

# Model evidencije javnih cesta u Republici Hrvatskoj

Zdravko Kapović, Rinaldo Paar, Ante Marendić

## Ključne riječi

*javna cesta, opće dobro, evidencija, registracija, procedura, Republika Hrvatska*

## Key words

*public road, common good, record-keeping, registration, procedure, Republic of Croatia*

## Mots clés

*route publique, bien public, enregistrement, régistration, procédure, République de Croatie*

## Ключевые слова

*явная дорога, общественное богатство, учет, регистрация, процедура, Республика Хорватия*

## Schlüsselworte

*öffentliche Strasse, Gemeingut, Evidenz, Registrierung, Prozedur, Republik Kroatien*

Z. Kapović, R. Paar, A. Marendić

*Prethodno priopćenje*

## Model evidencije javnih cesta u Republici Hrvatskoj

*Prikazana je problematika evidencije javnih cesta u službenim državnim registrima – katastrima i zemljišnim knjigama. Definirana je javna cesta kao opće dobro i analizirana procedura koju je potrebno provesti da bi ona bila registrirana prema vrijedećim propisima kao i obveze svih sudionika u tome procesu. Naglašene su i sve teškoće zbog kojih aktualna procedura u potpunosti ne funkcionira te je predloženo što bi u tom procesu trebalo promijeniti kako bi sustav bio učinkovitiji.*

Z. Kapović, R. Paar, A. Marendić

*Preliminary note*

## Public road registering model in the Republic of Croatia

*The problems of registering public roads with official national registers - land cadastres and deed books - are presented. A public road is defined as a public good and the procedure to be followed to register it in accordance with applicable regulations is analyzed, together with obligations to be assumed by participants in the process. An emphasis is placed on all difficulties that prevent proper implementation of current procedures, and recommendations are given as to changes that have to be made to make the system more efficient.*

Z. Kapović, R. Paar, A. Marendić

*Note préliminaire*

## Le modèle d'enregistrement des routes publiques dans la République de Croatie

*Les problèmes d'enregistrement des routes publiques dans les registres nationaux officiels - cadastres et registres fonciers - sont présentés. La route publique est définie comme un bien public, et la procédure à suivre pour son enregistrement en conformité avec les règlements applicables est analysée, y compris les obligations à remplir par les participants dans le processus. L'accent est mis sur les difficultés qui empêchent une mise en œuvre correcte des procédures courantes, et les recommandations sont fournies pour changements à faire afin de rendre le système plus efficace.*

З. Капович, Р. Пар, А. Марендић

*Предварительное сообщение*

## Модель учета явных дорог в Республике Хорватии

*Освещена проблематика учета явных дорог в официальных государственных регистрах – кадастрах и книгах земельных участков. Явная дорога дефинируется как общественное богатство; анализируется процедура, проведение которой необходимо для регистрации дороги в соответствии с действующими правилами, а также обязанности всех участников этого процесса. Подчеркнуты все трудности, обуславливающие невозможность функционирования актуальной процедуры в полном объеме, предложены изменения, которые необходимо внести для того, чтобы система была более эффективной.*

Z. Kapović, R. Paar, A. Marendić

*Vorherige Mitteilung*

## Modell der Evidenz der öffentlichen Strassen in der Republik Kroatien

*Dargestellt ist die Problematik der Evidenz der öffentlichen Strassen in amtlichen staatlichen Registern - Katastern und Grundbüchern. Definiert ist die öffentliche Strasse als Gemeingut und analysiert die Prozedur die durchgeführt werden soll um sie nach den bestehenden Vorschriften zu registrieren, sowie die Verpflichtungen aller Teilnehmer in diesem Prozess. Betont sind auch alle Schwierigkeiten weshalb die aktuelle Prozedur nicht ganz funktioniert. Vorgeschlagen ist was in diesem Prozess geändert werden sollte damit das System leistungsfähiger wird.*

Autori: Prof. dr. sc. **Zdravko Kapović**, dipl. ing. geod.; dr. sc. **Rinaldo Paar**, dipl. ing. geod.; dr. sc. **Ante Marendić**, dipl. ing. geod., Zavod za primijenjenu geodeziju, Sveučilište u Zagrebu, Geodetski fakultet, Zagreb

## 1 Uvod

Vlada Republike Hrvatske od 2003. godine, preko Ministarstva pravosuđa i Državne geodetske uprave, provodi Nacionalni program sređivanja zemljišnih knjiga pod nazivom "Uređena zemlja". Ovaj nacionalni program obuhvaća sveukupne aktivnosti radi modernizacije i sređivanja stanja registracije nekretnina u RH. Provode se aktivnosti koje će pridonijeti nužnoj modernizaciji dvaju važnih sustava, zemljišnoknjižnog i katastarskog, s krajnjim ciljem izrade Zajedničkog informacijskog sustava. Program bi trebao omogućiti bržu registraciju nekretnina i podizanje razine pravne sigurnosti u njihovom prometu [13].

