

Frane Staničić*

Posebni zakoni kao rješenje investicijskih problema u Republici Hrvatskoj: Zakon o igralištima za golf i Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske

Sadržaj

1. Uvod
2. Zakon o igralištima za golf
 - 2.1. Ograničenja vlasništva propisana ZIG-om
 - 2.2. Izgradnja golf igrališta od posebnog je interesa za RH – izvlaštenje pod povoljnijim uvjetima (čl. 1 st. 2)
 - 2.2.1. Stupanje u posjed izvlaštene nekretnine (čl. 10)
 - 2.2.2. Utvrđivanje tržišne naknade (čl. 13)
 - 2.3. Prisilna kupoprodaja (čl. 11)
 - 2.4. Ustavnost ZIG-a nakon donošenja ZIDZIG-a
3. Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske
 - 3.1. Uvodne napomene
 - 3.2. Poigravanje s pojmom „javnog interesa“
 - 3.3. Izdavanje mišljenja
 - 3.4. Raspolaganje nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske
 - 3.4.1. Raspolaganje „spornim“ nekretninama
4. Zaključak

1. Uvod

U posljednje se vrijeme u Republici Hrvatskoj ističe sporost rada uprave i kompliciranost zakonom propisanih procedura kao ključna prepreka investicijskom zamahu. Navodi se da je potrebno pojednostavniti procedure, ubrzati provođenje postupaka i kada se radi o većim projektima, omogućiti investitorima što brže dolaženje do svih potrebnih dozvola. U skladu s tim, smatra se da je dopustivo donositi posebne zakone kojima bi se derogirale odredbe drugih zakona i bitno pojednostavnili procedura za omogućavanje izvođenja niza radova ili izgradnje objekata za koje se procijeni da su od interesa za Republiku Hrvatsku.¹ Prvi takav zakon bio je

* Autor je doktor pravnih znanosti i docent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

¹ Posebno je to slučaj pri stupanju u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. V. tako čl. 30b Zakona o željeznici, NN 123/03, 30/04, 153/05, 79/07, 120/08 i 75/09; čl. 27 Zakona o vodama, NN 153/09, 63/11, 130/11 i 56/13; čl. 41 Zakona o cestama, NN 84/11, 22/13, 54/13 itd.

Zakon o igralištim za golf² (ZIG), čije je donošenje pokrenulo široku javnu raspravu, a čiji je konačni učinak bio nikakav, budući da se prema njegovim odredbama nije izgradilo niti jedno igralište za golf. Drugi zakon, koji još nije donesen i koji još nije upućen niti u Vladinu proceduru, a koji je već izazvao nezapamćene kontroverze u medijskom prostoru je Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske (ZSIP). Kod oba ova zakona javljaju se slična pitanja, odnosno problemi.

Prvi i najočitiji problem jest problem njihove ustavnosti, odnosno postavlja se pitanje da li su njihove odredbe u skladu s Ustavom Republike Hrvatske³. Posebno pitanje javlja se kod ZSIP-a, a tiče se njegove usklađenosti s međunarodnim ugovorima kojima je Republika Hrvatska stranka. U daljnjem tekstu analizirati će se oba zakona i odgovoriti na postavljena pitanja. Međutim, treba naglasiti da je sve što će u daljnjem tekstu biti napisano o ZSIP-u temeljeno na tekstu zakona koji je bio upućen u javnu raspravu u siječnju 2013. godine. Načelno, smatram da ni kod jednog od ova dva zakona nije upitna dopustivost njihovog donošenja, ali prilikom njihovog donošenja moraju biti poštovani zahtjevi sukladnosti s Ustavom Republike Hrvatske i međunarodnim ugovorima kojih je RH stranka. Međutim, smatram i da država, donošenjem, odnosno, najavljuvanjem ovakvih zakona priznaje da nije u stanju provoditi postojeće zakone, pa zbog toga postupci traju izvan svih zakonima propisanih rokova. Ako je tomu tako, što nam garantira da će država biti u stanju provesti i ove zakone?

2. Zakon o igralištim za golf⁴

Hrvatski Sabor je na sjednici 15. prosinca 2008. donio ZIG. O kontroverzama koje je potakao vrlo se brzo počelo pisati i u literaturi.⁵ Nedugo nakon njegovog donošenja, pokrenut je postupak za ocjenu njegove suglasnosti s Ustavom RH pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (dalje u radu: USRH).⁶

USRH nije odlučio o suglasnosti ZIG-a s Ustavom RH, budući da je, prije donošenja odluke po zahtjevu ili prijedlogu, Sabor na sjednici 18. lipnja 2010. donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o igralištim za golf⁷ (dalje u radu: ZIDZIG). Dodatno, Sabor je 28. listopada 2011. donio Zakon o prestanku važenja Zakona o igralištim za golf⁸, te se može reći da je i sam izrekao svoj sud o njegovoj opravdanosti. Ipak, smatram da je potrebno analizirati prvotni tekst ZIG-a i, na temelju analize, izreći stav o njegovoj ustavnosti. Naime, ta će analiza, uz analizu

² NN 152/08.

³ NN 85/10 – proč. tekst.

