

VODE I VODNO DOBRO NEKA PITANJA PRAVNOG UREĐENJA

Predmet ovog referata je pravni status voda i vodnog dobra s naglaskom na stvarnopravo i obveznopravno uređenje.

Najvećim dijelom taj pravni status određuje Zakon o vodama ("Narodne novine", broj 107/95), ali on za vode, kao opće dobro i za javno vodno dobro, kao javno dobro u općoj upotrebi, proizlazi i iz općih propisa i odredaba Ustava Republike Hrvatske.

Pravno uređenje voda koje ne mogu biti predmet prava vlasništva i vodnog i javnog vodnog dobra koja su predmet prava vlasništva, bitno se razlikuju.

Stoga se pojedina pitanja vezano uz stvarna i obvezna prava, upravljanje, korištenje, koncesije, ograničenja prava vlasnika i korisnika zemljišta i dr. razmatraju odvojeno glede voda i glede vodnog dobra.

Ključne riječi: vode, vodno dobro, pravno uređenje.

I. Uvod

Predmet ovog referata je pravno uređenje voda i vodnog dobra s naglaskom na građansko pravna pitanja tog uređenja u svezi s pravnim obilježjima voda i vodnog dobra, upravljanjem, korištenjem i raspolaganjem te pravima i obvezama fizičkih i pravnih osoba na vodama i vodnom dobru.

Pravno uređenje voda i vodnog dobra sadržano je danas u Republici Hrvatskoj u nizu propisa, od Ustava, posebnih i općih zakona do podzakonskih propisa odnosno akata.

Najvažniji posebni zakon koji se odnosi na vode i vodno dobro je Zakon o vodama ("Narodne novine", broj 107/95, u daljnjem tekstu: Zakon o vodama) ali ga u nekim bitnim elementima (kao što je npr. status općeg dobra i dobra od interesa za Republiku Hrvatsku) dopunjuju opće odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", broj 91/96, 73/00 – u daljnjem tekstu: Zakon o vlasništvu) pa i odredbe Ustava.

Kao poseban zakon spomenuli bi još i Zakon o lukama unutarnjih voda ("Narodne novine", broj 142/98) te Zakon o financiranju vodnog gospodarstva ("Narodne novine", broj 107/95, 19/96 i 88/98).

Budući da je Zakon o vodama osnovni propis kojim se uređuje vodno pravo u Republici Hrvatskoj, naše daljnje izlaganje bit će najvećim dijelom vezano uz primjenu Zakona o vodama.

U mjeri u kojoj nam je bila dostupna izložit ćemo i sudsku praksu koja se odnosi bilo na primjenu Zakona o vodama bilo na primjenu drugih propisa u toj materiji.

Moramo naglasiti da je ta praksa zaista malobrojna uz izuzetak prakse Upravnog suda Republike Hrvatske u svezi s vođenjem upravnih postupaka.

Kako je, međutim, upravna regulativa na tom području u nekim situacijama usko povezana i neodvojiva u primjeni i tumačenju propisa građanskopravne naravi, u mjeri u kojoj je to potrebno za okvire ovog referata, obuhvatit ćemo i upravnoopravno područje reguliranja voda i

vodnog dobra.

II/1. Vode i vodno dobro kao predmet Zakona o vodama

Istakli smo, uvodno, da je Zakon o vodama najvažniji i osnovni poseban zakon kojim se određuje pravni status i niz drugih pitanja vezanih uz vode i vodno dobro.

U primjeni Zakona o vodama osnovno je pitanje koji je predmet njegova reguliranja, odnosno polje i granice njegove primjene.

Prema odredbama čl. 1. st. 1. Zakona o vodama taj Zakon uređuje: *“pravni status voda i vodnog dobra, način i uvjeti upravljanja vodama (korištenje voda, zaštita voda, uređenje vodotoka i drugih voda i zaštita od štetnog djelovanja voda), način organiziranja i obavljanja poslova i zadataka kojima se ostvaruje upravljanje vodama; osnovni uvjeti za obavljanje djelatnosti vodnog gospodarstva; ovlasti i dužnosti tijela državne uprave i drugih državnih tijela, jedinica lokalne samouprave i uprave i drugih pravnih subjekata, te druga pitanja značajna za upravljanje vodama.”*

Prema čl. 1. st. 2. *“ovim se Zakonom osnivaju "Hrvatske vode" - pravna osoba za obavljanje poslova upravljanja vodama (u daljnjem tekstu : "Hrvatske vode").*

Odredbama citiranog čl.1. Zakona o vodama u bitnome je naveden predmet toga Zakona, a to je:

- određivanje pravnog statusa voda i vodnog dobra,
- način i uvjeti upravljanja vodama kroz ovlasti tijela državne uprave, lokalne uprave i samouprave i drugih pravnih subjekata u pogledu tri osnovna pravca: zaštita voda, korištenje voda i zaštita od štetnog utjecaja voda,
- način organiziranja i obavljanja djelatnosti vodnog gospodarstva,
- osnivanje pravne osobe "Hrvatske vode" za obavljanje posla upravljanja vodama.

Prostorno, odnosno teritorijalno određenje primjene Zakona, daju i odredbe čl. 2. koje glase:

“Odredbe ovoga Zakona odnose se na:

- *površinske i podzemne kopnene vode uključujući ušća rijeka koje se ulijevaju u more i kanala spojenih s morem, do crte razgraničenja iz članka 4. točke 6. ovoga Zakona,*
- *mineralne i termalne vode, osim mineralnih i geotermalnih voda iz kojih se mogu pridobivati mineralne sirovine ili koristiti akumulirana toplina u energetske svrhe što se uređuje Zakonom o rudarstvu,*
- *nalazišta vode za piće u teritorijalnom moru,*
- *vode mora u pogledu zaštite od onečišćenja s kopna i otoka.”*

Iz navedenih odredaba proizlazi da se Zakon o vodama odnosi na sve tzv. kopnene vode u Republici Hrvatskoj, a to su: rijeke, povremeni bujični vodotoci, plovni i drugi kanali kojima protječe voda, jezera i druge stojeće površinske vode, podzemne vode što teku ispod zemljine površine ili tvore podzemna jezera, zatim sve takve vode na otocima.

To su i mineralne i termalne vode osim mineralnih i geotermalnih voda iz kojih se mogu pridobivati mineralne sirovine ili koristiti akumulirana toplina u energetske svrhe o čemu odredbe sadrži Zakon o rudarstvu.

Zakon o vodama u nekim slučajevima primjenjuje se i na pomorsko dobro i to kad se radi o:

- izvoru pitke vode u teritorijalnom moru, što obuhvaća i izvore u kopnenom dijelu pomorskog dobra;
- zaštiti mora od onečišćenja koje nastaje ispuštanjem u more otpadnih voda i drugih tvari što dolaze s kopna;
- vađenju pijeska i šljunka u pojasu mora uz ušća rijeke što se ulijevaju u mora (čl. 53.

Zakona).¹

U svezi s iznijetim odredbama ističemo značaj pitanja razgraničenja primjene Zakona o vodama u odnosu na primjenu nekih drugih zakona².

Tu prvenstveno mislimo na razgraničenje između voda i voda mora odnosno između vodnog i pomorskog dobra, a što znači i razgraničenje u primjeni Zakona o vodama i Pomorskog zakonika³.

Pitanje razgraničenja postavlja se međutim i u odnosu na područja druge namjene uz granicu inundacijskog pojasa duž vodotoka i u odnosu na druge zakone kao što je npr. i Zakon o rudarstvu.

Posebno razmatranje, inače vrlo značajnog pitanja razgraničenja u izloženom smislu, prelazilo bi okvire ovog referata.

II/2. Pojam i opći pravni status voda i vodnog dobra

Određivanje pojma i pravnog statusa voda i vodnog dobra od bitnog je značenja za stjecanje prava na njima, za upravljanje i raspolaganje vodama i vodnim dobrom.

Iako bi sistemski bilo ispravnije odvojeno razmotriti pojam određenog pravnog instituta od općeg pravnog statusa tog instituta u ovom slučaju, dakle, kad se radi o vodama i vodnom dobru učinilo nam se opravdanim povezano obraditi ta pravna pitanja prvenstveno iz razloga što se zakonske odredbe o tome međusobno dopunjuju pa njihovo razgraničenje za sam predmet razmatranja ne bi bilo korisno.

Zakon o vodama razlikuje pojam voda od vodnog dobra. Iz toga slijedi, kako ćemo kasnije vidjeti, različitost njihovog statusnog određivanja te specifičnost u upravljanju i korištenju, a što je sve od bitnog utjecaja na njihov vlasničkopravni režim kao i na druga pitanja stvarnopravnog i obveznopravnog reguliranja.

II/2.1. V o d e su prema čl. 3. st. 1. i 2. Zakona o vodama "*opće dobro koje zbog svojih prirodnih svojstava ne mogu biti ni u čijem vlasništvu*", a kao "*opće dobro imaju osobitu zaštitu Republike Hrvatske*."

Što se tiče same definicije voda u pojmovnom smislu, Zakon o vodama nije dao takvu pravnu definiciju u svojim temeljnim odredbama čl. 3. koje smo naprijed citirali. Tu definiciju Zakon ne daje niti u čl. 4. u kojem određuje značenje pojedinih izraza u tom Zakonu.

Kad govori o vodama Zakon pod tim pojmom podrazumijeva vodu kao dio prirode odvajajući je od zemljišnih čestica koje čine korito i obale⁴ i koje su, kako ćemo to vidjeti u daljnjem izlaganju, dio vodnog dobra.

Ta okolnost, sama po sebi, u konkretnim situacijama u praksi, nesumnjivo može izazivati sporna pitanja statusa pojedinih voda, primjene propisa i dr.

Tu prazninu u Zakonu o vodama djelomično će sigurno biti moguće otkloniti kroz odredbe koje uređuju pravni status voda kao općeg dobra i dobra od interesa za Republiku

¹ Senka Andrijašević Rac i Damir Panjkota: Razgraničenje vodnog i pomorskog dobra, str. 7. Materijali sa Savjetovanja "Vode i vodno dobro", "Stubičke toplice 23/24. veljače 2000." u daljnjem tekstu "Savjetovanje 2000."

² Ivan Šimunović i Jasnica Daničić, Zakon o vodama, Tekst Zakona s objašnjenjima, str. 6.

³ Senka Andrijašević Rac: Razgraničenje pomorskog i vodnog dobra, Informator br. 4814, str. 10.

⁴ Danica Domjanović: Stvarna i obvezna prava na vodnom dobru, str. 1, Savjetovanje 2000.

Hrvatsku.

Nedostatak zakonske definicije voda mogu dijelom otkloniti i odredbe naprijed citiranog čl. 2. Zakona o vodama (II/1) kojima se pobliže određuje predmet reguliranja tog Zakona određivanjem voda na koje se odnosi Zakon.

Odredbe čl. 3. Zakona o vodama određuju, pravni status voda kao općeg dobra, i kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, sa svim pravnim posljedicama koje iz toga proizlaze u reguliranju pravnog režima voda.

Zakon o vodama u tom je dijelu u suglasnosti i dopunjuje se sa odredbama čl. 3. Zakona o vlasništvu i sa odredbama čl. 52. Ustava Republike Hrvatske.

Kakav je dakle pravni status voda kao općeg dobra i dobra od interesa za Republiku Hrvatsku?

Prema čl. 52. st. 1. Ustava Republike Hrvatske mora, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudna blaga kao i druga prirodna bogatstva dobra su od interesa za Republiku Hrvatsku.

Ustav omogućuje da se zakonom proglasi da su dobra od interesa za Republiku Hrvatsku stvari koje su i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobnog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja (čl. 52. st. 1. Ustava Republike Hrvatske).

Nadalje, zakonom se određuje način na koji dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu iskorištavati i upotrebljavati ovlaštenici prava na njima i vlasnici (čl. 52. st. 2. Ustava Republike Hrvatske).