S obzirom da se informacije o prostoru koje pruža katastar primjenjuju u svim segmentima gospodarskih zahvata u prostoru, on pruža osnovne podatke za sve ostale informacijske sustave te je kao prostorna evidencija najkrupnijeg mjerila temelj infrastrukture prostornih podataka [1, 2]. Kako čak osamdesetak posto svih informacija sadrži neku prostornu komponentu [3], logičan je zahtjev da raspolaganje i upravljanje prostornim podacima, na svim razinama društva, mora biti funkcionalno, racionalno i učinkovito. Što je s podacima o evidenciji javnih cesta – autocesta?

U Hrvatskoj postoje dvije vrste evidencija javnih cesta. Jednu vrstu evidencija vode društva ovlaštena za upravljanje cestama (Hrvatske ceste, Hrvatske autoceste i koncesijska društva), a drugu katastri i zemljišnoknjižni odjeli općinskih sudova. Javne se ceste prema Zakonu o javnim cestama razvrstavaju u četiri skupine [8]:

1. autoceste
2. državne ceste
3. županijske ceste i
4. lokalne ceste.

Prema provedenim istraživanjima [12] većina autocesta nije evidentirana u službenim državnim registrima – katastrima i zemljišnim knjigama.

Prema podacima iz 2010. godine Hrvatska ima oko 1200 km autocesta, a završetkom započetih izgradnja ukupna bi duljina autocesta trebala iznositi približno 1700 kilometara [14, 15]. Završetkom izgradnje autocesta njihovo gospodarenje postat će dominantna preokupacija svih subjekata koji su odgovorni za održavanje mreže autocesta.

Je li moguće kvalitetno upravljati javnim cestama ako nije riješeno pitanje vlasništva nekretnina na kojima je cesta izgrađena? Je li moguće gospodariti autocestama kojih nema u službenim, državnim registrima? Je li uopće potrebna kvalitetna evidencija autocesta u Republici Hrvatskoj?

Vjerujemo da je Republici Hrvatskoj potrebna kvalitetna evidencija autocesta s riješenim imovinsko-pravnim statusom te bi, u tom smislu, trebalo ustanoviti zašto je nema, odnosno tko od sudionika u tom procesu nije obavio svoj dio posla.

## 2 Zakonska osnova za evidenciju javnih cesta

Prema donedavno vrijedećem Zakonu o javnim cestama, javne su ceste bile opće dobro i na njima se nije moglo stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava (*res extra commercium*) po bilo kojoj osnovi. Za pravni režim na cestama značajan je i Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima. Prema tom zakonu nekretnine koje ne mogu biti objektom stvarnih prava, tj. koje nisu u pravnom prometu, ne upisuju se u zemljišne knjige. Iznimno, upis u zemljišne knjige moguć je:

- kada to zatraži osoba koja za to ima pravni interes - članak 17 Zakona o zemljišnim knjigama [6]
- kada je to određeno posebnim zakonom - članak 3 Zakona o javnim cestama [8].

Prema članku 2 Zakona o prostornom uređenju i gradnji [9], autocesta je složena građevina koju je potrebno evidentirati u katastru i zemljišnim knjigama. Ako neka građevina ili nekretnina podliježe upisu u zemljišne knjige, samim time postaje predmetom evidencije i katastra nekretnina.

Hrvatski Sabor je 11. 12. 2009. donio odluku o proglašenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama [11] koji propisuje neke bitne promjene u odnosu na postojeći Zakon o javnim cestama iz 2004. godine. Prema navedenim izmjenama:

- „Javne ceste su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske“ (čl. 2).
- Javna cesta upisuje se u zemljišne knjige na temelju pravomoćne uporabne dozvole kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske, s pravom upravljanja Hrvatskih autocesta d.o.o. na autocesti, Hrvatskih cesta d.o.o. na državnoj cesti, županijske uprave za ceste na županijskoj i lokalnoj cesti, odnosno upravnog tijela Grada Zagreba na županijskoj i lokalnoj cesti na području Grada Zagreba“ (čl. 3).

Usvojenim promjenama stvorene su i posljednje pravne pretpostavke za evidenciju javnih cesta kao složenih građevina u vlasništvu Republike Hrvatske.

Budući da se izgradnja bilo koje građevine, pa tako i autoceste, provodi isključivo na temelju dokumenata prostornog uređenja, izložit ćemo zakonsku proceduru koju je potrebno provesti od lokacijske dozvole do upisa autoceste u katastar i zemljišne knjige. Navest ćemo

najčešće "sporne korake" zbog kojih "zapinje" evidencije javnih cesta u katastru odnosno zemljišnoj knjizi.

### 3 Postojeći model evidentiranja javnih cesta

Na temelju prikazane zakonske osnove, u nastavku ćemo izložiti osnovne korake u zakonskoj proceduri za izgradnju javnih cesta te aktualni model evidencije javnih cesta u Republici Hrvatskoj.

