih ciljeva iz Operativnog programa Konkurentnost i kohezija te Operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali.

Strategije urbanog održivog razvoja u perspektivi 2021-27. dobile su metodološku potporu za povećanje znanja kako provesti integrirane i na mjestu utemeljene strategije u kohezijskoj politici. Daju se konkretni primjeri i poziva se na postojeće alate i smjernice kako se nositi s izazovima tijekom procesa oblikovanja strategija, primjene i monitoringa (Fioretti, Pertoldi, Busti i Van Heerden, eds, (2020).

---

[82] Više vidjeti: http://urbact.eu/urbact-hrvatska

[83] https://razvoj.gov.hr/vijesti/ministarstvo-regionalnoga-razvoja-i-fondova-europske-unije-najvecim-gradovima-u-hrvatskoj-za-odrzivi-razvoj-osiguralo-303-4-milijuna-eura/3759

U Hrvatskoj još uvijek nema odgovarajućih evaluacija kako bi se iz ranije financijske perspektive učilo o dosezima mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja ili razvoja vođenog zajednicom.

4. Preporuke

1. Ključni dionici obnove povijesne jezgre grada Zagreba, na primjeru Bloka 19, su: vlasnici, zakupci, najmoprimci te predstavnici objekta koji su u državnom-gradskom vlasništvu. Strategiju obnove ovog bloka treba temeljit na njihovoj uključenosti, a njihovi predstavnici trebali u on-line panelu kazati svoja razmišljanja, stavove, potrebe i viziju obnove i uređenja prostora, K tome, trebalo im je dati priliku sudjelovanja u svakom dosadašnjem razgovoru radnih skupina. Oni moraju biti informirani te imati priliku komentirati iznesene prijedloge.

To bi bila i legitimacija za korištenje EU sredstava gdje se oni javljanju kao aktivni su-proizvođači programa. Naime, to je nezaobilazna komponenta integriranog i održivog pristupa. Time se izgrađuje svijest koja doprinosi poznavanju i opažanju planiranih aktivnost.

2. Kao dio strategije i provedbe akcijskog plana osposobiti nekoliko stručnjaka s komunikacijskim vještinama („urbani brokeri“) koji će biti upoznati sa svim relevantnim činjenicama u projektu te koji će potom krenuti u razgovore s predstavnicima relevantnih dionika. Njihova uloga je podrobno informiranje dionika, izgradnja povjerenja te njihovo pridobivanje na suradnju.
3. Sredstvima EU fondova ne može se nesrazmjerno povećavati vrijednost privatne imovine. Vlasnici će u tu svrhu trebati dati dio svoje imovine (potkrovlja, dvorišta, podrumi) kako bi se sredstvima EU poboljšala kvaliteta njihovog života u stanovima i u pojedenom bloku.

U potkrovljima koja su često neiskorištena i potencijalno su prijetnja naselju trebalo bi urediti javno-najamne stanove i onda je to jedna od dodanih vrijednosti relevantna za EU fondove.

Za ostvarivanje ovakvih aktivnosti trebat će se donijeti zakonski okvir za provedbu zahtjevni projekata urbane komasacije.

4. Prakse u svijetu pokazuju da urbana obnova nije priuštiva obiteljima slabijeg imovinskog stanja. Ovakvi projekti redovito dovode do promjene strukture stanovništva. Neizbježno je dio takvih obitelji nema sredstava za ulaganje pa će se nužno razviti stambeno tržište na područjima obnove. Takve činjenice trebali bi identificirati „urbani brokrei“ i na neki način unaprijed biti pripravni na moguće kritike javnosti.
5. Imajući u vidu izazove obnove povijesne jezgre grada Zagreba, stavove relevantnih dionika i postavljene ciljeve potrebno je sročiti jasan i razložan narativ o provedbi ovog izazovnog projekta te ga kao video uradak prenijeti široj javnosti. Ovakva poruka javnosti trebala bi proizvesti potrebne mobilizatorske učinke.

6. Dio poslovnih prostora i poslije obnove imat će problem u pronalaženju održivih djelatnosti koje će se u njima obavljati. Kulturno kreativne industrije, inače prioritet EU programa financiranja, mogle bi u staroj jezgri grada pronaći odgovarajuće prostore kojim bi se dodatno povećala regionalna konkurentnost Grada Zagreba. Dio poslovnih prostora, ako je to prikladno, treba prenamijeniti u stanove.
7. U izradi strategije obnove posebnu pozornost treba usmjeriti prepoznavanju ubranih inovacija te njihovih učinaka na pozitivne promjene i jačanje socijalne kohezije.
8. Kako bi se udovoljilo EU načelima obnova povijesne jezgre mora se koncipirati kao dio razvojne strategije Grada i Urbane aglomeracije Zagreb. To onda može biti izazovan okvir za provedbu ITU mehanizma.
9. Dio provedbe projekta treba biti njegov monitoring kojeg treba obavljati skupina interdisciplinarnih stručnjaka. Monitoring će biti učenje iz provedbe projekta te unaprjeđenje koncepta provedbe na novim blokovima.