Dakle, dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu se odrediti neposredno Ustavom ili zakonom. Kad se radi o vodama za njih je Ustavom određeno da su dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.

Ustav ne sadrži pobliže određenje pravnog statusa u smislu iskorištavanja i uporabe dobra od interesa za Republiku Hrvatsku. Odredbe o tome trebamo potražiti bilo u posebnom pravnom uređenju općih propisa, kao što je za stvarnopravno uređenje Zakon o vlasništvu bilo u posebnim zakonima koji se odnose na te stvari kao što je za vode Zakon o vodama.⁵

Ukupnost tih propisa, pri čemu, odredbe posebnih zakona dolaze prvenstveno do primjene, a opća pravila tek supsidijarno, čini posebno pravno uređenje dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.

Prema čl. 4. st. 1. i 2. Zakona o vlasništvu *"stvari za koje je na temelju Ustava Republike Hrvatske posebnim zakonom određeno da su dobra od interesa za nju pa imaju njezinu osobitu zaštitu, a nisu opća dobra, sposobne su biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava.*

Vlasnici i ovlaštenici drugih prava na stvarima iz stavka 1. ovoga članka smiju se služiti tim svojim pravima u skladu sa zakonom određenim načinom uporabe i iskorištavanja tih stvari, a za ograničenja kojima su time podvrgnuti, pripada im pravo na naknadu određenu zakonom."

Navedena opća odredba Zakona o vlasništvu jasno pokazuje da je primjena odredaba posebnih Zakona nužna za pobliže određenje pravnog režima pojedinih dobara od interesa za Republiku Hrvatsku.

Dobra od interesa za Republiku Hrvatsku mogu biti:

- opća dobra
- druge stvari odnosno druga dobra koja po svojoj naravi nisu opća dobra.

S obzirom na to načelna je razlika u njihovom stvarnopravnom odnosno vlasničko-pravnom režimu.

⁵ Nikola Gavella, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Delaj, Zlatan Stipković: Stvarno pravo, izdanje Informator Zagreb 1998., str. 57-58.

Ako su stvari od interesa za Republiku Hrvatsku ujedno i opća dobra nisu sposobne biti predmetom prava vlasništva i drugih ograničenih stvarnih prava. Naprotiv ako nisu opća dobra mogu biti predmet prava vlasništva i drugih stvarnih prava, naravno, uz ograničenje predviđena zakonom.

Navedene odredbe čl. 4. Zakona o vlasništvu slijede pravni status općih dobra kako je on određen čl. 3. istog Zakona.

Opća dobra, prema odredbama čl. 3. Zakona o vlasništvu, a nabrajaju se vode u rijekama, jezerima, mora, uz atmosferski zrak i morsku obalu, su dobra koja po svojim prirodnim svojstvima ili prema zakonskim odredbama ne mogu biti u vlasništvu niti jedne fizičke ili pravne osobe, a ne mogu biti niti predmet drugih stvarnih prava.⁶

Načelno, status općeg dobra za određene stvari može proizlaziti bilo iz njihovih prirodnih osobina bilo iz zakonskih odredaba. To daje mogućnost zakonodavcu da neke stvari pretvori u opće dobro i ako to ranije nisu bile.⁷

Za razliku od čl. 3. st. 2. Zakona o vlasništvu koji u pogledu općeg dobra isključuje, kako pravo vlasništva, tako i druga stvarna prava, a prema tekstu čl. 3. st. 1. i 2. Zakona o vodama, vode su opće dobro koje zbog svojih prirodnih svojstava ne mogu biti predmet prava vlasništva dok se druga stvarna prava ne spominju. Takva zakonska formulacija, nadalje trebala bi značiti da status općeg dobra za vode proizlazi iz njihovih prirodnih svojstava, pa se postavlja pitanje da li to isključuje mogućnost da se zakonom odredi status općeg dobra u nekim situacijama glede određenih voda ili je pozivanje na prirodna svojstva dovoljno sveobuhvatno za sve moguće situacije.

Neovisno o tome u svakom slučaju vode kao opće dobro nemaju sposobnosti biti predmetom prava vlasništva.

Više o stvarnopravnom uređenju glede voda govorit ćemo u dijelu izlaganja koji se odnosi na stvarnopravno i obveznopravno uređenje voda i vodnog dobra.

Ovdje upućujemo i na odredbe čl. 33. Zakona o vlasništvu, a posebno na st. 2. istog članka koje za situaciju kad je zakonom neka stvar pretvorena u opće dobro predviđaju jednake pravne učinke kao da je provedeno izvlaštenje.

Odredbe čl. 33. st. 2. glase: *"Bude li zakonom nekoj vrsti stvari oduzeta sposobnost da bude objekt prava vlasništva, to za dotadašnje vlasnike takvih stvari proizvodi jednake pravne učinke kao da je glede tih stvari provedeno potpuno izvlaštenje."*

Međutim, okolnost da opća dobra, ne mogu biti predmet prava vlasništva i drugih stvarnih prava ne sprječava postojanje javne vlasti koja vodi brigu i upravlja takvim dobrima⁸ na način da time upravo osigurava uporabu svih na općem dobru.

⁶ Članak 3. Zakona o vlasništvu u cijelosti glasi:

"(1) Sposobne biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava jesu sve stvari, osim onih kojima njihove naravne osobine ili zakonske odredbe priječe da pripadaju pojedincu.

(2) Nisu sposobni biti objektom prava vlasništva i drugih stvarnih prava oni dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne fizičke ili pravne osobe pojedinačno, nego su na uporabi svih, kao što su to atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, te morska obala (opća dobra).

(3) O općim dobrima vodi brigu, njima upravlja i za to odgovara Republika Hrvatska, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

(4) Pravno nisu dijelovi općeg dobra one zgrade i druge građevine koje su na njemu izgrađene na temelju koncesije, pa one tvore zasebnu nekretninu dok koncesija traje."

⁷ N. Gavella i dr., op. cit. str. 54.

⁸ N. Gavella i dr., op. cit. str. 55.

Zakon o vlasništvu u čl. 3. st. 3. stavlja u dužnost Republike Hrvatske da ona vodi brigu i upravlja općim dobrima u njezinoj vlasti te da za to odgovara "ako posebnim zakonom nije drukčije određeno".

To znači da neposredna briga i upravljanje općim dobrom pa tako i vodama može biti povjereno i drugom subjektu, a to je upravo učinio Zakon o vodama osnivajući pravnu osobu "Hrvatske vode" za upravljanje vodama, ali i time što je odredio prava i dužnosti odnosno djelokrug drugih tijela u upravljanju vodama, zaštiti voda i dr.

Zakon o vlasništvu sadrži opću odredbu prema kojoj *"tko god odlučuje o općim dobrima ili njima upravlja dužan je postupati kao dobar domaćin i odgovara za to"*.

Odredbama Zakona o vlasništvu ukoliko su one od utjecaja na pravni status voda bavit ćemo se i kod razmatranja pojedinih pitanja pravnog odnosno stvarnopravnog statusa i režima voda, vezano uz primjenu Zakona o vodama.

To će pokazati da Zakon o vodama često, a u nekim slučajevima i značajno odstupa od općih propisa, uspostavljajući tako različit i poseban pravni režim u svezi predmeta svog reguliranja.

Neovisno o tome i upravo zbog toga ovdje smo, u bitnome izložili sadržaj tih općih odredaba da bi pokazali da primjena Zakona o vodama kao posebnog zakona ipak ne bi bila moguća bez primjene općih odredaba sistemskih zakona, kao što je Zakon o vlasništvu. Ona ne bi bila moguća i bez odredaba niza drugih posebnih zakona.

Na to upućuju i odredbe čl. 3. st. 3. Zakona o vodama prema kojima "za stjecanje i korištenje prava na vodama, pored odredaba ovog zakona moraju biti ispunjeni i uvjeti određeni posebnim zakonima (zaštita prirode, plovidba, ribarstvo, zdravstvo i dr.)

II/2.2. V o d n o d o b r o prema Zakonu o vodama je posebna pravna cjelina koja označuje zemljište što ga čine korita voda i pojas uz vodotoke te druge površinske vode za koji važi određeni posebni pravni režim⁹.

Vodno dobro čine, dakle, određene zemljišne čestice, dok vode nisu sastavni dio vodnog dobra.

U svezi s time smatramo potrebnim, kao bitno, naglasiti slijedeće:

- Zakon o vodama prvi puta u našem zakonodavstvu cjelovito regulira institut vodnog dobra što do sada nije bio slučaj. Djelomično je odredba o vodnom dobru sadržana u Zakonu o pomorskom i vodnom dobru, lukama i pristaništima iz 1974. g. i to vezano isključivo uz unutarnje plovne puteve.¹⁰

- pravni status vodnog dobra bitno je različit od pravnog statusa voda. Dok vode kao opće dobro ne mogu biti predmet prava vlasništva, vodno dobro može biti predmet prava vlasništva iako je ono podvrgnuto različitim ograničenjima, ovisno prvenstveno, ali ne i jedino, o tome da li se radi o vodnom dobru ili javnom vodnom dobru. S pravom se ističe¹¹ da su na taj način sastavni dijelovi jedne prirodne cjeline, voda, s jedne strane i njezino korito i obala, s druge strane, različito regulirani.¹²

- dok je u pogledu voda izostala pravna definicija u pojmovnom smislu, definicija vodnog dobra sadržana je u Zakonu o vodama.

Temeljne odredbe o vodnom dobru Zakon o vodama sadrži u čl. 57. do 67.

⁹ Ivan Šimunović, Vodno dobro, Informator br. 4497 od 12. travnja 1997., Male stranice, str. 1.

¹⁰ Ivan Šimunović i Jasnica Daničić, op. cit. str. 26.

¹¹ Snježana Frković: Opće uređenje voda i vodnog dobra, str. 5, Savjetovanje 2000.

¹² S. Frković, op. cit. str. 1.

Prema odredbama čl. 57. st.1. vodno dobro čini skup zemljišnih čestica koji obuhvaća:

“- *vodonosna i napuštena korita površinskih kopnenih voda,*

- *uređeni inundacijski pojas,*

- *neuređeni inundacijski pojas,*

- *otoke koji su nastali ili nastanu u vodonosnom koritu presušivanjem vode njenom diobom na više rukavaca, naplavlivanjem zemljišta ili ljudskim djelovanjem.*“

Zakonodavac je, kao što je vidljivo, želio precizno zakonom odrediti što se smatra vodnim dobrom.

Prema odredbi čl. 57. st. 2. “*vodno dobro je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, koje ima njezinu osobitu zaštitu i koristi se na način i pod uvjetima propisanim ovim Zakonom.*”

S obzirom na status vodnog dobra kao dobra od interesa za Republiku Hrvatsku upućujemo na dio izlaganja (II/2.1) kojim smo se pobliže bavili dobrima od interesa za Republiku Hrvatsku, kao i na odgovarajuću primjenu i kad se radi o vodnom dobru, ustavnih i zakonskih odredaba koje određuju pojam i status dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.

Prema važećim zakonskim odredbama, dakle, sva zemljišta koja su u neposrednoj svezi s tekućim i drugim površinskim vodama i uz vodotoke, jezera, akumulacije i retencije¹³ su vodno dobro, pravna kategorija za koju važi odgovarajući pravni režim prometa i korištenja.

Kao skup zemljišnih čestica vodno dobro obuhvaća suglasno citiranom čl. 57. Zakona o vodama:

- korita površinskih voda (vodonosna i napuštena)

- inundacijski pojas (uređeni i neuređeni)

- otoke u vodonosnom koritu.

Zakon o vodama određuje značenje ili pobliže razrađuje pojedine od ovih pojmova. Čini nam se korisnim izložiti te odredbe jer one služe cjelovitom određenju pojma vodnog dobra.

Tako je **korito** terensko udubljenje kroz koje stalno ili povremeno teku vode odnosno u kojem se nalaze stajace vode (čl. 4.).