Zakonska procedura predviđa sljedeće osnovne korake u procesu izgradnje javnih cesta:

- Izrada posebne geodetske podloge
  - idejni projekt
  - ishođenje lokacijske dozvole
- Izrada parcelacijskog elaborata
  - otkup zemljišta
  - izvlaštenje zemljišta
  - formiranje građevne čestice
- Izrada glavnog projekta
  - ishođenje građevinske dozvole
- Izrada izvedbenog projekta
  - izgradnja prometnice
  - izrada elaborata iskolčenja
  - nadzor i kontrola tijekom gradnje
- Izrada geodetskoga situacijskog nacrt stavnog stanja (kao dio elaborata za evidentiranje građevine u katastru i zemljišnoj knjizi) – tehnički pregled građevine – izdavanje uporabne dozvole
- Evidentiranje ceste u katastru i zemljišnoj knjizi.

#### 3.1 Izrada posebne geodetske podloge

Izgradnja ceste ili bilo koji drugi zahvat u prostoru provodi se isključivo na temelju dokumenata prostornog uređenja te u skladu s lokacijskom dozvolom. Investitor, na osnovi idejnog projekta izrađenog na posebnoj geodetskoj podlozi, treba zatražiti lokacijsku dozvolu od nadležnoga upravnog tijela na razini županije ili od Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva za zahvate u prostoru koji se provode na području dviju ili više županija. Prema čl. 2 Zakona o prostornom uređenju i gradnji posebna geodetska podloga je kartografska podloga (digitalni ortofoto plan s visinskim prikazom – slojnice i kote terena s uklopljenim katastarskim planom ili topografski prikaz s uklopljenim katastarskim planom) izrađena u odgovarajućem mjerilu i ovjerena od nadležnog tijela za državnu izmjeru i katastar nekretnina [9]. Izradu PGP-a naručuje investitor ili vlasnik od osoba odnosno tvrtki ovlaštenih za njezinu izradu.

Zahhtjevu za izdavanje lokacijske dozvole mora se, uz izvod iz katastarskog plana, priložiti i idejni projekt prikazan na odgovarajućoj posebnoj geodetskoj podlozi. Prema čl. 106 Zakona o prostornom uređenju i gradnji lokacijska dozvola između ostalog određuje: oblik i veličinu građevne čestice, odnosno obuhvat zahvata u prostoru, namjenu i veličinu građevine te njezin smještaj na građevnoj čestici, prikazan na odgovarajućoj posebnoj geodetskoj podlozi [9]. Ako su zadovoljeni svi uvjeti, lokacijska se dozvola izdaje te se može započeti s izradom parcelacijskog elaborata u svrhu formiranja građevne čestice.

#### 3.2 Izrada parcelacijskog elaborata

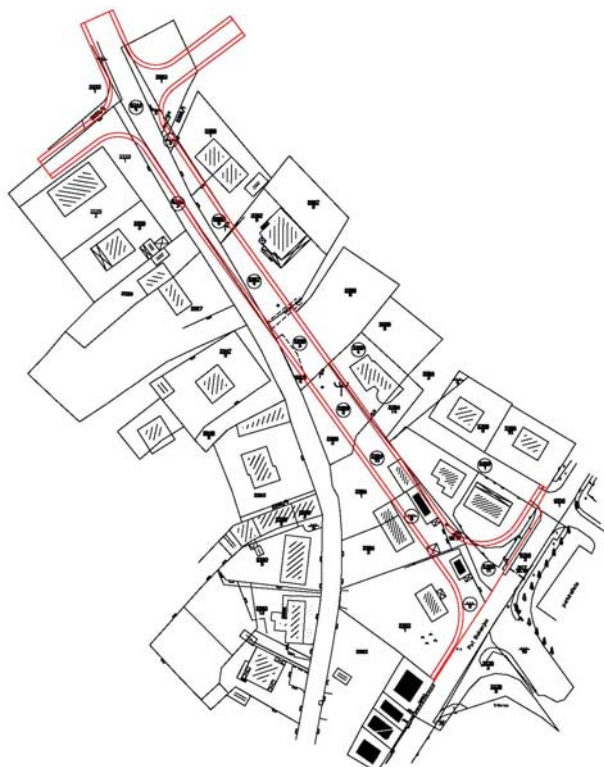
Na temelju lokacijske dozvole izrađuje se parcelacijski elaborat. Pripremaju se podaci za otkup zemljišta ili izvlaštenje te imovinsko-pravnog rješavanja nekretnina koje će biti obuhvaćene izgradnjom prometnica.

Prema čl. 120 Zakona o prostornom uređenju i gradnji, parcelacijski je elaborat akt o parcelaciji građevinskog zemljišta unutar i izvan građevinskog područja [9]. Izrađuje se radi diobe ili spajanja katastarskih čestica te za provedbu dokumenata ili akata prostornog uređenja. Investitor ili vlasnik naručuje parcelacijski elaborat od ustanova ili osoba ovlaštenih za tu djelatnost u svrhu formiranja građevne čestice, odnosno rješavanja imovinsko-pravnih odnosa – otkupa ili izvlaštenja zemljišta. Prema čl. 120 Zakona o prostornom uređenju i gradnji, parcelacijski se elaborat ovjerava u katastru na zahtjev investitora nakon što nadležno upravno tijelo izda potvrdu o njegovoj usklađenosti s rješenjem o uvjetima gradnje, lokacijskom dozvolom, rješenjem o utvrđivanju građevne čestice ili detaljnim planom uređenja. Građevna čestica bit će u katastru formirana kada investitor riješi pitanje otkupa ili izvlaštenja zemljišta.

