

mr.sc. Jadranko Jug*

PRAVNI STATUS ŽELJEZNIČKE INFRASTRUKTURE I DRUGIH NEKRETNINA PREMA ZAKONU O ŽELJEZNICI

1. UVOD

Dana 1. siječnja 2006.g. započinje primjena Zakona o željeznici¹ (NN 123/03 i 30/04 – u daljnjem tekstu: ZOŽ). Prilikom stupanja na snagu ZOŽ prvotno je bila predviđena primjena od 1. siječnja 2005.g, da bi zadnjom novelom od 9. ožujka 2004.g. primjena ZOŽ bila odgođena do 1. siječnja 2006.g.

U pogledu pravnog statusa željezničke infrastrukture u ZOŽ dolazi do bitne promjene u odnosu na dosadašnje stanje na način da je sada željeznička infrastruktura određena kao javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske.² Uvodi se funkcija upravitelja infrastrukture³ koji upravlja željezničkom infrastrukturom, definira se što sve obuhvaća upravljanje željezničkom infrastrukturom⁴, vrši se podjela željezničkih pruga,⁵ određuje se koncesija kao osnovni model raspolaganja željezničkom infrastrukturom i to u odnosu na upravljanje postojećom i gradnjom nove,⁶ određuje se mogućnost oduzimanja statusa javnog dobra u općoj uporabi željezničke infrastrukture.⁷

Posebno su bitne prijelazne i završne odredbe ZOŽ⁸ koje predviđaju razdvajanje „Hrvatskih željeznica“ d.o.o. (u daljnjem tekstu: „HŽ“ d.o.o.) na više trgovačkih društava, preuzimanje obveza od strane Republike Hrvatske po kreditima, kontinuitet sklopljenih ugovora u vezi najma, zakupa, prodaje dijelova javne željezničke infrastrukture te obvezu upisa željezničke infrastrukture kao javnog dobra u općoj uporabi – željeznička infrastruktura.

Sve navedene promjene predviđene pozitivnim propisom koji će se početi primjenjivati 1. siječnja 2006. stvaraju i određene dileme koje se odnose, prije svega, na način određivanja i razgraničenja željezničke infrastrukture od drugih nekretnina i to posebno onih u vlasništvu „HŽ“ d.o.o., te na način uknjižbe javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske u zemljišne knjige. Postavlja se pitanje zbog čega je zakonodavac u odnosu na željezničku infrastrukturu izabrao drukčiji pravni status tih nekretnina u odnosu na javne ceste koje su u pravnom statusu općeg dobra, odnosno nevlasničkom režimu.

* zamjenik Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske

¹ Zakon o željeznici stupio je na snagu osmog dana od dana objave u „Narodnim novinama“, a to je bilo 8. kolovoza 2003.g. (v. čl. 44. ZOŽ)

² V. čl. 15. st. 1. i čl. 2. st. 1. toč. 16. ZOŽ

³ V. čl. 16. st. 2. ZOŽ

⁴ V. čl. 16. st. 1. ZOŽ

⁵ V. čl. 20. st. 1. i 2. ZOŽ

⁶ V. čl. 33.-37. ZOŽ

⁷ V. čl. 38. ZOŽ

⁸ V. čl. 42. ZOŽ

Nekretnine koje su u vlasništvu „HŽ“ d.o.o., a radi se o željezničkoj infrastrukturi, dana 1. siječnja 2006. postati će ex lege javna dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske. Kod toga je potrebno istaći da niti do sada sve nekretnine koje su činile željezničku infrastrukturu nisu bile u vlasništvu „HŽ“ d.o.o., već upravo Republike Hrvatske. Radi se o nekretninama koje čine željezničku infrastrukturu, a u doba društvenog vlasništva su bile na upravljanju i korištenju željezničkih poduzeća iz drugih republika bivše SFRJ.

Stoga je za razumijevanje pravnog statusa željezničke infrastrukture i drugih nekretnina „HŽ“ d.o.o. vrlo bitno utvrditi historijat njihovog dosadašnjeg pravnog statusa, a što znači najmanje kroz razdoblje u posljednjih 15 godina od provedene pretvorbe bivšeg društvenog poduzeća koje je upravljalo i raspolagalo željezničkom infrastrukturom i drugim nekretninama. Također je evidentno da je u svezi ove problematike bilo različitih stajališta u odnosu na pravni status upravo željezničke infrastrukture, a slijedom toga i nerazumijevanja glede raspolaganja, uknjižbe, sklopljenih pravnih poslova.

Obzirom da željezničku infrastrukturu sačinjava zasigurno veliki broj nekretnina koje predstavljaju veliki dio teritorija Republike Hrvatske, ona je značajna kako s prometnog, tako i s aspekta velikog bogatstva i vrijednosti Republike Hrvatske u cjelini. Smatram da je izuzetno važno jasno definirati i utvrditi pojam i granice željezničke infrastrukture, način korištenja i upravljanja i način zaštite i uknjižbe u zemljišne knjige. Svrha i cilj ovog referata je da u tom smislu pokuša ukazati na određena rješenja koja će doprinijeti boljem razumijevanju propisa koji se treba početi primjenjivati, a posebno izbjegavanju eventualnih nepotrebnih sporova.

2. PRAVNI STATUS ŽELJEZNIČKE INFRASTRUKTURE I DRUGIH NEKRETNINA PREMA RANIJIM PROPISIMA

U posljednjih 15 godina pravni status nekretnina koje su u naravi činile željezničku infrastrukturu ili druge nekretnine pravne osobe zadužene za upravljanje i održavanje željezničke infrastrukture mijenjao se u nekoliko navrata.