Napušteno korito je ono korito vodotoka kojem je voda, zbog presahnuća, nove regulacije ili prirodne promjene toka prestala teći odnosno korito jezera ili druge površinske, stajace vode koje je zbog presahnuća ili drugih razloga trajno ostalo bez vode (čl. 5. st. 3.).

Inundacijski pojas je nova kategorija u našem vodnom pravu i definira se u pravnom smislu¹⁴ kao pojas zemljišta uz vodotoke i druge površinske vode u kojem se zabranjuju ili ograničavaju radnje i ponašanja kojima se može pogoršati stanje vodnog režima i time povećati stupanj ugroženosti od poplava i drugih oblika štetnog djelovanja voda.

Nesumnjivo treba zaključiti, da inundacijski pojas svojim prostornim obuhvatom i pravnom regulativom kojoj je podvrgnut u značajnoj mjeri utječe na stvarna i druga prava vlasnika i korisnika zemljišta koja su tim pojasom zahvaćena.

Članak 85. Zakona o vodama razlikuje uređeni inundacijski pojas i neuređeni inundacijski pojas.

Uređeni inundacijski pojas čini zemljište “*između korita vode i vanjskog ruba pripadajućih mu regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina uključujući i pojas zemljišta potrebnog za njihovo redovno održavanje.*” (čl.85.st.2.)

Pojas zemljišta potrebnog za redovito održavanje vodotoka i vodnih građevina nije moguće jedinstveno odrediti, već se on razlikuje od slučaja do slučaja vezano s uređivanjem vanjske granice uređenog inundacijskog pojasa.

¹³ Ivan Šimunović i Jasna Daničić, op. cit. str. 26.

¹⁴ Krešimir Filipan, Gorazd Hafner, Utvrđivanje granice inundacijskog pojasa, str. 2 i 3, Savjetovanje 2000.

Neuređeni inundacijski pojas proteže se uz vodotoke i druge vode na kojima nisu izvedeni regulacijski radovi, nasipi, drugi zaštitni radovi, a obuhvaća:

"- zemljište uz vodotoke koje je vodnogospodarskom osnovom, odnosno vodnogospodarskim planom ili dokumentom uređenja prostora rezervirano za građenje regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina.

- prirodne i umjetne retencije u granicama utvrđenim vodnogospodarskom osnovom, odnosno vodnogospodarskim planom ili dokumentom uređenja prostora." (čl.85.st.3.)

Uređivanje vanjskih granica uređenog i neuređenog inundacijskog pojasa opsežan je posao, a Zakonom je predviđen nadležnost za utvrđivanje vanjske granice uređenog i neuređenog inundacijskog pojasa na državnim i lokalnim vodama. (čl.85.st.4.)

O t o c i su dijelovi kopna iznad razine vode koji su nastali, ili će nastati, prema odredbama Zakona o vodama, u vodonosnom koritu iz razloga koji se navode u čl. 57. st. 1. toč. 4., a to su slijedeći slučajevi:

- presušivanjem vode
- njenom diobom na više rukavaca
- naplavlivanjem zemljišta
- ljudskim djelovanjem.

Postoje znatne razlike u stvarnopravnom uređenju između odredaba Zakona o vodama i odredbama koje Zakon o vlasništvu sadrži pod naslovom "priraštaj zemljišta" o otocima u vodotoku i ostavljenom koritu u člancima 145. i 147.

Zakonom o vodama je predviđen način na koji će se određivati pripadnost nekog zemljišta vodnom dobru.

Prema odredbama čl. 58. Zakona o vodama pripadnost nekog zemljišta vodnom dobru utvrđuje se prema prethodnom mišljenju "Hrvatskih voda" rješenjem nadležnog tijela.

Kad se radi o vodnom dobru na državnim vodama kao nadležno tijelo odlučuje Državna uprava za vode, a kad se radi o vodnom dobru na lokalnim vodama kao nadležno tijelo odlučuje županijski ured odnosno Ured grada Zagreba (čl. 58. st. 2.).

Koje se vode smatraju državnim vodama, a koje lokalnim određuje čl. 17. koji površinske vode dijeli na vode od značenja za Republiku Hrvatsku, a to su državne vode čiji popis utvrđuje Vlada Republike Hrvatske, a sve ostale su lokalne vode.

Postoji mišljenje¹⁵ da se navedeno rješenje iz čl. 58. Zakona o vodama donosi samo u slučaju dvojbe o pripadnosti određenog zemljišta vodnom dobru. Uzima se pri tome da Zakon o vodama, istina, nije izričito naveo da li se rješenje donosi samo u slučaju dvojbe (kao što je to učinio Pomorski zakon) ali s obzirom na intenciju navedene odredbe kao i ostale odredbe Zakona koje se odnose na vodno dobro ipak se zaključuje da opisani postupak treba koristiti samo u slučaju dvojbe.

Što se tiče samog postupka donošenja navedenog rješenja, osim što propisuje pribavljanje prethodnog mišljenja "Hrvatskih voda" Zakon o vodama ne sadrži nikakove posebne odredbe o postupku pa se smatra da se na ove postupke supsidijarno primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku ("Narodne novine", broj 53/91).¹⁶

Za određivanje pravnog režima vodnog dobra od bitnog su utjecaja:

- namjena vodnog dobra
- razlikovanje javnog vodnog dobra i vodnog dobra.

¹⁵ Danica Damjanović: op. cit. str. 2.

¹⁶ Senka Andrijašević-Roc: Razgraničenje pomorskog i vodnog dobra, str. 6.

Namjena vodnog dobra određena je čl. 59. Zakona o vodama. Ono služi "održanju i poboljšanju vodnog režima, a osobito je namijenjeno za:

- *građenje vodnih građevina i postavljanje uređaja za uređenje vodotoka i drugih voda,*
- *tehničko i gospodarsko održavanje vodotoka, obala, zaštitnih i regulacijskih vodnih građevina,*
- *tehničko održavanje unutarnjih plovnih puteva,*
- *provođenje mjera zaštite od štetnog djelovanja voda i*
- *ostale namjene utvrđene ovim Zakonom i drugim propisima donesenim na temelju ovoga Zakona."*

Zakon dakle polazi od opće namjene vodnog dobra, da služi održavanju i poboljšanju vodnog režima.

Vodni režim u svom pojmovnom značenju određen je čl. 4. Zakona prema kojem vodni režim čini prostorni raspored i izgrađenost vodnog sustava te stanje, količina i kakvoće voda na određenom području i u određenom vremenu.

Zakon je nabrojio neke osobite namjene vodnog dobra, ali ne taksativno već je uputio i na ostale namjene utvrđene ovim Zakonom i drugim propisima donesenim na temelju Zakona.

Ostvarivanje namjena vodnog dobra zahtijeva od ovlaštenika prava na zemljištu (vlasnika, korisnika) da dopusti obavljanje određenih radova i činidaba ili da se suzdrže od određenih radnji koje Zakon predviđa kao nedopuštene, s obzirom na svrhu odnosno namjenu zbog koje je zemljište utvrđeno vodnim dobrom.

Takve odredbe sadržane su i razrađuju se naročito u pododjeljku (8), pod nazivom "Korištenje vodotoka i drugih voda i zaštita od štetnog utjecaja voda" (npr. čl. 82. – 95.) i u pododjeljku (9) pod nazivom "Ograničenje prava vlasnika i korisnika zemljišta i posebne mjere radi održavanja vodnog režima (čl. 106. – 112.).

Upravo te odredbe koje uključuju i najznačajnija ograničenja prava vlasništva i drugih stvarnih prava najbolje pokazuju koliko je zakonom određena namjena vodnog dobra od utjecaja na njegov pravni status.

Više o stvarnim pravima pa i njihovim ograničenjima na vodnom dobru govorit ćemo u daljnjem izlaganju, u posebnom dijelu referata koji se odnosi na stvarna i obvezna prava na vodama i vodnom dobru.

Sve što je do sada navedeno o vodnom dobru, njegovo pravno određenje i definicija u pojmovnom i funkcionalnom smislu, njegov status dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, njegova namjena, a sve to gledano u okvirima općih odredaba koje su, načelno, zajedničke za sva vodna dobra nesumnjive su odrednice koje uspostavljaju pravni status vodnog dobra kako ga je odredio Zakon o vodama.

Međutim, najbitnije određenje tog pravnog statusa proizlazi iz razlikovanja vodnog dobra i javnog vodnog dobra, i to prvenstveno iz razlikovanja njihovog vlasničkopravnog statusa iz čega slijedi bitna razlika u daljnjim stvarnim i obveznim pravima na njima.

Posebne odredbe o javnom vodnom dobru Zakon o vodama sadrži u čl. 60. – 65.

Javno vodno dobro kao javno dobro može biti isključivo u vlasništvu Republike Hrvatske (čl. 61. Zakona).

Vodno dobro može biti u vlasništvu drugih pravnih ili fizičkih osoba.

Javno vodno dobro čine iste zemljišne čestice koje čine i vodno dobro i to one iz čl. 57. st. 1. (dakle vodonosna i napuštena korita površinskih voda, uređeni i neuređeni inundacijski pojas te otoci u vodonosnom koritu).

Međutim, da bi te iste čestice činile javno vodno dobro, prema odredbama čl. 60. Zakona, potrebno je ispunjenje daljnjih uvjeta, a to su:

- da su do dana stupanja na snagu ovog Zakona (a to je 1. siječnja 1996.g.) bile upisane u

zemljišnim knjigama kao javno dobro, vodno dobro, državno vlasništvo ili vlasništvo jedinica lokalne samouprave,

- da su na osnovu zakona postale vlasništvo države (čl. 60. st. 1.).

Ovaj posljednji slučaj iz čl. 60. st. 1. bitno se razlikuje od prethodnih i odnosi se na situaciju kada je nekretnina ex lege postala vlasništvo države, što međutim nije provedeno u zemljišnim knjigama, odnosno, zemljišnoknjižno stanje je drukčije.

Prema odredbama čl. 60. st. 2. postoji zakonska presumpcija da su javno vodno dobro "sve do dokaza suprotnoga zemljišne čestice koje do dana stupanja na snagu zakona nisu uopće bile upisane u zemljišnu knjigu, ili su upisane u zemljišnu knjigu, ali nitko nije naveden kao njihov vlasnik."

Ovdje treba napomenuti da navedene odredbe Zakona o vodama nisu izuzetak u svezi s djelovanjem predmijeva o vlasništvu Republike Hrvatske.

Odredbe čl. 362. st. 3. Zakona o vlasništvu također određuju da su vlasništvo Republike Hrvatske sve stvari iz društvenog vlasništva glede kojih nije utvrđeno u čijem su vlasništvu niti djeluje predmijeva iz st. 1. i 2. istog članka.

Stoga kad se u tumačenju odredbe čl. 60. st. 2. Zakona o vodama postavlja pitanje na koje je situacije zakonodavac mislio glede nekretnine koja je upisana ali se ne zna tko je vlasnik prihvatljivim se čini zaključivanje da bi se moglo raditi o nekretnini koja je upisana kao društveno vlasništvo bez oznake korisnika ili kao općenarodna imovina¹⁷.

Ima mišljenja da bi se čl. 60. st. 2. odnosio i na slučaj kad je umro vlasnik, a nema nasljednika¹⁸.

Napominjemo još, da je Zakon o vodama u čl. 207. st. 1. odredio da će nadležno javno pravobraniteljstvo podnijeti zahtjev za upis u zemljišne knjige nekretnine iz čl. 60. Zakona, kao javnog vodnog dobra u vlasništvu Republike Hrvatske (u roku od jedne godine od dana stupanja na snagu Zakona).

U okviru bitnih karakteristika pravnog statusa javnog vodnog dobra osvrnut ćemo se na njegove značajke kao javnog dobra u općoj upotrebi prema općim propisima, a zatim i na posebno pravno uređenje uspostavljeno Zakonom o vodama koje odstupa od općeg stvarnopravnog uređenja.