Da bi se pokrenuli otkup ili izvlaštenje dijela ili cijele nekretnine, potrebno je utvrditi koje će se parcele i u kojoj površini otkupiti/izvlastiti te imati podatke o vlasnicima, odnosno posjednicima nekretnina. Postupak utvrđivanja parcela te njihova udjela u formiranju nove građevne čestice izvodi se zapravo u fazi izrade idejnog projekta na posebnoj geodetskoj podlozi, a što se u konačnici vidi i u lokacijskoj dozvoli.

Zakon o izvlaštenju propisuje način na koji se neka nekretnina u Republici Hrvatskoj može izvlastiti, u čiju korist te kako se utvrđuje interes Republike Hrvatske. Prema čl. 33 Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima vlasnička se prava mogu, protiv vlasnikove volje, oduzeti ili ograničiti ali samo na način određen Zakonom o izvlaštenju [7]. Izvlaštenje nekretnina pripada vrlo osjetljivom dijelu postupka u izgradnji prometnica jer se radi o uređenju vlasničkih odnosa, a ujedno to je i

faza koja najviše "zapinje" u cjelokupnom postupku evidencije javnih cesta u katastru i zemljišnoj knjizi. Prijedlog za izvlaštenje podnosi korisnik izvlaštenja tek nakon što je utvrđen interes Republike Hrvatske. Pri izgradnji javnih cesta interes Republike Hrvatske utvrđen je čl. 26 Zakona o javnim cestama u kojem stoji da su građenje, rekonstrukcija i održavanje javnih cesta u njezinu interesu [8].



Slika 1. Plan izvlaštenja iz parcelacijskog elaborata

Nakon prikupljanja podataka o nekretninama obavlja se izmjera (snimanje) područja obuhvata s time da svaka katastarska čestica, koja će se dijelom ili u potpunosti izvlástiti, mora biti izmjerena u cijelosti. Na temelju katastarskih i zemljišnoknjižnih evidencija te izvršene terenske izmjere radi se parcelacijski plan izvlaštenja (slika 1.) te svi ostali sastavni dijelovi parcelacijskog elaborata sukladno Pravilniku o parcelacijskim i drugim geodetskim elaboratima [10].

Za svaku katastarsku česticu koja će se dijelom ili u potpunosti izvlástiti mora se napraviti terenski uviđaj na kojemu moraju biti prisutne sve zainteresirane stranke (vlasnik nekretnine, predstavnik korisnika izvlaštenja te ovlaštena geodetska osoba koja je izradila parcelacijski elaborat). Linija izvlaštenja treba biti obilježena vidljivim i trajnim oznakama.

Naknada za izvlaštenu nekretninu može biti pravična novčana naknada ili odgovarajuća nekretnina na drugoj lokaciji koja odgovara visini tržišne vrijednosti neket-

nine koja se izvlašćuje. Tržišna cijena nekretnine odraz je ponude i potražnje u vrijeme njezina utvrđivanja.

Ako investitor nije u mogućnosti dati neku drugu nekretninu u zamjenu (što je najčešći slučaj), vlasniku nekretnine treba isplatiti pravičnu naknadu. Kako je izgradnja prometnice u interesu Republike Hrvatske, zakonodavac je u pojedinim odredbama Zakona o izvlaštenju propisao da se s vlasnikom nekretnine pokuša sklopiti nagodba. Ako korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine sklope nagodbu, vlasnik nekretnine ne plaća porez na promet nekretnina kao ni ostale pristojbe u svezi s nagodbom. Nagodba sadrži: oblik i visinu naknade i rok do kojeg je korisnik izvlaštenja dužan ispuniti obvezu što se tiče naknade. Nagodba se unosi u zapisnik koji mora sadržavati sve podatke nužne za ispunjavanje obveze korisnika izvlaštenja. Nagodba o naknadi ili dijelu naknade sklopljena je kad obje strane potpišu zapisnik čiji je sastavni dio nagodba. Nagodba ima snagu izvršne isprave. Ako pokušaj nagodbe ne uspije, pristupit će se izvlaštenju kao iznimnoj, prisilnoj, pravnoj mjeri.