Zakon o hrvatskim željeznicama (NN 42/90, 19/92 i 109/93 – u daljnjem tekstu: ZOHŽ iz 1990.g.) po prvi puta u neovisnoj Republici Hrvatskoj regulirao je, između ostalog, problematiku željezničke infrastrukture i pravni status drugih nekretnina željezničkih poduzeća uopće.

ZOHŽ iz 1990.g. osnovano je javno poduzeće⁹ s djelatnosti javnog prijevoza putnika i stvari u unutarnjem i međunarodnom prometu željezničkim prijevoznim sredstvima, te za izgradnju i održavanje željezničke infrastrukture i željezničkih vozila. U članku 1. stavak 4. ZOHŽ iz 1990.g. navedeno je da su sredstva javnog poduzeća državno vlasništvo, što je značilo da tada osnovano poduzeće HŽP – Hrvatsko željezničko poduzeće nije bilo vlasnik nekretnina ili bilo kojih drugih sredstava, već je to bila isključivo Republika Hrvatska.

Radilo se o svojevrsnom podržavljenju svih sredstava bivšeg društvenog poduzeća ili se možda radilo o grešci prilikom donošenja tog Zakona i gdje se, zapravo, htjelo odrediti da je osnivač i

⁹ V. čl. 1. st. 3. ZOHŠ iz 1990.g.

vlasnik novoosnovane pravne osobe Republika Hrvatska, a da je sama pravna osoba vlasnik svojih sredstava.¹⁰ U svakom slučaju ZOHŽ iz 1990.g. ipak je odredio pravno gledajući da su željeznička infrastruktura i ostale nekretnine bivšeg društvenog poduzeća i društvenog vlasništva tada postale vlasništvo Republike Hrvatske.

ZOHŽ iz 1990.g. regulirao je i pojam željezničke infrastrukture, podrazumijevajući pod time donji i gornji stroj pruge, objekte na željezničkim prijelazima, objekte za električnu vuču vlakova, objekte za signalno-sigurnosna postrojenja, objekte za telekomunikacijska i informatička postrojenja u željezničkom prometu i objekte na željezničkim kolodvorima.¹¹

ZOHŽ iz 1990.g. nije predvidio podzakonski akt ili drugi način na koji će se određivati željeznička infrastruktura i način na koji bi se ista razgraničila od ostalih nekretnina. Dakle, stupanjem na snagu ZOHŽ iz 1990.g. sredstva ranijeg poduzeća ŽTP Zagreb postaju vlasništvo Republike Hrvatske, a isto se odnosi i na sredstva HŽP – Hrvatsko željezničko poduzeće, kao pravnog sljednika bivše Samoupravne interesne zajednice željezničkog prometa u Republici Hrvatskoj.¹²

Dana 16. listopada 1991.g. Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o preuzimanju i prijenosu željezničkih pruga (NN 54/91 – u daljnjem tekstu: Uredba) kojom su željezničke pruge na teritoriju Republike Hrvatske, na kojima pravo raspolaganja i upravljanja su imala željeznička poduzeća sa sjedištem izvan teritorija Republike Hrvatske, uključujući i pruge na kojima je ranije obustavljen promet, postale vlasništvo Republike Hrvatske i predane na gospodarenje HŽP – Hrvatskom željezničkom poduzeću.¹³

Navedenom Uredbom Vlade Republike Hrvatske ovlašteno je HŽP – Hrvatsko željezničko poduzeće da se željezničke pruge kojima ono gospodari, a nalaze se izvan teritorija Republike Hrvatske, prenesu željezničkom poduzeću iz te republike bivše SFRJ.¹⁴ Na taj način primijenjeno je svojevršno načelo reciprociteta u pogledu željezničke infrastrukture u drugim republikama bivše SFRJ.

U članku 3. Uredbe definirana je željeznička pruga u bitnom kao i na način kako je regulirana željeznička infrastruktura u članku 13. ZOHŽ iz 1990.g.. Donošenjem Uredbe te temeljem odredbi ZOHŽ iz 1990.g. u cijelosti su sve nekretnine osnovanog javnog poduzeća, uključujući i željezničku infrastrukturu, postale vlasništvo Republike Hrvatske, a samo javno poduzeće nije imalo uopće svoje imovine obzirom na takvo rješenje.

14. studenog 1991.g. donesen je Zakon o izmjeni Zakona kojim su osnovana javna poduzeća (NN 61/91), gdje je u članku 2. citiranog Zakona izmijenjen članak 1. stavak 4. i članak 32. ZOHŽ iz 1990.g., koji su određivali da su sredstva HŽP državno vlasništvo, te je izvršena promjena na način da je navedeno kako je HŽP u vlasništvu Republike Hrvatske, a brisane su odredbe o državnom vlasništvu sredstava HŽP.

¹⁰ To je ispravljeno u Zakonu o izmjenama Zakona kojim su osnovana javna poduzeća (NN 61/91) i gdje je jasno navedeno da je poduzeće HŽP u vlasništvu Republike Hrvatske, a ne sredstva poduzeća

¹¹ V. čl. 13. ZOHŽ iz 1990.g.

¹² V. čl. 32. i 38. ZOHŽ iz 1990.g.

¹³ V. čl. 1. Uredbe

¹⁴ V. čl. 2. Uredbe

Dakle, nakon donošenja citiranog Zakona o izmjenama Zakona kojim su osnovana javna poduzeća došlo je definitivno do dualizma u pravnom statusu željezničke infrastrukture u Republici Hrvatskoj. Sve nekretnine, uključujući i željezničku infrastrukturu, koje su u doba društvenog vlasništva i do donošenja ZOHŽ i 1990.g. bila osnovna sredstva bivšeg ŽTP Zagreb ili Samoupravne interesne zajednice željezničkog prometa u Republici Hrvatskoj, postala su tom izmjenom sredstva novoosnovanog javnog poduzeća HŽP i u njegovom vlasništvu, dok je kao osnivač i vlasnik javnog poduzeća označena Republika Hrvatska.