Prema odredbama čl. 61. Zakona o vodama kao što smo već naveli, javno vodno dobro je javno dobro u općoj uporabi i u vlasništvu je Republike Hrvatske.

Prema općim propisima pod nazivom javna dobra podrazumijevaju se sva ona dobra koja su u imovini Države ili drugih javnopravnih subjekata.¹⁹

Odredbe o tome sadrži čl. 35. Zakona o vlasništvu.²⁰

¹⁷ Ivan Šimunović i J. Daničić, op. cit. str. 28.

¹⁸ mr. Jadranko Jug: Uknjižba javnog vodnog dobra u zemljišne knjige, str. 18, Savjetovanje 2000.

¹⁹ N. Gavella, op. cit. str. 56.

²⁰ Članak 35. Zakona o vlasništvu u cijelosti glasi:

"(1) Republika Hrvatska i druge pravne osobe javnoga prava koje su nositelji prava vlasništva imaju kao vlasnici u pravnim odnosima jednak položaj kao i privatni vlasnici, ako zakonom nije što drugo određeno.

(2) Stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske raspolaže, upravlja i koristi se Vlada Republike Hrvatske ili od nje ovlašteno tijelo ako posebnim zakonom nije drukčije određeno. Stvarima u vlasništvu jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave i uprave raspolaže, upravlja i koristi se njezino poglavarstvo, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno.

(3) Namjenu stvari u vlasništvu Republike Hrvatske određuje zakon ili državno tijelo koje je za to nadležno na temelju zakona.

(4) Svatko ima pravo stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene za uporabu svih (javna dobra u općoj uporabi) služiti se na način koji je radi ostvarenja te namjene odredilo tijelo ili ustanova kojoj su dane na upravljanje, odnosno tijelo nadležno za određivanje namjene, koje njima neposredno upravlja. Ako nije što posebno propisano zakonom, na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući se način primjenjuju pravila koja

Prema tim odredbama javna dobra mogu biti u vlasništvu:

- a) Republike Hrvatske i
- b) drugih pravnih osoba
 - jedinica lokalne samouprave
 - jedinica lokalne samouprave i uprave i
 - ustanova.

Prema tome javna dobra su objekti stvarnog prava pa tako i prava vlasništva i načelno su izjednačena s drugim stvarima u vlasništvu privatnih vlasnika ukoliko zakonom nije što drugo određeno (čl. 35. st. 1. Zakona o vlasništvu), a to je za javno vodno dobro određeno upravo Zakonom o vodama.

Prema citiranim općim propisima, s obzirom na namjenu javnog dobra, koju mu određuje zakon ili zakonom ovlašteno tijelo, razlikujemo:

- javna dobra u općoj uporabi (čl. 35. st. 4.)
- javna dobra u javnoj uporabi (čl. 35. st. 5.)
- javna dobra koje nisu namijenjena niti za opću niti za javnu uporabu (čl. 35. st. 6.).

Prema Zakonu o vodama javno vodno dobro predstavlja javno dobro u općoj uporabi.

U smislu čl. 35. st. 4. Zakona o vlasništvu to su dobra koje su namijenjena za uporabu svih i svatko ima pravo služiti se tim dobrima na način određen upravo s obzirom na takvu njihovu namjenu, a sve to uz odgovarajuću primjenu pravila koja vrijede za opća dobra, ako zakonom nije što posebno propisano.

Uzimajući u obzir sve do sada izloženo u pogledu primjene općih propisa glede pravnog statusa voda i vodnog dobra, u daljnjem izlaganju posebno ćemo razmotrit stvarna i obvezna prava na vodama i vodnom dobru u okvirima posebnog uređenja Zakona o vodama.

III/3. Neka pitanja stvarnopravnog i obveznopravnog uređenja na vodama i vodnom dobru

Zakon o vodama kao temeljni posebni zakon koji uređuje vodno pravo, sadrži i odredbe o nizu pitanja stvarnopravnog i obveznopravnog uređenja na vodama i vodnom dobru.

Kako smo u prethodnim izlaganjima u više navrata već isticali stvarnopravni i obveznopravni režim voda bitno se razlikuje od stvarnopravnog i obveznopravnog režima na vodnom dobru.

Prvenstveno iz tog razloga izložiti ćemo ih odvojeno.

vrijede za opća dobra.

(5) *Stvari u vlasništvu Republike Hrvatske koje su namijenjene neposrednom izvršavanju prava i dužnosti Republike Hrvatske, njezinih tijela i ustanova (javna dobra u javnoj uporabi) rabe u skladu s tom namjenom ona tijela i ustanove kojima ih je dalo na upravljanje tijelo nadležno za određivanje namjene, ako ih to tijelo nije zadržalo u svojoj neposrednoj uporabi.*

(6) *Pravo vlasništva na stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske koje nisu namijenjene za opću ni za javnu uporabu izvršava tijelo nadležno za određivanje namjene, ako to nije povjerilo kojem drugom tijelu, ustanovi ili osobi, a čisti prihod od tih stvari prihod je državnog proračuna.*

(7) *Tko god odlučuje o općim dobrima ili o stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske, ili njima upravlja, dužan je postupati kao dobar domaćin i odgovara za to.*

(8) *Na pravo vlasništva jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave i uprave na odgovarajući će se način primjenjivati pravila o vlasništvu Republike Hrvatske, ako nije što drugo određeno zakonom, niti proizlazi iz naravi tih osoba. Isto vrijedi i za pravo vlasništva ustanova, te s njima izjednačenih pravnih osoba."*

II/3.1. V o d e su prema temeljnim odredbama Zakona o vodama (čl. 3. st. 1.) opće dobro koje zbog svojih prirodnih svojstava ne može biti ni u čijem vlasništvu, što je od bitnog utjecaja za određivanje njihovog stvarnopravnog statusa i obveznopravnih odnosa glede voda.

Kao opće dobro one služe zajedničkim potrebama svih ljudi odnosno svakome mogu služiti za njegove potrebe, a i svima za opće potrebe.

To treba shvatiti tako da opće dobro pa tako i vode služe za opću uporabu ali na način na koji to dopuštaju njihove prirodne osobine i pod uvjetima koje propisuje zakon²¹.

Pravo na vodu odraz je načela da "voda kao nezamjenjiv uvjet života i rada" (čl. 6. toč. 1. Zakona) mora biti pod jednakim uvjetima dostupna svima i nikome se ne smije uskratiti njezino korištenje pod uvjetima i u granicama koje određuje Zakon (čl. 25. st. 1.)

Opća dobra, pa tako i vode, kao cjelina ne mogu biti predmet prava vlasništva i ne mogu biti podvrgnute vlasti nijednog građanskopravnog subjekta.

Ipak na izdvojenim dijelovima vode moguće je steći pravo vlasništva, kako ćemo to nastavno izložiti.

Isto tako postoji javna vlast koja vodi brigu i upravlja općim dobrima, pa tako i kad se radi o vodama.

Zakon o vodama, svojim temeljnim odredbama o vodama kao općem dobru te daljnjim odredbama o upravljanju vodama, zatim o korištenju voda, te o koncesiji na vodama i vodnom dobru i dr., sadrži bitne odredbe koje određuju pravni status vode kao općeg dobra i s tim u svezi uvjete i granice opće uporabe voda.

Stoga, kad govorimo o stvarnim i obveznim pravima na vodama, to se odnosi na stvarnopravno uređenje voda kao općeg dobra i obveznopravno uređenje koje proizlazi iz te bitne karakteristike pravnog statusa voda.

S tim u svezi u daljnjem izlaganju bavit ćemo se slijedećim pitanjima:

- a) upravljanje vodama
- b) korištenje voda
- c) koncesija na vodama i ugovor o zakupu.

II/3.1.a) Upravljanje vodama

Upravljanje vodama prema Zakonu o vodama vrlo je širok pojam, a prema odredbama čl. 5. Zakona, upravljanje vodama "čini skup aktivnosti, odluka i mjera čija je svrha održavanje, poboljšanje i ostvarivanje jedinstva vodnog režima na određenom području, što se ostvaruje osobito osiguravanjem potrebnih količina vode odgovarajuće kakvoće za različite namjene, zaštitom voda od onečišćenja, uređenjem vodotoka i drugih voda i zaštitom od štetnog djelovanja voda."

Naglasak je "osobito" na tri pravca djelovanja i to:

- zaštita voda
- korištenje voda
- zaštita od štetnog utjecaja voda.

Naprijed smo naveli da je čl. 1. Zakona o vodama osnovano javno poduzeće "Hrvatske vode" za upravljanje vodama.

U nizu daljnjih zakonskih odredaba razrađuju se nadležnost i ovlasti "Hrvatskih voda".

²¹ N. Gavella i dr., op. cit. str. 54.

Zakon je u čl. 6. naveo načela na kojima se zasniva upravljanje vodama koja, usprkos njihove opsežnosti, smatramo potrebnim navesti u cjelini, jer se na tim načelima zasnivaju i ostale odredbe Zakona o vodama, podzakonski propisi i ostali akti koji se donose u primjeni Zakona. Upravo kroz ta načela ostvaruje se pravni status voda kao "općeg dobra" i njihova opća uporaba.

Prema čl. 6. Zakona o vodama "upravljanje vodama zasniva se na načelima:

1. voda je nezamjenjiv uvjet života i rada. Obveza je svih osoba s pažnjom čuvati njezinu kakvoću, štedljivo i racionalno je koristiti, uz jednake zakonom utvrđene uvjete,

2. vodama se upravlja prema načelu jedinstva vodnog sustava i načelu održivog razvoja kojim se zadovoljavaju potrebe sadašnje generacije i ne ugrožavaju pravo i mogućnost budućih generacija da to ostvare za sebe,

3. teritorijalne jedinice za upravljanje vodama jesu vodna i slivna područja kao hidrografske i gospodarske cjeline. Granice administrativno-teritorijalnih jedinica ne mogu biti zaprekom za integralno upravljanje vodama na tim područjima,

4. u pripremi i donošenju planova koji su osnova upravljanja vodama polazi se od obveze cjelovite zaštite okoliša i ostvarivanja općeg i gospodarskog razvoja Republike Hrvatske,

5. za korištenje voda koje prelaze granice dopuštene opće uporabe, kao i za svako pogoršanje kakvoće vode, plaća se naknada razmjerno koristi odnosno stupnju i opsegu utjecaja na promjene u stanju voda,

6. propisima kojima se utvrđuju zadaci i obveze za ulaganja u poboljšanje vodnog sustava moraju se utvrditi i izvori za njihovo financiranje."

II/3.1.b) Korištenje voda

U odjeljku pod nazivom "Korištenje voda" Zakon u čl. 24. – 31. sadrži opća načela o korištenju voda. Prvenstveno određuje što se sve smatra korištenjem voda.

To je, dakle, prema odredbama čl. 24. Zakona:

"- zahvaćanje, crpljenje i uporaba površinskih i podzemnih voda za različite namjene (opskrba vodom za piće, sanitarne i tehnološke potrebe, navodnjavanje i dr.)

- korištenje vodnih snaga za proizvodnju električne energije i druge pogonske namjene,

- korištenje voda za uzgoj riba,

- korištenje voda za plovidbu,

- korištenje voda za šport, kupanje, rekreaciju i druge slične namjene."

Zakon je za određenje pojma korištenje voda, primjerice naveo najčešće, načine korištenja i namjene voda.

U komentaru uz čl. 5. Zakona o vodama istaknuto je da se pod korištenjem voda podrazumijevaju svi oblici namjenskog služenja vodom neovisno o promjenama koje nastaju na stvari, tj. neovisno o tome da li se i u kolikoj mjeri voda "troši" i nestaje kao samostalna tvar ili se mijenja njezin kemijski sastav, izgled, kinetička i druga svojstva.