Ovdje se može postaviti pitanje: Što je s formiranjem građevne čestice odnosno izdavanjem građevinske dozvole ako nagodba nije uspjela, tj. nisu riješena imovinsko-pravna pitanja? Građevnu česticu nije moguće formirati prije nego što se riješe imovinsko-pravna pitanja, dok je građevinsku dozvolu moguće ishoditi na temelju ovjerenog, ne i provedenoga parcelacijskog elaborata. Ako vlasnik nije zadovoljan s cijenom za svoju nekretninu, svoja prava može tražiti preko nadležnog suda. Zakonodavac je vlasniku omogućio da se žali na iznos ponuđene naknade, ali ne i na izvlaštenje jer radovi na izgradnji prometnice, koja je od općeg interesa, ne smiju stati.

Ako korisnik izvlaštenja želi stupiti u posjed nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, neovisno o žalbi vlasnika nekretnine, podnosi zahtjev nadležnom uredu državne uprave. Ured državne uprave će udovoljiti zahtjevu ako se podastru dokazi da je prijašnjem vlasniku stavljena na raspolaganje pravična naknada, odnosno dokaz da je prijašnji vlasnik odbio primiti navedenu naknadu. U tom slučaju nadležni ured državne uprave donosi rješenje o stupanju u posjed u roku od tri dana od dana podnošenja zahtjeva. Na temelju čl. 27 Zakona o javnim cestama, žalba protiv rješenja ne odgađa izvršenje rješenja [8].

Što to praktički znači? S jedne strane vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućeno je da se žali na iznos ponuđene naknade te on na taj način samo odgađa postupak izvlaštenja. S druge strane, korisniku izvlaštenja omogućeno je da stupa u posjed nekretnina koje se izvlašćuju, a kako je za dobivanje građevinske dozvole potreban ovjeren, ne i proveden, parcelacijski elaborat, omo-

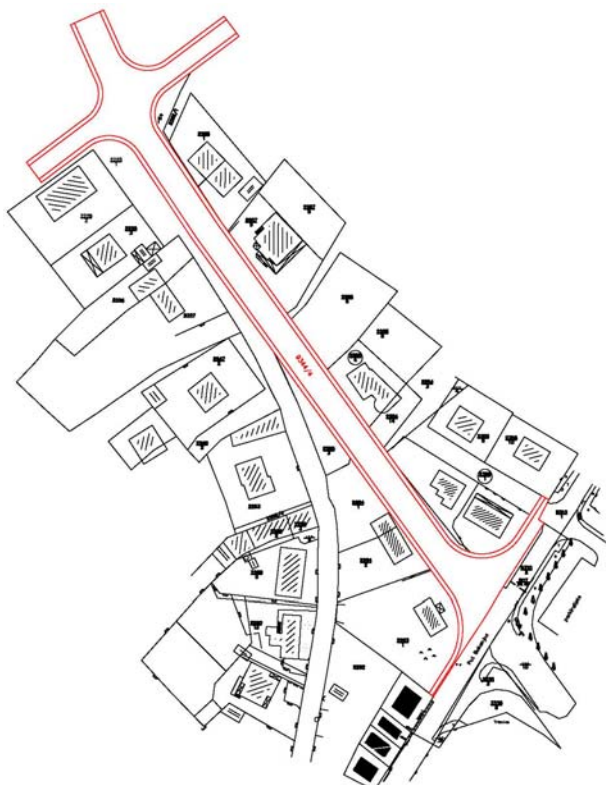
gućeno mu je i da gradi prometnicu. U konačnici to ima za posljedicu neformiranu građevnu česticu i nemogućnost evidentiranja prometnice u katastru i zemljišnoj knjizi (slika 1.) te neriješene imovinsko-pravne odnose.

Korisnik izvlaštenja stječe pravo koristiti se nekretninom radi koje je izvlaštenje izvršeno. Danom pravomoćnosti rješenja o potpunom izvlaštenju na izvlaštenim nekretninama prestaju hipoteka, služnost i druga stvarna prava, a ako su postojala, korisnik izvlaštenja ih je dužan na odgovarajući način, riješiti.

Uknjižba prava vlasništva i drugih stvarnih prava na izvlaštenoj nekretnini te na nekretnini koja je dana na ime naknade prijašnjem vlasniku, izvršit će se na temelju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju uz dokaz o isplaćenju naknadi.

### 3.3 Formiranje građevne čestice

Prema čl. 2 Zakona o prostornom uređenju i gradnji, građevna čestica jest čestica zemljišta s pristupom na prometnu površinu koja je izgrađena ili koju je u skladu s uvjetima prostornog plana planirano utvrditi oblikom i površinom od jedne ili više čestica zemljišta ili njihovih dijelova te izgraditi, odnosno urediti [9].



Slika 2. Prikaz novoformirane građevne čestice

Na temelju katastarskih i zemljišno-knjižnih podataka, posebne geodetske podloge te idejnog projekta prometnice utvrđuje se koje će sve nekretnine, odnosno dije-

lovi nekretnina biti obuhvaćene postupkom izvlaštenja (slika 1. – crvena linija). Uobičajenim geodetskim postupkom radi se parcelacijski elaborat kojim se određene zemljišne čestice spajaju u jednu.