S druge strane, sva ona željeznička infrastruktura na teritoriju Republike Hrvatske, a kojom su raspolagala i upravljala poduzeća izvan Republike Hrvatske, postala su vlasništvo Republike Hrvatske i Zakon o izmjenama Zakona kojim su osnovana javna poduzeća nije se odnosio na taj dio željezničke infrastrukture. Takav pravni režim vrijedi cijelo daljnje razdoblje, sve do donošenja ZOŽ, a koji će se početi primjenjivati 1. siječnja 2006.g.. Vrijedio je i za vrijeme važenja Zakona o hrvatskim željeznicama (NN 53/94, 139/97 i 162/98 – u daljnjem tekstu: ZOHŽ iz 1994.g.), a koji je Zakon u primjeni sve do 31. prosinca 2005.g..

ZOHŽ iz 1994.g. izvršio je promjenu javnog poduzeća u trgovačko društvo „HŽ – Hrvatske željeznice“ d.o.o. u statusu društva s ograničenom odgovornošću.¹⁵ Kapital javnog poduzeća HŽP u cijelosti postaje temeljni ulog Republike Hrvatske u temeljnom kapitalu društva.¹⁶

U ZOHŽ iz 1994.g. pojam željezničke infrastrukture mijenja se u pojam željeznička stabilna postrojenja,¹⁷ a također se prvi puta određuje da će nadležni ministar donijeti propis kojim će se određenije urediti što se smatra željezničkim stabilnim postrojenjem.

ZOHŽ iz 1994.g. predvidio je i mogućnost dodjele koncesije koju donosi Sabor Republike Hrvatske, a na temelju koje treće domaće i strane pravne osobe mogu steći pravo na izgradnju željezničkih pruga te njihovo gospodarsko korištenje u skladu s propisima Republike Hrvatske.¹⁸ Koliko mi je poznato do danas ta mogućnost nije korištena.

ZOHŽ iz 1994.g. primjenjuje se do 31. prosinca 2005.g., kada se počinje primjenjivati ZOŽ. Početkom primjene ZOŽ 1. siječnja 2006.g., kao što je već navedeno, nastupaju bitne promjene u odnosu na dosadašnji pravni status nekretnina koje čine željezničku infrastrukturu, a dolazi i do bitnih promjena u načinu upravljanja i raspolaganja željezničkom infrastrukturom.

3. PRAVNI STATUS ŽELJEZNIČKE INFRASTRUKTURE I DRUGIH NEKRETNINA PREMA POZITIVNOM PROPISU

Osnovne promjene koje se uvode ZOŽ odnose se na pravni status željezničke infrastrukture koja je do sada bila u vlasništvu „HŽ“ d.o.o., a sada postaje vlasništvo Republike Hrvatske u statusu javnog dobra u općoj uporabi. Nakon početka primjene ZOŽ prestaje dualizam prava vlasništva na željezničkoj infrastrukturi između „HŽ“ d.o.o. i Republike Hrvatske. Smatram da je to znatno

¹⁵ V. čl. 1. st. 1.-4. ZOHŽ iz 1994.g.

¹⁶ V. čl. 1. st. 6. ZOHŽ iz 1994.g.

¹⁷ V. čl. 3. st. 1. ZOHŽ iz 1994.g.

¹⁸ V. čl. 27. i 28. ZOHŽ iz 1994.g.

opravdanije i bolje rješenje, iako se može postaviti pitanje zbog čega zakonodavac nije primijenio identičan pristup pravnom statusu željezničke infrastrukture kao u Zakonu o javnim cestama (NN 180/04 – u daljnjem tekstu: ZJC) i gdje su javne ceste određene kao opće dobro i nalaze se u nevlasničkom režimu.¹⁹

ZOŽ vrši demonopolizaciju „HŽ“ d.o.o. kao trgovačkog društva koje je do sada isključivo upravljalo i raspolagalo željezničkom infrastrukturom. Sada se uvodi pojam upravitelja infrastrukture za upravljanje postojećom željezničkom infrastrukturom, a uvodi se koncesija kao osnovni model raspolaganja kod izgradnje novih željezničkih infrastrukture i za upravljanje postojećim.

Sve nekretnine u vlasništvu postojećeg trgovačkog društva „HŽ“ d.o.o. koje ne čine željezničku infrastrukturu ostaju u vlasništvu tog trgovačkog društva. U odnosu na željezničku infrastrukturu koja se do sada nalazila u vlasništvu „HŽ“ d.o.o. biti će potrebno istu izdvojiti iz imovine „HŽ“ d.o.o. i uknjižiti je kao vlasništvo Republike Hrvatske u statusu javnog dobra u općoj uporabi. U svakom slučaju biti će potreban čitav niz aktivnosti u svrhu utvrđenja i razgraničenja željezničke infrastrukture, u svrhu uknjižbe u zemljišne knjige, u svrhu provođenja postupaka dodjele koncesija, u svrhu donošenja svih potrebnih podzakonskih akata i podjele postojećeg „HŽ“ d.o.o., sukladno odredbama ZOŽ.

3.1. Utvrđenje željezničke infrastrukture

Da bi se uopće moglo upravljati i raspolagati željezničkom infrastrukturom, prije svega je istu potrebno kao takvu utvrditi i izvršiti uknjižbu prava vlasništva Republike Hrvatske u zemljišne knjige u odnosu na one nekretnine koje čine željezničku infrastrukturu, a do sada nisu bile uknjižene kao vlasništvo Republike Hrvatske.