Spominje se čitav niz drugih namjena koje nisu navedene kao što je npr. korištenje vode za održavanje javnih (komunalnih) površina, za gašenje požara, za liječenje (mineralne i termalne vode) i dr.²²

Dakle, i u drugim sličnim namjenama, a ne samo u onima koje su primjerice navedene u čl. 24. Zakona primijenit će se opća načela i uvjeti o korištenju voda, a dakako primijenit će se i na situacije iz čl. 32. – 52. Zakona.

²² I. Šimunović i J. Daničić, op. cit. str. 16.

Zakon je, nadalje u čl. 26. odredio što se smatra "općom uporabom vode".

To je korištenje vode običnim načinom koji ne zahtijeva posebne naprave i ne isključuje druge od jednakog korištenja (čl. 26. st. 1.).

Opća uporaba voda obuhvaća osobito:

"1. zahvaćanje vode, bez posebnih naprava, iz vodotoka i drugih prirodnih ležišta za piće, sanitarne potrebe i druge osobne potrebe domaćinstva,

2. korištenje voda iz rijeka, jezera i drugih površinskih ležišta za kupanje i rekreaciju."

Nije dakle taksativno već primjerice uz naznaku "osobito" navedeno što Zakon o vodama smatra općom uporabom vode.

Zakon nadalje određuje što se smatra "osobitim potrebama domaćinstva".

To je korištenje vode za piće, održavanje čistoće i slične potrebe u domaćinstvu (čl. 26. st. 3.).

Naprotiv, osobnim potrebama domaćinstva ne smatra se korištenje vode za navodnjavanje te korištenje vode u tehnološkom procesu pri obavljanju gospodarskih djelatnosti (čl. 26. st. 2.).

Osobne potrebe domaćinstva osim onih izričito nabrojanih mogu biti i "druge slične potrebe u domaćinstvu" (kao primjer se navodi napajanje stoke) što otvara mogućnost sporova u praksi.

U svakom slučaju pravo opće uporabe vode priznaje se:

- za određene namjene pod uvjetom da se pri tome ne koriste posebne naprave za zahvaćanje ili odvođenje, osim jednostavnih naprava,
- da se time ne ometa jednako pravo drugih osoba na takvo korištenje voda
- da se radi o korištenju vode iz njezinog prirodnog ležišta.

Polazeći od takvog određenja pojmova i prava korištenja voda i opće uporabe voda (u komentaru uz taj čl. 25. Zakona navodi se da su izrazi "korištenje" i "uporaba" ustvari jednoznačnice pri čemu je onaj posljednji tradicionalni naziv za neke oblike korištenja kao što je "opća uporaba voda")²³, Zakon određuje da je svakome dozvoljeno korištenje vode pod uvjetom i u granicama određenim ovim Zakonom" (čl. 25. st. 1.).

Voda se mora koristiti racionalno i ekonomično.

Svaki korisnik vode dužan je koristiti vodu na način i u opsegu u kojem se voda čuva od rasipanja i štetnih promjena njezinih svojstava (kakvoće) i ne omogućuje zakonsko pravo korištenja voda drugim osobama (čl. 25. st. 2.).

Svakome je dozvoljena, u skladu s propisima, opća uporaba vode (čl. 26. st. 1.).

Ranije smo napomenuli da se opća načela o upravljanju vodama iz čl. 6. Zakona razrađuju u njegovim daljnjim odredbama, pa tako upravo citirani čl. 26. Zakona predstavlja razradu načela iz čl. 6. st. 1. Zakona s obzirom na značaj vode kao nezamjenjivom uvjetu života i rada.

Zakon o vodama dopušta mogućnost korištenja vode koje prelazi opseg opće uporabe vode.

Međutim, za takvo korištenje vode potrebna je vodopravna dozvola osim ako je propisano da se voda može koristiti bez vodopravne dozvole.

Prema tom, za razliku od prava opće uporabe vode (čl. 26. Zakona) za koje nije predviđeno pribavljanje vodopravne dozvole, za sve što prelazi oblike opće uporabe vode u načelu je potrebna vodopravna dozvola.

Gradsko odnosno općinsko vijeće po prethodno pribavljenom mišljenju "Hrvatskih voda" može donijeti pobliže uvjete o mjestu, načinu i opsegu opće uporabe voda.

²³ I. Šimunović i J. Daničić, op. cit. str. 16.

Sve to pod uvjetom:

- osiguravanja ravnopravnog i jednakog korištenja voda za sve,
- time da to nije na štetu ostalih posebnih namjena voda određene Zakonom (čl. 27. st.

1.).

Vodopravna dozvola osim za opću uporabu nije pod određenim pretpostavkama potrebna niti vlasniku zemljišta odnosno ovlašteniku stvarnog prava na tom zemljištu jer mu Zakona (čl. 28.) daje pravo da može koristiti pa i prisvajanjem steći vlasništvo i to:

- oborinske vode koje se skupljaju na njegovom zemljištu,
- vode koje izvire na njegovom zemljištu, ali samo ako dalje ne otječu nego mu tijekom prestaje na njegovom zemljištu,
- podzemne vode na njegovom zemljištu, koje se koriste u granicama osobnih potreba domaćinstva (putem zdenaca, crpki i sl.).

Izvan tih okvira za svako prisvajanje vode nužno je imati posebno pravo na to dobiveno vodopravnom dozvolom pa je stjecanje vode u vlasništvo prisvajanjem moguće samo na temelju i u granicama vodopravne dozvole²⁴.

Vlasnik međutim, nema pravo da radi prikupljanja takve vode presiječe njezino prirodno otjecanje na drugo zemljište kako to proizlazi za odredbe čl. 111. Zakona o vodama.

Odlukom gradskog ili općinskog vijeća mogu se propisati uvjeti korištenja vode iz čl. 28.

Neovisno, međutim, o mogućim ograničenjima i nadzorom, odredbe čl. 28. izuzetak su od pravnog statusa vode kao općeg dobra.

U svezi s time upućujemo na stajalište pravne teorije o mogućnosti postojanja privatne vlasti na izdvojenim dijelovima općeg dobra općenito, pa i na vodama.

Navodi se tako²⁵: "*Voda u rijeci je opće dobro i ne može kao cjelina biti ni u čijoj privatnoj pravnoj vlasti, ali voda koja je izdvojena iz rijeke u posebnu posudu, ili kakav drugi spremnik, nalazi se u vlasti onoga koji ju je za sebe izdvojio. Ono što se izdvojilo iz općeg dobra postalo je time posebna stvar, koja u pravilu može biti objektom subjektivnih stvarnih prava (ne može biti samo ako nije prikladna za to, ili joj to priječe zakonske norme.*"

I dalje: "*Vode su opće dobro, koje ima osobitu zaštitu Republike Hrvatske. Kako smo već ranije upozorili, izdvajanjem neke količine vode iz općeg dobra nastaje stvar koja može biti u nečijem vlasništvu. Takvo izdvajanje vode za piće, sanitarne potrebe i druge osobne potrebe domaćinstva, njezinim zahvaćanjem bez posebnih naprava iz vodotoka i drugih prirodnih ležišta, te prisvojenje izdvojene vode – slobodno je svakome (čl. 26. Zakona o vodama). To je jedan od dvaju aspekata slobode uporabe voda (drugi je uporaba voda iz rijeka, jezera i drugih površinskih ležišta za kupanje i rekreaciju). Za sve što prelazi okvire opće uporabe voda, u načelu je potrebna vodoprivredna dozvola (čl. 27. Zakona o vodama). Ipak, vodopravna dozvola nije potrebna vlasniku zemljišta, odnosno ovlašteniku stvarnog prava na tom zemljištu, jer mu Zakon daje pravo da prisvojenjem stekne vlasništvo a) oborinske vode koje se skupljaju na njegovom zemljištu, b) podzemne vode na njegovom zemljištu, ako to čini u granicama osobnih potreba putem zdenaca, crpki i sl, te c) vode koje izvire na njegovom zemljištu (ali samo ako dalje ne otječu, nego im tijekom prestaje na njegovom zemljištu (čl. 28. Zakona o vodama). Inače je za svako prisvajanje vode nužno imati posebno pravo na to dobiveno vodopravnom dozvolom, te je stjecanje vode u vlasništvo prisvajanjem moguće samo na temelju i u granicama te dozvole."*

²⁴ N. Gavella i dr., op. cit. str. 371.

²⁵ N. Gavella i dr., op. cit. str. 55.

II/3.1.c) Koncesija na vodama i ugovor o zakupu

Koncesija i ugovor o zakupu također su jedan od načina korištenja i osnov za stjecanje prava obveznopravnog karaktera na vodama.

Pod nazivom "Koncesija na vodama i javnom vodnom dobru" Zakon o vodama sadrži odredbe koje su najvećim dijelom zajedničke, a u nekim slučajevima različite ovisno o tome da li su objekt koncesije vode ili javno vodno dobro.

Koncesiju je Zakon o vodama regulirao u čl. 142. – 155. suglasno ovlaštenju i obvezi koja proizlazi iz Zakona o koncesijama ("Narodne novine", broj 89/92). Od podzakonskih akata spominjemo još i Uredbu o uvjetima i postupku za dodjelu koncesija na vodama i javnom vodnom dobru ("Narodne novine", broj 99/96 i 11/98).

Prelazilo bi okvire ovog referata izlaganje instituta koncesije sa stajališta općih odredaba koncesijskog režima u Republici Hrvatskoj kao i cjelovito izlaganje posebnih odredaba Zakona o vodama koje se odnose na koncesiju.

Za potrebe ovog referata, naglasili bi pitanja koja se tiču pojmovnog određenja koncesije objekta i predmeta koncesije, načina stjecanja koncesije kao i ona koja se odnose na ugovor o koncesiji.

Koncesija je prema općoj definiciji tog pojma u najširem smislu, određeno odobrenje odnosno dopuštenje za obavljanje određenih gospodarskih i drugih aktivnosti.²⁶

Koncesijom se naziva akt kojim država (kao koncedent – davatelj koncesije) nekoj pravnoj ili fizičkoj osobi (koncesionar – korisnik koncesije) dodjeljuje pravo iskorištavanja prirodnog bogatstva, zemljišta ili drugog dobra, ili povjerala obavljanje određene djelatnosti od javnog značaja.²⁷

Prema odredbama čl. 142. Zakona o vodama "*koncesijom se stječe pravo korištenja voda i javnog vodnog dobra, odnosno pravo obavljanja gospodarskih i drugih djelatnosti na vodama i javnom vodnom dobru.*"

Iz te zakonske odredbe proizlazi da objekt koncesije prema tom Zakonu mogu dakle biti vode i javno vodno dobro, a neki dodaju i pijesak i šljunak na području od značenja za vodni režim (čl. 53. Zakona) te vodnu snagu.²⁸

Predmet koncesije je pravo korištenja voda i javnog vodnog dobra odnosno pravo obavljanja gospodarskih i drugih djelatnosti na vodama i javnom vodnom dobru uključujući i pravo vađenja pijeska i šljunka.

Za stjecanje prava na koncesiju potrebna su dva akta:

- odluka o dodjeli koncesije
- ugovor o koncesiji.

Odluka o koncesiji, kao akt države, javnopravne je prirode.

Ugovor o koncesiji, uz nesumnjivo značajan utjecaj zakonske regulative na sadržaj i prava i obveze stranaka tog ugovora, ipak treba smatrati dvostranim pravnim poslom obveznog odnosno građanskog prava.

To bi značilo da se supsidijarno na taj ugovor primjenjuju odredbe Zakona o obveznim odnosima.

Upravo ta okolnost da institut koncesije, kao cjelina sadrži javnopravne i građanskopravne elemente potakla je u teoriji značajne rasprave o pravnoj prirodi koncesije.²⁹

²⁶ Mladen Žuvela: Koncesije, Hrvatska pravna revija, Zagreb, broj 1, siječanj 2001. str. 102.

²⁷ Ivan Šimunović: Koncesije o vodama i vodnom dobru, Informator br. 4395 od 20. travnja 1996. str. 17.