Kada je postignuta nagodba s vlasnicima nekretnina te im isplaćena pravična naknada (ili dana druga nekretnina u zamjenu), korisnik izvlaštenja treba, u zemljišno-knjižnom odjelu suda, zatražiti upis vlasništva na otkupljene ili izvlaštene parcele (ili dijelove parcela).

Činom uknjižbe, nadležni ured za katastar, na temelju rješenja nadležnog zemljišno-knjižnog odjela općinskog suda, pokreće postupak provedbe već prije zaprimljenoga i ovjerenoga parcelacijskog elaborata za formiranje građevne čestice za izgradnju građevine. Nakon provedbe elaborata formira se građevna čestica u grafičkom i knjižnom dijelu katastarskog operata (slika 2.– kčbr. 9344/4).

### 3.4 Građevinska dozvola

Zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi investitor nadležnom upravnom tijelu, a tom zahtjevu, između ostalog, prilaže glavni projekt, parcelacijski elaborat ovjeren od tijela nadležnog za državnu izmjeru i katastar nekretnina, lokacijsku dozvolu o usklađenosti s lokacijskim uvjetima za oblik i veličinu nove građevne čestice, dokaz o pravu građenja na građevnoj čestici. Kada su ispunjeni svi uvjeti koje propisuje Zakon o prostornom uređenju i gradnji izdaje se građevinska dozvola.

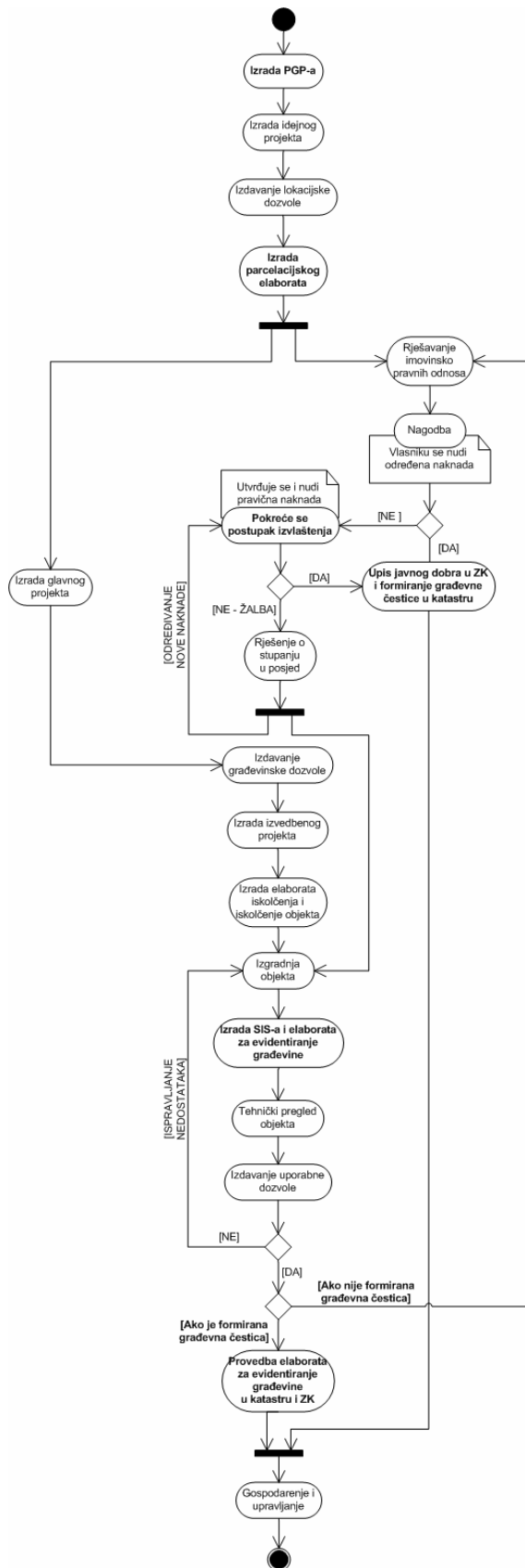
### 3.5 Evidentiranje ceste u katastru i zemljišnoj knjizi

Nakon izgradnje građevine (ceste), investitor je dužan ishoditi uporabnu dozvolu. Izdavanju uporabne dozvole prethodi tehnički pregled.

Najkasnije na dan tehničkoga pregleda, povjerenstvu za tehnički pregled investitor daje na uvid, između ostalog, elaborat iskolčenja ceste ovjeren od ovlaštenog inženjera geodezije te geodetski situacijski nacrt izgrađene građevine kao dio geodetskog elaborata za evidentiranje građevine koji je ovjeralo tijelo državne uprave nadležno za poslove katastra, a izradila osoba registrirana za obavljanje te djelatnosti. Potvrđeni elaborat za evidentiranje građevine provodi se, na zahtjev investitora, u katastarskom operatu nakon ishođenja uporabne dozvole, pod uvjetom da je u katastarskom operatu formirana građevna (katastarska) čestica za građevinu koja se evidentira (prema čl. 15 Pravilnika o parcelacijskim i drugim elaboratima).