Definicija željezničke infrastrukture nalazi se u članku 15. stavak 3. ZOŽ.²⁰ Definicija je prilično široka i biti će gotovo nemoguće vršiti utvrđenje željezničke infrastrukture samo temeljem odredbe članka 15. stavak 3. ZOŽ, već će se trebati koristiti propis koji detaljnije određuje sastavne dijelove željezničke infrastrukture,²¹ a koji propis je donio nadležni ministar.²²

Na temelju članka 15. stavak 4. ZOŽ nadležni ministar je donio Pravilnik o željezničkoj infrastrukturi (NN 127/05 – u daljnjem tekstu: Pravilnik) kojim su određeni sastavni dijelovi željezničke infrastrukture u svrhu upravljanja i gospodarenja željezničkom infrastrukturom te u svrhu njezine izgradnje, osuvremenjivanja i održavanja prema Nacionalnom programu željezničke infrastrukture.²³

¹⁹ V. čl. 2. ZJC

²⁰ Željezničku infrastrukturu u smislu ZOŽ čine: donji i gornji ustroj željezničke pruge, objekti na pruzi, signalno-sigurnosna, telekomunikacijska, elektroenergetska i druga postrojenja i uređaji na pruzi, željezničko-cestovni prijelazi, oprema pruge, zgrade u funkciji reguliranja i organiziranja željezničkog prometa, te održavanja infrastrukture, kao i zemljište na kojem se nalaze navedeni objekti i postrojenja.

²¹ V. čl. 15. st. 4. ZOŽ

²² Nadležni ministar je ministar Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka

²³ V. čl. 1. st. 1. Pravilnika

U Pravilniku se u članku 5. pobliže definira da se željeznička infrastruktura sastoji od zemljišta infrastrukturnog pojasa sa zračnim prostorom u visini od 14,00 m, te od željezničkih infrastrukturnih podsustava.²⁴ Smatram da određenje željezničke infrastrukture u visini zračnog prostora iznad zemljišta je prvenstveno tehničke naravi, a ne pravne, obzirom na načelo jedinstva nekretnina.

Pravilnik određuje infrastrukturni pojas gdje se razrađuju osnovne odredbe ZOŽ o željezničkoj infrastrukturi,²⁵ određuje što ne spada u željezničku infrastrukturu,²⁶ određuje dijelove sustava željezničkih pruga te drugih sustava koji se mogu nalaziti u infrastrukturnom pojasu,²⁷ te se određuju infrastrukturni podsustavi koji čine željezničku infrastrukturu.²⁸

Bez korištenja odredbi Pravilnika i uspoređujući stanje u naravi u svakom konkretnom slučaju s odredbama Pravilnika biti će gotovo nemoguće utvrditi nekretnine koje čine željezničku infrastrukturu.

Nadalje, kao dodatni kriterij i pomoć u svrhu utvrđenja željezničke infrastrukture biti će i eventualni postojeći projekt prilikom izgradnje željezničke infrastrukture iz kojeg će se moći detaljnije zaključiti, sukladno odredbi ZOŽ, koja nekretnina čini željezničku infrastrukturu. Smatram da će biti potrebno u određenim konkretnim slučajevima provoditi parcelacije i diobe, ukoliko će se raditi o nekretninama koje su dijelom željeznička infrastruktura, a dijelom se radi o nekretninama druge vrste, posebice ako je do sada na dijelu željezničke infrastrukture vršen pravni promet. Po načelu jedinstva nekretnine, željezničku infrastrukturu čine objekti i postrojenja iz članka 15. stavak 3. ZOŽ, ali i zemljišne čestice na kojima se te nekretnine nalaze.

U određenim slučajevima možda će biti potrebno i sudskim putem tražiti utvrđivanje određene nekretnine željezničkom infrastrukturom, ukoliko se ista vodi upisana na druge pravne ili fizičke osobe bez pravnog osnova, a ne na „HŽ“ d.o.o.. Takvih slučajeva, zbog nesređenog zemljišnoknjižnog i faktičnog stanja, zasigurno će biti.

Aktivnu legitimaciju za utvrđenje određene nekretnine željezničkom infrastrukturom, a time nekretninom u vlasništvu Republike Hrvatske u statusu javnog dobra u općoj uporabi, ima Republika Hrvatska putem nadležnog državnog odvjetništva, sukladno Zakonu o državnom odvjetništvu (NN 51/01 – u daljnjem tekstu: ZDO).²⁹ Obzirom da je u članku 16. ZOŽ određeno, između ostalog, da upravljanje željezničkom infrastrukturom obuhvaća i njenu zaštitu, postavlja se pitanje da li pravna osoba koja će temeljem koncesije postati upravitelj željezničke infrastrukture ima i aktivnu legitimaciju za pravnu zaštitu takvih nekretnina. Smatram da takva mogućnost ne bi postojala, osim eventualno u odnosu na određene postupke ishođenja lokacijske ili građevinske dozvole u slučaju gradnje željezničke infrastrukture.

²⁴ Ti infrastrukturni podsustavi su: građevinski, elektroenergetski, prometno-upravljački i signalno-sigurnosni te ostali funkcionalni dijelovi i oprema željezničke infrastrukture.

²⁵ V. čl. 9.-12. Pravilnika

²⁶ V. čl. 6. Pravilnika

²⁷ V. čl. 12. i 13. Pravilnika

²⁸ V. čl. 14.-18. Pravilnika

²⁹ U smislu čl. 15. st. 4. ZDO nadležno je općinsko državno odvjetništvo na čijem području nadležnosti se nalazi nekretnina koja je dio željezničke infrastrukture

Naime, ZOŽ je predvidio koncesiju kao osnovni način raspolaganja željezničkom infrastrukturom te sam mišljenja da u okviru ugovora o koncesiji se mogu određeni poslovi oko zaštite željezničke infrastrukture prenijeti na upravitelja, ali samo u skladu s odredbama ZOŽ. U svakom slučaju za postupke utvrđenja i uknjižbe željezničke infrastrukture je putem suda nadležna Republika Hrvatska kao vlasnik, zastupana po nadležnom državnom odvjetništvu.