²⁸ I. Šimunović i J. Daničić, op. cit. str. 55.

²⁹ I. Šimunović, Koncesije o vodama i vodnom dobru, Informator br. 4395 od 20. travnja 1996., str. 17.
M. Žuvela, op. cit. str. 102

Namjene za koje se dodjeljuje koncesija određene su čl. 143. Zakona o vodama.

Koncesija na vodama potrebna je:

1. za zahvaćanje voda za potrebe javne vodoopskrbe,
2. za korištenje vodne snage radi proizvodnje električne energije
3. za korištenje vodne snage za pogon uređaja (osim proizvodnje električne energije),
4. za zahvaćanje voda za tehnološke i slične potrebe pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju gospodarsku ili drugu sličnu djelatnost,
5. za crpljenje mineralnih i termalnih voda,
6. za zahvaćanje voda za melioracijsko navodnjavanje.

Koncesija koja se dodjeljuje i na vodama i na javnom vodnom dobru potrebna je:

1. za uređenje plovnih putova na rijekama i jezerima, građenje umjetnih kanala i drugih građevina za plovidbu,
2. za građenje riječnih luka i lučkih uređaja,
3. za uzgoj riba u zatvorenim vodama i uzgoj riba u gospodarske svrhe u otvorenim vodama.

Postoje i iznimke, kad je korištenje voda moguće i bez koncesije ako se radi o manjem opsegu korištenja (čl. 143. st. 2.).

U takvim slučajevima zaključuje se ugovor o zakupu (čl. 143. st. 2.)

Iz navedenih odredaba proizlazi da koncesija nije potrebna za svako korištenje voda.

Koncesija neće biti potrebna:

- za opću uporabu voda (čl. 26.)
- za korištenje voda iz čl. 28. Zakona
- za manji opseg korištenja za određene namjene (čl. 143. st. 2.)
- za ulaganja i radnje koje se obavljaju u ime i za potrebe države (čl. 143. st. 3.)

Zakonom je propisano kada se za dodjelu koncesije obvezno provodi javni natječaj, a u ostalim slučajevima koncesija se dodjeljuje prikupljanjem ponuda.

Odlukom o dodjeli koncesije još nije nastao koncesijski odnos. Potrebno je zaključiti i ugovor o koncesiji.

Na temelju odluke o dodjeli koncesije ugovor o koncesiji zaključuje se između Državne uprave za vode ili u nekim slučajevima "Hrvatskih voda" i korisnika koncesije.

Tim se ugovorom pobliže određuju prava i obveze u koncesijskom odnosu.

Zakon o vodama u čl. 146. – 150. sadrži pobliže odredbe o zaključivanju ugovora, sastojcima ugovora, određivanju visine naknade, prijenosa prava i obveza, prestanku i raskidu ugovora te o imovinskim pravima u svezi s time.

Prema odredbama čl. 146. Zakona o vodama ugovorom o koncesiji u skladu s odlukom o koncesiji obvezno se utvrđuju:

- "- pobliže namjene za koje se dodjeljuje koncesija,*
- posebni uvjeti kojima u toku korištenja koncesije mora udovoljavati korisnik koncesije,*
- visina naknade za koncesiju, uvjeti i način plaćanja naknade,*
- jamstva korisnika koncesije,*
- druga prava i obveze korisnika i davatelja koncesije,*
- način razrješenja odnosa u slučaju prestanka koncesije prije isteka roka na koji se koncesija dodjeljuje."*

Iako Zakon govori o sadržaju koji se obavezno utvrđuje, nemaju svi sastojci ugovora značaj bitnih sastojaka ugovora.

Neki to svakako jesu kao što su oni koji proizlaze iz odluke o koncesiji (namjena) ili iz naprijed citirane Uredbe (naknada koja se precizira ugovorom) ili iz odredaba ovog Zakona.

U pogledu nekih prava i obveza stranaka dopuštene su odredbe dispozitivne naravi.

Zakon sadrži i posebne odredbe o prijenosu prava i obveza korisnika koncesije na drugu osobu i to:

- cesijom ali samo uz suglasnost davatelja koncesije,
- nasljeđivanjem.

U slučaju smrti korisnika koncesije ugovor o koncesiji prestaje važiti. Međutim, prava i obveze mogu nasljeđivanjem prijeći na nasljednika uz kumulativno ispunjenje uvjeta iz čl. 148. Zakona o vodama.

Ove su odredbe posljedica činjenice da je koncesija iako se dodjeljuje na određeno vrijeme, dugoročni odnos pa je opravdano već prilikom zaključenja ugovora uzeti u obzir različite okolnosti koje mogu utjecati na izvršavanje obveza iz ugovora.

U svezi s time Zakon o vodama sadrži odredbe o prestanku važenja i o raskidu ugovora o koncesiji te o imovinskopравnim odnosima u takvim slučajevima.

U čl. 149. Zakona navedeni su razlozi prestanka važenja ugovora o koncesiji, a za slučaj spora predviđa se nadležnost suda.

Ti su razlozi slijedeći:

1. istekom vremena na koje je koncesija dodijeljena,
2. zbog smrti korisnika koncesija, ako se u skladu sa čl. 148. ovoga Zakona prava i obveze iz ugovora o koncesiji ne prenesu na određenog nasljednika,
3. ako je korisniku koncesije pravomoćnom odlukom suda ili nadležnog tijela uprave trajno zabranjeno obavljanje djelatnosti za koju je koncesija dodijeljena,
4. sporazumnim raskidom ugovora o koncesiji.

Imovinskopравne posljedice ovise o razlozima prestanka važenja odnosno raskida ugovora.

Tako kod prestanka važenja ugovora o koncesiji istekom vremena na koji je koncesija dodijeljena, Zakon predviđa prelazak prava vlasništva nekretnina, uređaja i dr. na Republiku Hrvatsku ako odlukom i ugovorom nije drukčije određeno. Ovlast na takvo drukčije reguliranje ugovorom u ovom slučaju mora proizlaziti iz odluke o dodjeli koncesije dok u nekim drugim slučajevima (npr. čl. 149. st. 1. toč. 2. i 3. Zakona, u svezi s obvezom uspostave prijašnjeg stanja) takva ovlast nije potrebna za slobodu drukčijeg ugovaranja.

Raskid ugovora predviđen je kao sporazumni način prestanka ugovora o koncesiji (čl. 149.), i kao posljedica ovlaštenja davatelja koncesije da traži raskid ugovora (čl. 150.) i to u sljedećim slučajevima:

1. ako korisnik koncesije nije u roku započeo, odnosno dovršio radove koje je trebao izvesti u skladu s ugovorom o koncesiji,
2. ako korisnik koncesije prestane kontinuirano obavljati djelatnost za koju je koncesija dodijeljena, a prava i obveze iz koncesije ne preuzme novi korisnik koncesije prema čl. 149. st. 4. ovoga Zakona, po isteku roka od šest mjeseci od dana kada je utvrđen prestanak obavljanja te djelatnosti,
3. ako korisnik koncesije samovoljno učini preinake na uređajima koje koristi pri ostvarivanju koncesije, ne održava građevine i uređaje ili samovoljno mijenja uvjete pod kojima je koncesija dodijeljena, radi čega nastaje opasnost od poremećaja u vodnom režimu ili može doći do povrede zakonitih prava drugih osoba na vodama i vodnom dobru, a u roku koji odredi nadležno tijelo ne uspostavi prijašnje stanje.

Niti u jednom od slučajeva raskida ugovora iz čl. 150. Zakona korisnik koncesije nema pravo na naknadu štete koje je pravo izričito isključeno odredbom čl. 150. st. 4.

Za odlučivanje u sporu o raskidu ugovora nadležan je sud (čl. 150. st. 2.)

Smatrali smo potrebnim istaći upravo navedene bitne elemente u svezi s reguliranjem koncesije, a posebno ugovora o koncesiji s naglaskom na imovinskopравna pitanja uvažavajući

pri tome okvire ovog referata iako bi institut koncesije na vodama i vodnom dobru zasluživao cjelovito i posebno razmatranje.

Ugovor o zakupu također je jedan od obveznopравnih osnova korištenja voda. Zaključuje se u situacijama kad se radi o manjem opsegu korištenja voda za određene namjene.

Ugovor se zaključuje u skladu s propisima o obveznopравnim odnosima (čl. 143. st. 2.)

II/3.2. V o d n o d o b r o posebna je pravna kategorija, ali u pogledu pravnog statusa, te određenih prava i obveza kao i u pogledu upravljanja raspolaganja i korištenja Zakon razlikuje javno vodno dobro od vodnog dobra, kao što je to u prethodnom dijelu izlaganja višekratno isticano.

Pri tome su neka temeljna obilježja zajednička dok u pogledu određenih stvarnih i obveznih prava postoje bitne i značajne razlike.

Osim tih razlika u okviru samog Zakona o vodama, odredbe tog posebnog Zakona o vodnom dobru i javnom vodnom dobru znače uspostavljanje posebnog pravnog režima koji djelomično odstupa od pravnih normi imovinskog (građanskog) prava.

U daljnjem izlaganju razmotrit ćemo upravo te razlike i specifičnosti u pogledu stvarnopравnog i obveznopравnog uređenja u svezi sa slijedećim pitanjima:

- a) vlasništvo i druga stvarna prava na vodnom dobru
- b) korištenje vodnog dobra
- c) koncesija na javnom vodnom dobru i ugovor o zakupu
- d) građenje na vodnom dobru
- e) prestanak javnog vodnog dobra.

II/3.2.a) Vlasništvo i druga stvarna prava na vodnom dobru

Što se tiče prava vlasništva i drugih stvarnih prava bitna je razlika između vodnog dobra i javnog vodnog dobra.

Vodno dobro kao i javno vodno dobro mogu biti predmet prava vlasništva.

Javno vodno dobro kao javno dobro u općoj upotrebi prema odredbama čl. 61. Zakona o vodama u vlasništvu je Republika Hrvatska.

Javno vodno dobro može, dakle biti samo u vlasništvu Republike Hrvatske dok ostala vodna dobra mogu biti u vlasništvu i drugih pravnih i fizičkih osoba.

Pretežni dio zemljišnih čestica koje čine vodno dobro prema čl. 57. Zakona o vodama u vlasništvu je Republike Hrvatske³⁰.

Prema odredbama čl. 61. Zakona o vodama javno vodno dobro je neotuđivo što dakle predstavlja ograničenje prava vlasništva za vlasnika javnog vodnog dobra dakle za Državu kao nositelj tog prava.

Država kao vlasnik javnog vodnog dobra ne može njime raspolagati na način da ga otuđi odnosno prenese u vlasništvo drugoj osobi, čime bi došlo do prestanka vlasništva Republike Hrvatske na javnom vodnom dobru.

Nesporno je da se radi o prinudnom pravnom propisu pa bi ugovori zaključeni protivno tim odredbama bili apsolutno ništavi.

³⁰ I. Šimunović i J. Daničić, op. cit. str. 5.

Za vodno dobro takvog ograničenja nema, ono dakle nije izvan prometa ali postoji pravo prvokupa u korist Republike Hrvatske ako se radi o vodnom dobru koje je vlasništvo drugih osoba (čl. 67.)

Realizacijom prava prvokupa u korist Republike Hrvatske vodno dobro postaje javno vodno dobro.

Na javnom vodnom dobru ne može se dosjelošću steći pravo vlasništva ili drugo stvarno pravo (čl. 62.).

Ove se odredbe odnose na originarno stjecanje prava vlasništva pri čemu se isključuje dosjelost kao jedan od originarnih načina stjecanja prava vlasništva. Što se tiče drugih stvarnih prava to se, s obzirom na odredbe Zakona o vlasništvu, odnosi na pravo služnosti, budući da se glede ostalih ograničenih stvarnih prava dosjelošću može stjecati jedno pravo služnosti.