U članku 268 Zakona o prostornom uređenju i gradnji piše:

"(1) Katastarski ured evidentira građevinu u katastarskom operatu ako je za tu građevinu izdana uporabna



Slika 3. Aktualni model evidencije javnih cesta

dozvola za građevine za koje se izdaje građevinska dozvola, odnosno potvrda glavnog projekta i završno izvješće nadzornog inženjera – za građevine za koje se izdaje rješenje o uvjetima građenja.

(2) Građevina će se evidentirati u katastarskom operatu, ako je u njemu formirana građevna (katastarska) čestica za građevinu koja se evidentira."

Nakon evidentiranja građevine u katastarskom operatu slijedi evidencija u zemljišnim knjigama. Nadležni će sud izgrađenu građevinu upisati u zemljišne knjige ako je za tu građevinu izdana uporabna dozvola.

Ovime je dan pregled i redosljed geodetskih (i drugih) radova u rješavanju imovinsko-pravnih odnosa na nekretninama pri izgradnji prometnica. Cilj je bio navesti sve "korake" u postupku evidencije prometnica te obveze svih sudionika. Navedena procedura shematski je prikazana na slici 3.

#### 4 Analiza aktualnog modela i stanja u praksi

Prema provedenim istraživanjima o evidenciji autocesta [12], stanje u katastru i zemljišnim knjigama ne odražava stvarno stanje na terenu ni što se tiče površine, ni što se tiče nositelja vlasničkih prava na novoizgrađenim cestama i pripadajućim građevinama. S obzirom da vjerodostojni podaci katastra i zemljišne knjige pružaju temelj sigurnoga modernog poslovanja, posebice na tržištu nekretnina [4], problem nesređenih evidencija potrebno je riješiti. Pitanje evidencije javnih cesta zapravo je stari problem. Kako u posljednjih 50-ak godina pravni prednici današnjih pravnih subjekata (društava koja upravljaju, grade i održavaju javne ceste) nisu ni upisivali ceste u katastar i zemljišne knjige, stanje evidencija je uistinu problematično. Ovdje navodimo analizu stanja evidencije za dvije najnovije dionice autocesta koje smo, iz posebnih razloga, označili kao autoceste A i B.

Za autocestu A utvrđeno je sljedeće stanje:

- 37,24 % autoceste je evidentirano
- 12,39 % autoceste je djelomično evidentirano, tj. proveden je parcelacijski elaborat na dosadašnje vlasnike (znači da su, pravno, dosadašnji vlasnici nekretnina vlasnici i dijelova autoceste)
- 50,37 % autoceste nije evidentirano, tj. nije formirana građevna čestica, te
- autocesta nije evidentirana kao građevina.

Autocesta B stoji nešto bolje:

- 50,16 % autoceste je evidentirano
- 21,49 % autoceste je djelomično evidentirano, tj. proveden je parcelacijski elaborat na dosadašnje vlasnike
- 28,35 % autoceste nije evidentirano, tj. nije formirana građevna čestica
- autocesta nije evidentirana kao građevina.

Istraživanja koja smo proveli pokazuju da evidencija, odnosno legalizacija izgrađene ceste najčešće "zapinje" u katastru. Treba se upitati i zašto.

Na temelju provedenih istraživanja možemo konstatirati da su glavni problemi u cjelokupnom postupku evidencije autocesta u Republici Hrvatskoj:

1. postupak izvlaštenja nekretnina
2. formiranje građevne čestice i
3. evidentiranje autoceste kao građevine.

Izložena zakonska procedura omogućuje gradnju javnih cesta bez riješenih imovinsko-pravnih odnosa. Prema tome, povezanost između navedenih problema jest takva, da ako se ne sprovede postupak izvlaštenja do kraja, nije moguće formirati građevnu česticu u katastarskome operatu, a ako nema formirane građevne čestice, katastar ne može evidentirati cestu kao građevinu.

Nije naodmet napomenuti da bez zahtjeva vlasnika izgrađene građevine za njegovim upisom u katastar nema upisa te da vlasništvo nad nekretninama daje prava, ali i obveze. Naime, nositelji prava dužni su svaku promjenu na nekretninama koja utječe na podatke upisane u katastru, prijaviti nadležnom uredu za katastar u roku od 30 dana od dana nastale promjene. Fizička ili pravna osoba, nositelj prava na nekretninama, dužna je uz prijavu priložiti odgovarajući elaborat koji je tehnička osnova za provođenje promjena u katastarskome operatu.

Nesređeno katastarsko i zemljišnoknjižno (vlasničko) stanje izravno utječe na pravnu sigurnost vlasnika građevina, čime se narušava povjerenje u katastar i zemljišne knjige [5]. Svojevremeno je i država prepoznala taj problem pa je čl. 224 Zakona o zemljišnim knjigama iz 1996. godine, između ostalog, propisala:

"Državno pravobraniteljstvo dužno je u roku od 5 godina od dana stupanja na snagu ovoga Zakona pokrenuti postupke za upis stvarnih prava na nekretninama, kojih je nositelj Republika Hrvatska, javnih dobara i općih dobara".