3.2. Raspolaganje željezničkom infrastrukturom

Osnovni način raspolaganja željezničkom infrastrukturom kojeg je predvidio ZOŽ je koncesija. Koncesija se može dodijeliti za gradnju nove željezničke infrastrukture ili za upravljanje na dijelu postojeće željezničke infrastrukture.³⁰

Koncesiju mogu dobiti domaće ili inozemne pravne osobe, ukoliko ispunjavaju uvjete za dodjelu koncesije, te ukoliko imaju dozvolu za upravljanje željezničkom infrastrukturom, kao i rješenje o sigurnosti.³¹ Na prijedlog nadležnog ministarstva odluku o koncesiji donosi Vlada Republike Hrvatske, a obvezatan je javni natječaj.

Koncesija za izgradnju nove željezničke pruge daje se na rok od 50 godina, a za upravljanje na dijelu postojeće željezničke infrastrukture na rok od 20 godina.³² U članku 34. ZOŽ naveden je sadržaj odluke o koncesiji, sadržaj ugovora o koncesiji te tko ga sklapa u ime Republike Hrvatske te od kojih elemenata se sastoji koncesijska naknada.

U članku 35. ZOŽ navedeni su razlozi za oduzimanje koncesije, a u članku 36. ZOŽ razlozi za prestanak koncesije. Smatram vrlo bitnom odredbu članka 37. ZOŽ, gdje se propisuje da će Vlada Republike Hrvatske utvrditi potrebne uvjete za davanje koncesije, za sam postupak davanja koncesije te kriterije za određivanje naknade za koncesiju. To je vrlo bitno iz razloga jednoobraznog postupanja prema svim sudionicima na natječaju za dodjelu koncesije i radi izbjegavanja nepotrebnih prigovora i sporova.

3.2.1. Oduzimanje statusa javnog dobra u općoj uporabi željezničkoj infrastrukturi

Kao poseban način raspolaganja željezničkom infrastrukturom ZOŽ predviđa i mogućnost da se dijelovima željezničke infrastrukture oduzme takav status, odnosno status javnog dobra u općoj uporabi.³³ Radi se ujedno i o načinu raspolaganja, ali i o načinu prestanka statusa željezničke infrastrukture.

Takvu odluku na prijedlog Vlade Republike Hrvatske može donijeti samo Hrvatski sabor, a radi se o trajnom oduzimanju statusa željezničke infrastrukture i javnog dobra u općoj uporabi. Pretpostavke za takvu odluku su da ne postoji javni interes i interes korisnika javnog prijevoza ili na kojem dijelu željezničke infrastrukture je trajno obustavljen javni prijevoz.

³⁰ V. čl. 33. st. 1. ZOŽ

³¹ V. čl. 33. st. 3. i 4. ZOŽ

³² V. čl. 34. ZOŽ

³³ V. čl. 38. ZOŽ

Smatram da je dobro rješenje u ZOŽ da takvu odluku donosi Hrvatski sabor jer se radi o trajnom ukidanju statusa željezničke infrastrukture i stavljanja takve nekretnine u običan pravni režim raspolaganja nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske. Na taj način izbjegava se i eventualna zloupotreba nekritičkog i neujednačenog skidanja statusa željezničke infrastrukture i cijeli postupak se vrši u interesu Republike Hrvatske kao cjeline.

U članku 38. stavak 3. ZOŽ dana je ovlast Vladi Republike Hrvatske da nakon ukidanja statusa željezničke infrastrukture i skidanja statusa javnog dobra u općoj uporabi dalje raspolaže takvim nekretninama. Vlada Republike Hrvatske može dalje raspolagati takvim nekretninama kao i s bilo kojom drugom nekretninom u vlasništvu Republike Hrvatske, ali može ovlastiti upravitelja infrastrukture na poduzimanje pravnih poslova u svezi s daljnjom namjenom i statusom takve nekretnine pod uvjetima iz odluke Hrvatskog sabora.

3.2.2. Poslovi korištenja pruga od lokalnog značaja

Također kao posebni način raspolaganja željezničkom infrastrukturom ZOŽ predviđa mogućnost povjeravanja jedinicama lokalne i područne samouprave poslova korištenja željezničke infrastrukture i uopće usluga željezničkog prijevoza na prugama od značaja za lokalni promet i u slučaju postojanja takvog interesa.³⁴ Takvu odluku donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog nadležnog ministarstva.

Ukoliko bi došlo do takvog povjeravanja korištenja željezničke infrastrukture, mišljenja sam da jedinica lokalne ili regionalne samouprave ima sva prava iz ZOŽ kao i Republika Hrvatska, osim što ne može ukinuti status javnog dobra u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske.

3.3. Upravljanje željezničkom infrastrukturom

Upravljanje željezničkom infrastrukturom obavlja upravitelj infrastrukture, pravna osoba koju određuje vlasnik željezničke infrastrukture.³⁵ Upravljanje željezničkom infrastrukturom je djelatnost od javnog interesa.³⁶ Za obavljanje djelatnosti upravljanja željezničkom infrastrukturom upravitelj infrastrukture mora imati dozvolu za upravljanje željezničkom infrastrukturom i rješenje o sigurnosti za upravljanje željezničkom infrastrukturom.³⁷

Prava i obveze između upravitelja infrastrukture i vlasnika željezničke infrastrukture uređuju se ugovorom o međusobnim pravima i obvezama. U slučaju izvanrednih okolnosti, koje određuje članak 19. stavak 1. ZOŽ, Vlada Republike Hrvatske može odrediti mjere koje je upravitelj

³⁴ V. čl. 21. st. 1. ZOŽ

³⁵ V. čl. 16. st. 2. ZOŽ

³⁶ Ta djelatnost obuhvaća: organiziranje i reguliranje željezničkog prijevoza, osiguranje pristupa i korištenja željezničke infrastrukture svim željezničkim prijevoznicima koji ispunjavaju uvjete propisane ZOŽ, organiziranje javnog prijevoza i prijevoza za vlastite potrebe, održavanje i osuvremenjivanje željezničke infrastrukture, njenu zaštitu te poslove investiranja na gradnji željezničke infrastrukture.