Odredbe čl. 62. Zakona o vodama, odstupaju na taj način od općih odredaba o stjecanju prava vlasništva dosjelošću. Prema odredbi čl. 159. Zakona o vlasništvu na stvarima u vlasništvu Republike Hrvatske može se, naime, dosjelošću steći pravo vlasništva, ali uz posebne pretpostavke u pogledu vremena dosjelosti. Potrebno je naime dvostruko vrijeme od onog propisanog inače za stjecanje prava vlasništva dosjelošću.

Na javnom vodnom dobru moguće je stjecanje nekog drugog stvarnog prava, dakle ne prava vlasništva, prema odredbama čl. 62. st. 2. Zakona o vodama samo na temelju prethodnog akta "Hrvatskih voda" kojim se utvrđuje da to pravo neće utjecati na ostvarivanje namjena predviđenih Zakonom (čl. 59.) odnosno da neće potpuno isključiti dopuštenu opću uporabu na javnom vodnom dobru.

Prema jednoj novijoj odluci Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Rev 3916/94 od 31. siječnja 1996.g. "na javnom dobru koje je u općoj uporabi ne može se stjecati pravo vlasništva niti dosjelošću niti građenjem".

U obrazloženju presude rečeno je, između ostalog:

"da je tužitelj 1960.g. sagradio kuću za odmor na zemljišnoj čestici koja je u zemljišnim knjigama i u katastarskom operatu upisana kao javno dobro jer pripada obali rijeke (zemljište nastalo naplavom uz rijeku). Na tom zemljištu nije formirana građevinska parcela Provedbenim urbanističkim planom.

Na tako utvrđeno činjenično stanje sudovi nižeg stupnja pravilno su primijenili materijalno pravo kada su tužitelja odbili s tužbenim zahtjevom, s obzirom na to da se pravo vlasništva na javnom dobru, koje je u općoj uporabi, ne može stjecati dosjelošću, a ni građenjem. Uzurpacija javnog dobra ne mijenja njegovu namjenu.

Okolnost da od nadležnog upravnog tijela nije određeno rušenje spornoga građevinskog objekta, nije odlučna u ovom sporu glede utvrđenja stjecanja prava vlasništva na kući za odmor i zemljištu koje služi za redovnu upotrebu."

Posebne odredbe Zakona o vodama odnose se na isključenje posjedovne zaštite za osobe koje neovlašteno koriste javno vodno dobro (čl. 64. st. 4.). Smatra se da je to, također, odstupanje od općih odredbi Zakona o vlasništvu (čl. 27.).

Moramo, međutim, istaći da dugogodišnja sudska praksa nije priznavala posjedovnu zaštitu na javnom dobru (tako npr. i odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske broj Gzz 22/83 od 16. ožujka 1993.g.)

II/3.2.b) Korištenje javnog vodnog dobra

Što se tiče korištenja javnog vodnog dobra odredbe Zakona o vodama uspostavljaju također poseban pravni režim koji se razlikuje od onog uređenog naprijed citiranim čl. 35. st. 4. Zakona o vlasništvu.

Prema općim propisima Zakona o vlasništvu javnim dobrima u općoj uporabi koja su namijenjena za uporabu svih, svatko ima pravo služiti se na način koji je, radi ostvarenja te namjene, odredilo nadležno tijelo.

Zakon o vodama glede korištenja javnog vodnog dobra ne sadrži posebne odredbe o tome što se smatra općom uporabom javnog vodnog dobra kao što je to slučaj s korištenjem voda (čl. 26. Zakona).

Međutim, treba uzeti u obzir opće odredbe čl. 35. st. 4. Zakona o vlasništvu koji propisuje da se na javna dobra u općoj uporabi na odgovarajući način primjenjuju pravila koja vrijede za opća dobra ako posebnim zakonom nije što drugo predviđeno ili u ovom slučaju navedeni opći propisi primjenjuju se dakle supsidijarno ako Zakon o vodama ne određuje drukčije.

Što se tiče javnog vodnog dobra, polazeći nesumnjivo od tih pravila, Zakon o vodama predviđa da se svatko pod jednakim uvjetima može služiti javnim vodnim dobrom za odmor i rekreaciju, ali na način i u opsegu koji se propisuje odlukom gradskog ili općinskog vijeća (čl. 63. st. 1.).

Pravo na opću uporabu javnog vodnog dobra može, međutim, biti ograničeno.

Tako bi se moglo ograničiti korištenje za odmor i rekreaciju ako bi se dokazalo da je to štetno za javno vodno dobro (čl. 63. st. 2.).

Izričito je, nadalje, predviđeno (čl. 64. st. 3.) da pravo korištenja stečeno koncesijom ili ugovorom o zakupu može na dijelu javnog vodnog dobra drugim osobama ograničiti ili potpuno isključiti njegovu uporabu.

Zakon je, naime, pravnim i fizičkim osobama istodobno omogućio (čl. 64.) da steknu pravo gospodarskog korištenja dijela javnog vodnog dobra temeljem ugovora o koncesiji ili temeljem ugovora o zakupu (čl. 64. st. 2.).

Isključena je, pri tome, mogućnost da se pravo gospodarskog korištenja temeljem koncesije ili ugovora o zakupu odnosi na namjene predviđene čl. 59. Zakona radi održavanja i poboljšanja vodnog režima.

Zakon o vodama sadrži u čl. 66. i 67. posebne odredbe u svezi s korištenjem zemljišnih čestica koje su vodno dobro ali ne javno vodno dobro.

Vodno dobro koje nije u vlasništvu Republike Hrvatske već je u vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba, može se otuđiti ili dati u zakup.

Na vodnom dobru, međutim, postoji ograničenje prava vlasništva. Vlasnici su dužni dopustiti njihovo korištenje za sve namjene iz čl. 59. dakle one koje služe održavanju i poboljšanju vodnog režima (npr. građenje vodnih građevina, postavljanje uređaja za uređenje vodotoka i dr.)

To je nesumnjivo oblik ograničenja prava vlasništva o čemu se u daljnjim izlaganjima cjelovitije govori uključujući i pitanje prava na naknadu štete vlasniku, o čemu Zakon u čl. 66. ne sadrži nikakve odredbe.

U slučaju prodaje tih zemljišnih čestica Republika Hrvatska ima pravo prvokupa a prelaskom u njezino vlasništvo takve zemljišne čestice postaju javno vodno dobro.

U pogledu tih čestica moguće je izvlaštenje u korist Republike Hrvatske, ako su osobiti značajne za održavanje vodnog sustava (čl. 67. st. 1.)

Naknada za izvlaštene nekretnine priznaje se u visini tržišne vrijednosti (čl. 67. st. 2.).

II/3.2.c) Koncesija na javnom vodnom dobru i ugovor o zakupu

Koncesija i ugovor o zakupu također su jedan od način korištenja i osnov su za stjecanje obveznih prava na javnom vodnom dobru.

U kojim se slučajevima može i mora zasnovati koncesija, a u kojim zakup, ovisi o:

- opsegu korištenja javnog vodnog dobra
- namjeni za koju se koristi javno vodno dobro.

Zavisno o tome bitna je razlika u ovlaštenjima koja pripadaju temeljem koncesije i temeljem zakupa.

Sve ono što je rečeno o koncesiji kad smo govorili o koncesiji na vodama, dakle u dijelu u kojem se te odredbe zajednički, treba primijeniti i kad se radi o koncesiji na javnom vodnom dobru.

Ovdje ćemo se stoga osvrnuti samo na one odredbe o koncesiji i o ugovoru o zakupu koje se odnose posebno na javno vodno dobro.

Prema odredbama čl. 143. koncesija na javnom vodnom dobru potrebna je za gospodarsko i drugo korištenje javnog vodnog dobra s podizanjem trajnih građevina odnosno izgradnjom uređaja, te za korištenje javnog vodnog dobra za športske i rekreacijske svrhe s podizanjem trajnih građevina uključujući vađenje pijeska i šljunka (čl. 143. st. 1. toč. 10. – 12.)

Postoje i iznimke, kad je korištenje javnog vodnog dobra moguće i bez koncesije ako se radi o manjem opsegu korištenja bez podizanja trajnih građevina i bez izgradnje uređaja.

U takvim slučajevima zaključuje se ugovor o zakupu (čl. 143. st. 2.).

Koncesija nije potrebna niti za opću uporabu javnog vodnog dobra.

Koncesija nije potrebna niti Državi odnosno nije potrebna "za ulaganja i radnje iz st. 1. čl. 143., koje se obavljaju u ime i za potrebe Države ako na osnovi toga druge pravne i fizičke osobe ne stječu stvarnopravne ovlasti" (čl. 143. st. 3.).

Iz navedenih odredaba proizlazi da koncesija nije potrebna za svako korištenje javnog vodnog dobra, ali je korištenje javnog vodnog dobra temeljem koncesija pravilo, a temeljem ugovora o zakupu iznimka.

Ugovor o zakupu također je jedan od obveznopravnih osnova korištenja javnog vodnog dobra. Zaključuje se u situacijama kad se radi o manjem opsegu korištenja, bez podizanja trajnih građevina odnosno izgradnje uređaja.

Ugovor se zaključuje u skladu s propisima o obveznopravnim odnosima (čl. 143. st. 2.).

II/3.2.e) Građenje na vodnom dobru

Građenje na vodnom dobru jedan je od oblika korištenja vodnog dobra, ali istovremeno nameće vlasniku odnosno drugom korisniku vodnog dobra ograničenje njegovih prava na nekretnini, a može dovesti do izvlaštenja.

Tako je, npr. odredbama članka 59. Zakona predviđeno, između ostalog, da je vodno dobro osobito namijenjeno za građenje vodnih građevina.

Definiciju vodne građevine Zakon o vodama daje u članku 8.

To su građevinski objekti ili skupovi takvih objekata zajedno s pripadajućim uređajima koji čine tehničku odnosno tehnološku cjelinu, a služe za uređenje vodotoka i drugih voda, zaštitu od štetnog djelovanja voda, zahvaćanje voda radi njihova namjenskog korištenja i za zaštitu voda.

S obzirom na svoju namjenu podijeljene su u četiri osnovne kategorije (članak 9.) i to:

- regulacijske i zaštitne vodne građevine
- vodne građevine za melioracijsku odvodnju
- vodne građevine za korištenje voda
- vodne građevine za zaštitu voda.

Vodne građevine mogu biti predmet prava vlasništva i drugih stvarnih prava.

Namjena određuje njihov vlasničkopravni status.

Regulacijske i zaštitne vodne građevine u vlasništvu su države (članak 10. stavak 1.) i njihovo građenje uvijek je ex lege u interesu Republike Hrvatske. One su, dakle, dobra od interesa za Republiku Hrvatsku.

Iznimno i te građevine mogu biti u vlasništvu drugih osoba pod pretpostavkama da vlasnik na taj način štiti svoje nekretnine i da je gradi na svojoj nekretnini (članak 10. stavak 3.)

Vodne građevine za melioracijsku odvodnju i navodnjavanje u vlasništvu su županije (članak 11. stavak 1.) ili vlasništvu drugih fizičkih i pravnih osoba, a njihovo je građenje u interesu Republike Hrvatske kad je to predviđeno posebnim propisom.

Iz navedenih odredaba proizlazi da Zakon o vodama sadrži odredbe o stvarnopravnim prvenstveno vlasničkopravnim posljedicama građenja na vodnom dobru.

Međutim, te odredbe nisu dovoljne pa će za niz pitanja odgovor trebati tražiti u odredbama o koncesiji, o zakupu, o korištenju vodnog dobra i javnog vodnog dobra i dr.

Polazeći od toga da su vodne građevine građevinski objekti u smislu Zakona o građenju ("Narodne novine", broj 77/92, 82/92, 33/95) do primjene će doći i načelo jedinstva nekretnine u skladu s kojim treba tumačiti i odredbe svih važećih zakona (čl. 395. Zakona o vlasništvu).

II/3.2.e) Prestanak javnog vodnog dobra

Pod određenim pretpostavkama (čl. 65.) moguće je da zemljišne čestice koje čine javno vodno dobro prestaju biti dijelom javnog vodnog dobra.