Iz navedenog slijedi da je dan rok od 5 godina za pokretanje postupka uknjižbe izvanknjižnih nositelja stvarnih prava na nekretninama, a koji se odnosi na javna i opća dobra. Iz zakonskih odredaba i činjeničnog stanja proizlazi da su pravni subjekti zaduženi za upravljanje, gra-

đenje i održavanje javnih cesta morali u roku od 5 godina dostaviti nadležnim općinskim državnim odvjetništvima dokumentaciju prikladnu za pokretanje postupka upisa javnih cesta u zemljišne knjige. Nadležna općinska državna odvjetništva bila su dužna pokrenuti postupak za upis stvarnih prava na nekretninama čiji je nositelj Republika Hrvatska. Dokumentacija potrebna za upis javnih cesta temeljila bi se na izmjeri izvedenog stanja s prijedlogom za provedbu zemljišnoknjižnog ispravnog postupka pred nadležnim sudom. Ostaje nejasno zašto se tada nije započelo s rješavanjem problema evidencije javnih cesta.

## 5 Zaključak

Katastar i zemljišna knjiga moraju sadržavati aktualne, točne i cjelovite podatke o položaju i imovinsko-pravnom statusu svih nekretnina na našem prostoru. Katastarski i zemljišnoknjižni podaci moraju osiguravati pravnu sigurnost u prometu nekretninama, prilagođenu potrebama modernoga tržišnoga gospodarstva. Tvrtke u privatnom sektoru i javne organizacije te tijela državne uprave trebaju jedinstven, jasan i javan pristup prostornim podacima, poglavito podacima katastra i zemljišne knjige da bi učinkovito obavljali svoje poslove. Društva koja nemaju na raspolaganju i ne upravljaju prostornim podacima ograničena su u svome gospodarskom razvitku.

Za javne ceste, kao predmet od općeg dobra, potrebno je imati kvalitetnu i potpunu evidenciju, treba imati usklađeno stanje službenih evidencija sa stvarnim stanjem na terenu. Prema našem mišljenju to je preduvjet za kvalitetno gospodarenje cestama.

Izloženim aktualnim modelom evidencije javnih cesta dan je pregled cjelokupne procedure i obveze svih subjekata u tome procesu. Usprkos svim zakonskim obvezama evidencija javnih cesta, jednom riječju, nije dobra. Očito da postojeći model evidencije cesta nije učinkovit i da ga treba mijenjati. U istraživanjima koje su proveli autori utvrđeni su glavni problemi, naziru se nova rješenja, bit će predložen novi model koji će, vjerujemo, cijeli postupak evidencije autocesta učiniti učinkovitijim.

Vjerujemo da smo ovim prilogom dali doprinos u procesu evidentiranja javnih cesta te da smo potaknuli na razmišljanje sve one subjekte kojima razmatrana problematika predstavlja poseban interes.

## LITERATURA

- [1] Cetl, V.: *Uloga katastra u nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka*, magistarski rad, Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2003.
- [2] Cetl, V.; Roić, M.: *Katastar u nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka*. Treći hrvatski kongres o katastru, Zbornik radova, Hrvatsko geodetsko društvo, Zagreb, Hrvatska, 2005.
- [3] Groot, R.; McLaughlin, J.: *Geospatial data infrastructure. Concepts, cases and good practice*. Oxford University Press, Oxford, 2000.
- [4] Kokkonen, A.; Vahala, M.: *The Cadastre as a Cornerstone in the Information Society Infrastructure*. XXII FIG International Congress, Washington DC, 2002.

- [5] Nakić, J.; Puh, A.: *Evidentiranje javnih cesta. Nekretnine*, Novi informator, Zagreb, 2006.
- [6] Narodne novine: *Zakon o zemljišnim knjigama*. Narodne novine br. 91, 1996.
- [7] Narodne novine: *Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima*. Narodne novine br. 91, 1996.
- [8] Narodne novine: *Zakon o javnim cestama*. Narodne novine br. 180, 2004.
- [9] Narodne novine: *Zakon o prostornom uređenju i gradnji*. Narodne novine br. 76, 2007.
- [10] Narodne novine: *Pravilnik o parcelacijskim i drugim geodetskim elaboratima*. Narodne novine br. 86, 2007.
- [11] Narodne novine: *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama*. Narodne novine br. 153, 2009.
- [12] Paar, R.: *Geoprostorne baze podataka objekata u sustavu gospodarenja autocestama Republike Hrvatske*, doktorska disertacija, Geodetski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2010.
- [13] Uredena zemlja, <http://www.uredjenazemlja.hr/>, 31. 01. 2011.
- [14] Wikipedija: [http://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske\\_autoceste](http://hr.wikipedia.org/wiki/Hrvatske_autoceste), Hrvatske autoceste 11. 12. 2010.
- [15] <http://www.hac.hr/>, Hrvatske autoceste d.o.o., 18. 12. 2010.