³⁷ V. čl. 17. ZOŽ. Nadležni ministar donio je i Pravilnik o uvjetima i načinu izdavanja rješenja o sigurnosti za upravljanje željezničkom infrastrukturom (NN 127/05)

infrastrukture dužan poduzeti, kao i željeznički prijevoznici, a kojim mjerama se osigurava odvijanje prometa u izvanrednim okolnostima.

Za korištenje željezničke infrastrukture željeznički prijevoznici plaćaju pristojbu koju određuje i naplaćuje upravitelj infrastrukture.³⁸

3.4. Pravna zaštita i uknjižba željezničke infrastrukture u zemljišne knjige

Kao što je već navedeno željeznička infrastruktura je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, kojeg mogu koristiti svi zainteresirani željeznički prijevoznici pod jednakim uvjetima i na način propisan ZOŽ.³⁹ Javna dobra u općoj uporabi su stvari u vlasništvu Republike Hrvatske, a koje su namijenjene za uporabu svih i svatko se može služiti njima na način koji je radi te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su te stvari dane na upravljanje. Također je određeno da se na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra.⁴⁰

Potpuno je nesporno da je Republika Hrvatska pravna osoba koja vrši zaštitu i skrbi o željezničkoj infrastrukturi kao javnom dobru u općoj uporabi i u vlasništvu Republike Hrvatske. Republika Hrvatska ima aktivnu legitimaciju za podnošenje tužbi, prijedloga za uknjižbu i pokretanja bilo kojih drugih postupaka, a u svrhu pravne zaštite željezničke infrastrukture. Naravno da tu svoju funkciju Republika Hrvatska, sukladno ZDO, obavlja putem nadležnog državnog odvjetništva kao zastupnika po zakonu.

Postavlja se pitanje da li bi eventualno upravitelj željezničke infrastrukture imao aktivnu legitimaciju u određenim slučajevima potrebe vršenja pravne zaštite željezničke infrastrukture, a obzirom na odredbu članka 16. stavak 1. ZOŽ, gdje je navedeno da upravitelj, između ostalog, poduzima radnje radi zaštite željezničke infrastrukture.

Smatram da se navedena odredba ZOŽ, prije svega, odnosi na neposrednu zaštitu u smislu održavanja, ali ne i na pravnu zaštitu koja je u nadležnosti Republike Hrvatske, kao vlasnika takvih nekretnina. Smatram da bi jedino u slučaju korištenja pruga od značaja za lokalni promet i kada je jedinicama lokalne i područne samouprave povjereno raspolaganje takvom lokalnom željezničkom infrastrukturom, iste mogle vršiti i pravnu zaštitu na način kako to čini Republika Hrvatska jer ZOŽ u takvom slučaju predviđa stupanje u pravni položaj Republike Hrvatske.

Iz razloga svrishodnosti i pragmatičnosti smatram da bi i upravitelj koji bi dobio koncesiju u svrhu gradnje nove željezničke infrastrukture mogao samostalno u ime i za račun Republike Hrvatske primjerice tražiti lokacijske i građevinske dozvole.

U članku 42. stavak 9. ZOŽ je odredio da nekretnine koje nisu upisane u zemljišnim knjigama kao javno dobro u općoj uporabi – željeznička infrastruktura, će se kao takve upisati u zemljišne knjige.

³⁸ V. čl. 23. st. 1. ZOŽ

³⁹ V. čl. 15. st. 1. ZOŽ

⁴⁰ V. čl. 35. st. 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00 i 114/01 – u daljnjem tekstu: ZV)

To znači da će za sve one nekretnine koje čine željezničku infrastrukturu, a upisane su kao vlasništvo „HŽ“ d.o.o. ili na druge pravne i fizičke osobe, trebati stavljati adekvatan prijedlog za uknjižbu, a negdje će se morati pokretati i parnični postupci.

Najmanje problema biti će s nekretninama koje su kao željeznička infrastruktura upisane u zemljišnim knjigama na „HŽ“ d.o.o., u odnosu na koje će se stavljati prijedlog za uknjižbu prava vlasništva Republike Hrvatske stečenog temeljem zakona uz dokaze da se radi o željezničkoj infrastrukturi. Također je moguća varijanta da „HŽ“ d.o.o. daje tabularne izjave o prijenosu nekretnina koje čine željezničku infrastrukturu i o čemu bi se mogla sačiniti adekvatna isprava.

U svakom slučaju, u listu „B“ ili vlastovnici mora biti navedena i oznaka da je vlasnik nekretnine Republika Hrvatska, a pored toga će se navesti i oznaka da se radi o javnom dobru u općoj uporabi – željeznička infrastruktura, a kako predviđa ZOŽ u prijelaznim i završnim odredbama.

Nadalje, u smislu odredbi Zakona o zemljišnim knjigama (NN 91/96, 68/98, 137/99, 73/00, 114/01 i 100/04 – u daljnjem tekstu: ZZK) u vlastovnici mora biti naznačeno i tijelo ili ustanova kojoj su dana na upravljanje, odnosno tijela koja upravljaju neposredno javnim dobrima u općoj uporabi.⁴¹ To bi značilo da mora biti naveden i upravitelj željezničke infrastrukture, kod čega jedino može biti dilema da li će se isti upisivati u listu „B“, prema navedenoj odredbi ZZK, ili pak u listu „C“, obzirom na koncesiju kao pravni temelj njegovog statusa upravitelja infrastrukture.