Radi se o slijedećim pretpostavkama koje moraju kumulativno³¹ biti ispunjene:

1. ako se rješenjem Državne uprave za vode utvrdi da je zemljišna čestica postala trajno nepotrebna za namjene iz čl. 59. ovog Zakona i da je uslijed toga prestala biti javnim vodnim dobrom, i

2. ako se u zemljišnoj knjizi briše njezino svojstvo javnog vodnog dobra.

Svojstvo javnog dobra na nekoj zemljišnoj čestici prestat će, dakle, brisanjem toga svojstva u zemljišnoj knjizi na temelju rješenja Državne uprave za vode.

U svezi s primjenom ove odredbe napominje se da bi Državna uprava za vode u svom rješenju koje ima inače karakter upravnog akta, trebala odrediti provedbu rješenja o zemljišnoj knjizi po službenoj dužnosti. Ovim rješenjem, osim brisanja svojstva javnog vodnog dobra, trebalo bi istodobno po službenoj dužnosti odrediti i upis prava vlasništva u korist Republike Hrvatske u slučajevima kada na toj čestici zbog nesređenosti zemljišno-knjižnog stanja ranije nije upisano pravo vlasništva u korist Republike Hrvatske.

Dalje se ističe da je u praksi vrlo rijetka situacija da se ova rješenja donose na inicijativu "Hrvatskih voda" koje su dužne voditi vodne katastre i sređivati ih sa stvarnim stanjem, nego se donose na inicijativu drugih osoba (najčešće uzurpanata na uzurpiranom zemljištu).

Naglašava se i to da glede raspolaganja nekretninama koje su prestale biti javno vodno dobro važe zakoni koji inače uređuju pitanje upravljanja i raspolaganja drugim nekretninama u

³¹ Danica Domjanović: Stvarna i obvezna prava na vodama i vodnom dobru, str. 4, Savjetovanje 2000.
I. Šimunović, op. cit. str. 4.

vlasništvu Republike Hrvatske (Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Zakon o Vladi Republike Hrvatske, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o šumama), zavisno od toga je li nekretnina koja je prestala biti javno vodno dobro građevinsko, poljoprivredno ili šumsko zemljište³².

III. Ograničenje prava vlasnika i korisnika zemljišta

Zakon o vodama sadrži poseban odjeljak (9) pod nazivom "Ograničenje prava vlasnika i korisnika zemljišta i posebne mjere radi održavanja vodnog režima" (čl. 106. – 112.)

Ograničenja prava ovlaštenika stvarnih i drugih prava na zemljištima na koje se odnose odredbe Zakona o vodama nisu sadržana samo u ovom odjeljku.

Niz ostalih odredaba Zakona o vodama predviđa i druga ograničenja prava vlasnika i korisnika zemljišta.

Tako npr. glede služenja tim nekretninama (čl. 25. – 30., čl. 66.) raspolaganja nekretninama (čl. 67.) u svezi sa zaštitom voda od onečišćavanja (čl. 68. – 81.) pristupa na nekretnini bez dopuštenja vlasnika (čl. 30. st. 2.) i dr.

Ograničenja se odnose na vlasnike i korisnike zemljišta dakle na stvarnopravne ovlaštenike glede zemljišta kao i na one koji temeljem nekog drugog pravnog temelja koriste zemljište ili vode (npr. temeljem ugovora o zakupu ili ugovora o koncesiji).

Ograničenja mogu obuhvaćati vode, zemljišne čestice koje se smatraju vodnim dobrom, ali i zemljišne čestice koje se ne smatraju vodnim dobrom. Ovo posljednje je npr. slučaj iz čl. 109. koji se odnosi na vlasnika i korisnike drugog zemljišta na ugroženom području.

Po svom sadržaju ograničenja mogu biti upravljena na zabranjivanje, sprječavanje ili ograničavanje određenih radnji (npr. čl. 106. Zakona) ili na obvezu vlasnika da dopusti služenje zemljištem na zakonom predviđen način (npr. čl. 109. Zakona o vodama).

Zabrane iz čl. 106. Zakona predviđene su radi očuvanja i održavanja regulacijskih i zaštitnih te drugih vodnih građevina i radi sprječavanja pogoršanja vodnog režima iz čl. 106. st. 1.

Tako je npr. zabranjeno:

1. na nasipima i drugim regulacijskim i zaštitnim vodnim građevinama kopati i odlagati zemlju, pijesak, šljunak, puštati i napasati stoku, prelaziti i voziti motornim vozilima izuzev na mjestima na kojima je to izričito dopušteno, te obavljati druge radnje kojima se može ugroziti sigurnost ili stabilnost tih građevina (čl. 106. st. 1. toč. 1.),

2. u uređenom inundacijskom pojasu orati zemlju, saditi i sjeći drveće i grmlje (čl. 106. st. 1. toč. 2.).

Druga vrsta ograničenja predviđaju npr. već spomenute odredbe čl. 109. prema kojima su, radi provođenja obrane od poplava vlasnici i korisnici zemljišta na ugroženom području dužni na zahtjev "Hrvatskih voda" dopustiti:

1. korištenje pijeska, šljunka, zemlje i kamena s njihova zemljišta

2. prijelaz osoba i prijevoznih sredstava preko njihova zemljišta.

Zakon o vodama sadrži u nizu odredaba i posebne odredbe o odgovornosti za štetu odnosno naknadi štete i to:

a) o obvezi odnosno pravu na naknadu štete u pojedinim slučajevima,

b) o načinu popravljivanja štete i o visini naknade,

c) o nadležnosti za odlučivanje o zahtjevu za naknadu štete.

³² Danica Domjanović, op. cit. str. 4.

Te odredbe odstupaju od općih odredaba o naknadi štete. Smatra se da to nije u suprotnosti sa Zakonom o obveznim odnosima budući da se odredbe općeg dijela tog Zakona ne primjenjuju u pitanjima koja su drukčije uređena posebnim zakonom (čl. 24.).³³

Što se tiče postojanja obveze odnosno prava na naknadu štete, u nekim odredbama Zakona obveza naknade štete propisana je za štetnika kad je zbog poduzimanja zabranjenih radnji ili propuštanja poduzimanja određenih radnji, nastala šteta (npr. čl. 107.) dok je u drugim slučajevima priznato pravo na naknadu štete zbog ograničenja prava vlasnika i korisnika.

Zakon u nekim situacijama predviđa način popravljivanja štete, a u nekim ne.

Tako je štetnik dužan uspostaviti prijašnje stanje ili će ti radovi biti izvedeni na njegov trošak, a ako štetu nije moguće popraviti na taj način, tuženik je dužan naknaditi štetu u iznosu koji određuje upravno tijelo (vodoprivredni inspektorat) prema cjeniku koji donose "Hrvatske vode" (čl. 107.).

Postoje, dakle, slučajevi (čl. 107. ili čl. 55.) u kojima o naknadi štete ne odlučuje sud već nadležno upravno tijelo.

Očigledno se smatralo da se hitnost postupanja bolje može ostvariti kroz djelovanje upravnih tijela, a ne suda.

U drugim slučajevima kad se vlasniku odnosno korisniku zemljišta zbog ograničenja njihovih prava priznaje naknada stvarne štete, za slučaj spora predviđena je nadležnost suda (čl. 109., čl. 111.).

Što se tiče opsega i visine naknade štete kriteriji za njezino utvrđivanje nisu jedinstveni. Negdje su oni predviđeni, a negdje o tome nema odredaba. Tako se visina štete može odrediti:

- prema cjeniku "Hrvatskih voda" (čl. 107.)
- prema kriterijima Zakona o izvlaštenju (čl. 47.)
- prema visini stvarne štete.

U svezi s pitanjem naknade štete istakli bi još. slijedeće:

Zakon o vodama u nekim slučajevima (vidjeli smo čl. 109. čl. 111.) izričito priznaje vlasnicima i korisnicima zemljišta naknadu štete i to "stvarne štete" zbog ograničenja njihovih prava na zemljištu.

Međutim, u čitavom nizu slučajeva u kojima se također radi o ograničavanju prava vlasnika odnosno korisnika zemljišta, Zakon o tome ne sadrži nikakve odredbe (npr. čl. 66.).

Postavlja se stoga, pitanje da li i u takvim slučajevima ograničavanja prava (npr. čl. 59. i čl. 66.) vlasnicima i korisnicima pripada pravo na naknadu štete. Npr: da li vlasnici vodnog dobra imaju pravo na naknadu u slučajevima kad su zbog namjene vodnog dobra dužni trpjeti ograničenja prava vlasništva (npr. nemogućnost gradnje) što uz ostalo, nesumnjivo smanjuje i prometnu vrijednost takvog zemljišta.³⁴

Sigurno je da postoje pravni argumenti u prilog stajališta da vlasnicima i u takvim slučajevima pravo na naknadu daje Ustav (čl. 50.) kao i odredbe Zakona o vlasništvu i Zakona o obveznim odnosima.³⁵

Slijedeće je pitanje da li naknada štete pripada u punom iznosu, što obuhvaća, prema općim propisima stvarnu štetu i izmaklu korist, ili se priznaje samo stvarna šteta Zakon o vodama spominje samo stvarnu štetu u odredbama u kojima govori o pravu vlasnika ili korisnika na naknadu štete.

Umjesto zaključka otvara se niz pitanja koja u praksi mogu biti sporna. Ograničenja mogu biti značajna kao i nastala šteta.

³³ I. Šimunović i Jasnica Daničić, op. cit. str. 26.

³⁴ I. Šimunović i Jasnica Daničić, op. cit. str. 27.

³⁵ Danica Damjanović, op. cit. str. 3.

Međutim, odredbe o naknadi štete u Zakonu o vodama nepotpune su i zasnivaju se na različitim kriterijima priznavanja i utvrđivanja naknade. Zakon ne sadrži odredbu kojom bi se upućivalo na primjenu općih propisa o naknadi štete.

Kao poseban oblik ograničenja prava vlasništva predviđeno je osnivanje služnosti.

Radi se o služnostima posebne vrste koje se razlikuju od stvarnih služnosti.

Tako je npr. predviđeno (čl. 47.) mogućnost ustanovljavanja služnosti iz čl. 112. u svrhu dovođenja vode u meliorizacijski sustav ili za odvodnjavanje.

Što se tiče postupka i naknade prema čl. 47. na odgovarajući se način primjenjuju odredbe Zakona o izvlaštenju, dok je prema odredbama čl. 112. za slučaj spora o "osnivanju služnosti i visini naknade" nadležan odlučivati sud.

ZAKLJUČAK

Uvodno smo istakli da je naglasak u ovom referatu na stvarnopravnom i vlasničkopravnom uređenju voda i vodnog dobra. Stoga smo u našem izlaganju nastojali obuhvatiti upravo one odredbe Zakona o vodama koje se odnose na to uređenje. U mjeri u kojoj ih u primjeni dopunjuju opći propisi obuhvatili smo i te propise. Čini nam se ipak da se Zakon o vodama kao lex specialis koji je trebao rješavati niz značajnih pitanja vodnog prava nije upuštao u cjelovito rješenje imovinskopravnih odnosa na vodama i vodnom dobru.

Razumljivo je da se pri tome, i bez izričitog upućivanja na opće propise, u nizu situacija podrazumijeva njihova supsidijarna primjena.

Neovisno o tome za pretpostaviti je da specifičnosti predmeta reguliranja Zakona o vodama i na tom području zahtijevaju posebna zakonska rješenja.

Malobrojna sudska praksa ne bi trebala davati osnova za zaključak da u praksi nije bilo sporova odnosno spornih pitanja.

Svrha bi ovog referata bila postignuta ako bi pomogao da se bolje uopće i identificiraju pitanja stvarnih i obveznih prava na vodama i vodnom dobru i to kako ona koja je Zakon o vodama riješio, tako i ona koja nije cjelovito ili nije uopće riješio.