4. KONTINUITET SKLOPLJENIH PRAVIH POSLOVA

U članku 42. stavak 8. ZOŽ navedeno je da svi postojeći ugovori u svezi najma, zakupa ili prodaje pojedinih dijelova javne željezničke infrastrukture, a koje su zaključili „HŽ“ d.o.o. i treće osobe do stupanja na snagu ZOŽ, vrijede i nakon njegova stupanja na snagu.

Na taj način je u cijelosti održan kontinuitet sklopljenih pravnih poslova te se promjenom pravnog statusa željezničke infrastrukture ničime ne zadire u stečena prava trećih osoba. Jedini uvjet koji predviđa ZOŽ u članku 42. stavak 9. je da, neovisno o odredbama postojećih ugovora, mora biti osiguran slobodan pristup na željezničku infrastrukturu, a o čemu najmoprimci, zakupoprimeci ili kupci, ako za to postoji potreba, s Republikom Hrvatskom mogu sklopiti posebne dodatke ugovora.⁴²

Zakonodavac je prihvatio takvo rješenje jer bi u protivnom u pogledu sklopljenih ugovora o prodaji došlo do oduzimanja prava vlasništva bez naknade, a što bi bilo u suprotnosti s Ustavom Republike Hrvatske. Postoji samo uvjet slobodnog pristupa na željezničku infrastrukturu, a koji uvjet smatramo da neće izazivati sporove u slučaju kada je došlo do stjecanja prava vlasništva dijela nekretnine u okviru dosadašnje željezničke infrastrukture.

U svim takvim slučajevima gdje je došlo do zasnivanja suvlasništva ili samostalnog vlasništva trećih osoba na nekretninama koje nedvojbeno spadaju u željezničku infrastrukturu biti će potrebno provesti, po potrebi, parcelacije, diobe ili etažiranja, kako bi se razgraničila nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske i koja čini željezničku infrastrukturu, od nekretnina u vlasništvu trećih osoba.

⁴¹ V. čl. 23. st. 5. ZZK

⁴² V. čl. 42. st. 8. ZOŽ

Primjerice, ako je došlo do otkupa stanova⁴³ koji su se nalazili u kolodvorskim zgradama ili uopće u okviru željezničke infrastrukture, takvi ugovori su u cijelosti pravovaljani, a između Republike Hrvatske i fizičkih osoba koje su na taj način stekle stanove potrebno je izvršiti etažiranje ili izvršiti diobu. U slučaju kad su otkupljeni stanovi samostalne građevinske cjeline na određenoj čestici koja bi spadala u željezničku infrastrukturu, potrebno je izvršiti parcelaciju i to na način da se takvoj građevini odredi dio nekretnine koja je potrebna za redovitu uporabu zgrade u kojoj se nalazi otkupljeni stan.

Dakle, zakonodavac je u cijelosti prihvatio rješenje da svi stvarnopravni i obveznopravni ugovori ostaju na snazi sa svim svojim pravnim učincima, uz uvjet da je osiguran slobodan pristup na željezničku infrastrukturu.

5. USPOREDBA PRAVNOG STATUSA JAVNIH CESTA I ŽELJEZNIČKE INFRASTRUKTURE

Javne ceste za razliku od željezničke infrastrukture u statusu su općeg dobra i na njima se ne može stjecati pravo vlasništva niti bilo koja druga stvarna prava.⁴⁴ Kod općeg dobra, sukladno članku 3. ZV, vlast i skrb te upravljanje obavlja Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Tko skrbi o općim dobrima treba postupati kao dobar domaćin te odgovara za svoje postupanje.⁴⁵

U članku 3. stavak 4. ZV određen je generalni način raspolaganja i korištenja općih dobara, a to je koncesija. Ako se u odnosu na pravni status željezničke infrastrukture izvrši usporedba s javnim cestama vidljivo je da se radi o vrlo sličnom pravnom statusu. To tim više što se u članku 35. stavak 4. ZV određuje da su javna dobra u općoj uporabi stvari u vlasništvu Republike Hrvatske, a koje su namijenjene za uporabu svih i svatko se može služiti njima na način koji je radi te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su te stvari dane na upravljanje. ZV u članku 35. stavak 4. određuje također da se na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra.

Iz navedenog proizlazi da je razlika između općih dobara i javnih dobara u općoj uporabi prvenstveno u činjenici da je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, a opća dobra su u nevlasničkom režimu. U svim ostalim obilježjima pravnog statusa koji se odnose na raspolaganje, upravljanje i korištenje postoji velika sličnost.

Već iz navedenih zakonskih određenja općeg dobra i javnog dobra u općoj uporabi proizlazilo bi da se moglo i željezničku infrastrukturu definirati kao opće dobro i na taj način imati jedinstveni nevlasnički pravni status tih nekretnina kao što je kod javnih cesta. Zakonodavac je za takvu mogućnost imao pravnu podlogu u odredbi članka 33. stavak 2. ZV.⁴⁶

⁴³ V. Zakon o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo (NN 43/92, 69/92, 25/93, 48/93, 2/94, 44/94, 47/94, 58/95, 103/95, 11/96, 11/97, 68/98, 163/98, 95/00, 94/01 i 78/02)

⁴⁴ V. čl. 2. ZJC

⁴⁵ V. čl. 35. st. 7. ZV

⁴⁶ U čl. 33. st. 2. ZV predviđena je mogućnost da se zakonom određenoj stvari oduzme sposobnost da bude objektom prava vlasništva.

Kod utvrđenja granica javnih cesta postoji isti problem kao kod utvrđenja željezničke infrastrukture, a nadležan je isti ministar za razvrstavanje javnih cesta i pobliže određenje željezničke infrastrukture.⁴⁷

Osnovni način raspolaganja željezničkom infrastrukturom te autocestama i državnim cestama je koncesija. Javne ceste se dijele na državne, županijske i lokalne te autoceste,⁴⁸ što je slično kao i podjela željezničkih pruga na one od značaja za lokalni, regionalni i međunarodni promet.

Razlika postoji u postupku skidanja statusa općeg dobra jer sukladno članku 5. stavak 1. ZJC Vlada Republike Hrvatske donosi mjerila za razvrstavanje, a sukladno članku 5. stavak 2. ZJC nadležni ministar donosi akt o razvrstavanju javnih cesta. Ako se tim odlukama neka cesta više ne razvrstava kao javna cesta, gubi status općeg dobra i ostaje u vlasništvu Republike Hrvatske. Kod željezničke infrastrukture o prestanku takvog statusa odlučuje Hrvatski sabor.

U odnosu na upravljanje kod javnih cesta, ZJC određuje pravne osobe za upravljanje, održavanje, građenje i rekonstruiranje javnih cesta⁴⁹ zavisno od vrste javnih cesta, dok se kod željezničke infrastrukture upravljanje postojećom i budućom dodjeljuje koncesijom. Kod javnih cesta koncesijom se može steći pravo upravljanja i građenja samo autoceste i samo pojedinih cestovnih objekata na državnim cestama. Pravnu zaštitu kod javnih cesta i kod željezničke infrastrukture vrši Republika Hrvatska putem nadležnog državnog odvjetništva.

Iz svega navedenog vidljivo je da postoji čitav niz sličnosti u svezi pravnog statusa javnih cesta i željezničke infrastrukture gdje se nameće zaključak da je pitanje pravnog statusa željezničke infrastrukture i javnih cesta trebalo riješiti na identičan način u pogledu pravnog statusa.

6. ZAKLJUČAK

Željeznička infrastruktura predstavlja nekretnine koje su od izuzetnog značaja za Republiku Hrvatsku kako s prometnog i gospodarskog aspekta, tako i u odnosu na cjelokupnu imovinu Republike Hrvatske. Početkom primjene ZOŽ mijenja se pravni status željezničke infrastrukture na način da ista u cijelosti postaje javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, čime se prekida dualitet vlasništva željezničke infrastrukture između „HŽ“ d.o.o. i Republike Hrvatske.

Postojeće željezničko trgovačko društvo zadržava pravo vlasništva svih svojih nekretnina koje nisu željeznička infrastruktura. ZOŽ uvodi demonopolizaciju korištenja i upravljanja željezničkom infrastrukturom i predviđa razdvajanje „HŽ“ d.o.o. na više društava.

Nakon početka primjene ZOŽ biti će potrebno, prije svega, točno utvrditi željezničku infrastrukturu i izvršiti upis iste u zemljišne knjige kao vlasništvo Republike Hrvatske uz navođenje upravitelja i uz oznaku javnog dobra u općoj uporabi – željeznička infrastruktura. U tu svrhu biti će potrebno

⁴⁷ V. čl. 5. ZJC i čl. 15. st. 4. ZOŽ

⁴⁸ V. čl. 4. ZJC

⁴⁹ V. čl. 55.-61. ZJC

provesti zemljišnoknjižne i po potrebi druge sudske postupke, a vrlo bitna je suradnja „HŽ“ d.o.o. s nadležnim državnim odvjetništvima.

Republika Hrvatska, putem nadležnog državnog odvjetništva, aktivno je legitimirana za pokretanje postupaka utvrđenja i pravne zaštite željezničke infrastrukture. Raspolaganje željezničkom infrastrukturom je moguće prvenstveno putem koncesije, ali i putem povjeravanja poslova korištenja pruge od značaja za lokalni promet jedinicama lokalne i područne samouprave.

Samo Hrvatski sabor može promijeniti pravni status željezničke infrastrukture kada je to ZOŽ predvidio u slučaju trajnog obustavljanja javnog prijevoza ili kada više ne postoji javni interes i interes korisnika usluga javnog prijevoza.

Stupanjem na snagu ZOŽ nastavlja se pravni kontinuitet sklopljenih obveznopравnih i stvarnopравnih ugovora u odnosu na željezničku infrastrukturu uz jedini uvjet da mora biti osiguran slobodan pristup na istu. Zakonodavac je u tom smislu donio pravilnu odluku jer bi svako drugo rješenje dovodilo u pitanje stečena prava trećih te bi se moglo postaviti pitanje ustavnosti drugačijeg rješenja.

Ukupno gledajući, smatram da je ZOŽ u pogledu pravnog statusa željezničke infrastrukture predvidio bolja rješenja u odnosu na ona koja su bila u do sada važećem ZOHŽ. To se, prije svega, odnosi na prestanak dualizma prava vlasništva željezničke infrastrukture. Međutim, mišljenja sam da bi još bolje rješenje bilo da se je analogno odredbama ZJC željeznička infrastruktura odredila kao opće dobro, na koji način bi Republika Hrvatska konzistentno i istovrsno regulirala pravni status željezničke infrastrukture i javnih cesta.

Nakon 1. siječnja 2006.g. biti će potrebna velika aktivnost zakonodavca, nadležnog ministarstva, nadležnih državnih odvjetništava i trgovačkog društva „HŽ“ d.o.o. da se ZOŽ u cijelosti provede u praksi. Nadam se da je ovaj rad mali doprinos boljem razumijevanju Zakona koji će se uskoro početi primjenjivati te da je doprinio otklanjanju barem nekih dvojbi u svezi njegove buduće primjene.