⁴ Dio rada koji se odnosi na Zakon o igralištim za golf bazira se na mome prethodnom radu: *Ustavnost Zakona o igralištim za golf* nastalog za potrebe znanstveno-stručnog skupa *Razvoj i okoliš - perspektive održivosti održanog* na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu 06. i 07. 10. 2011, a koji je u postupku objave u Zborniku radova sa skupa.

⁵ D. Sarvan, Golf igrališta i izvlaštenje, prvi dio, *Informator*, Zagreb, 5765-2009, ss. 10-12; D. Sarvan, Golf igrališta i izvlaštenje, drugi dio, *Informator*, Zagreb, 5766/5757-2009, ss. 15 i 16; I. Šprajc, Izvlaštenje prema Zakonu o igralištim za golf, *Hrvatska pravna revija*, Zagreb, 5-2009, ss. 71-74.

⁶ Zahtjev za ocjenu suglasnosti ZIG-a s Ustavom postavili su zastupnici SDP-a, sukladno čl. 35 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske (NN 99/99, 29/02 i 49/02, dalje u radu: UZUS), a prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZIG-a s Ustavom podnijeli su, sukladno čl. 38 st. 1 UZUS-a, HHO za ljudska prava te GONG, Transparency International Hrvatska i Zelena akcija.

⁷ NN 80/10.

⁸ NN 130/11.

ZSIP-a, pokazati da se problemi koji su supra navedeni ne mogu riješiti donošenjem posebnih zakona.

2.1. Ograničenja vlasništva propisana ZIG-om

Odredbama ZIG-a bila su propisana dva oblika ograničavanja vlasništva – izvlaštenje i prinudna kupoprodaja. Naime, ZIG-om je bilo propisano da je izgradnja igrališta za golf od posebnog interesa za RH – što olakšava provođenja izvlaštenja, koje se provodi u skladu s odredbama Zakona o izvlaštenju⁹ (dalje u radu: ZI), ako nije drugačije ZIG-om propisano (čl. 8 ZIG-a), a bila je propisana i obveza prodaje investitorima u golf igrališta nekretnina u vlasništvu RH, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u radu: JLPS) te pravnih osoba koje su u njihovom vlasništvu ili su od njih osnovane.

Kada se analiziraju odredbe ZIG-a kojima su navedena ograničenja propisana, posebno su sporne, s ustavnopravnog gledišta, odredbe čl. 1 st. 2, čl. 10, 11 i 13 ZIG-a. U daljnjem tekstu analizirat će se ustavnost navedenih odredaba.

2.2. Izgradnja golf igrališta od posebnog je interesa za RH – izvlaštenje pod povoljnijim uvjetima (čl. 1 st. 2)

Bilo je propisano, čl. 1 st. 2 ZIG-a, da je izgradnja golf igrališta od posebnog interesa za RH. Ovom odredbom, kakvu nalazimo i u mnogim drugim zakonima, postupak izvlaštenja bio je bitno pojednostavljen pod uvjetom da površina zemljišta koje treba izvlastiti ne prelazi 20% ukupne površine igrališta za golf. U tom je slučaju korisnik izvlaštenja podnosio zahtjev za izvlaštenjem nekretnina koje su mu potrebne za izgradnju igrališta za golf, te su se, prema čl. 8 ZIG-a, na daljnji postupak primjenjivale odredbe ZI-a kao općeg zakona koji uređuje izvlaštenje, ukoliko ZIG-om nije drugačije uređeno. Međutim, ukoliko površina zemljišta koje se izvlašćuje prelazi 20% ukupne površine igrališta za golf, interes RH se nije presumirao, već je bila potrebna odluka Vlade RH o postojanju interesa RH. Neki su autori kritizirali ovu odredbu i smatraju da interes RH za izgradnju golf igrališta ne bi smio ovisiti o veličini nekretnina koje treba izvlastiti, već o novoj namjeni tih nekretnina i procjeni da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje (primjerice poljoprivredno zemljište) u novoj namjeni (tj. igralište za golf) postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način.¹⁰

Pojavila su se, kao sporna, dva pitanja:

(1) Da li je formulacija: „Izgradnja igrališta za golf od posebnog je interesa za Republiku Hrvatsku uključivo i izdvajanje šume i šumskog zemljišta iz šumskogospodarske osnove“ u suprotnosti sa čl. 52 Ustava? Ovo pitanje je posebno bitno ako se dovede u vezu sa čl. 9 st. 3 ZIG-a koji je propisivao:

„U ograničenje površine ... ne uračunavaju se površine šuma i/ili šumskog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske.“

⁹ NN 9/94, 35/94, 112/00 (odluka USRH), 114/01, 79/06, 45/11 i 31/12.

¹⁰ D. Sarvan (bilj. 5), s. 15.

Ispravna argumentacija bila bi, po mom mišljenju, u ovom slučaju sljedeća: čl. 52 Ustava uistinu navodi određena javna dobra koja imaju osobitu zaštitu RH, ali taj popis nije potpun. Sama stilizacija ove ustavne odredbe ukazuje nam na činjenicu da se ovaj popis javnih dobara koja uživaju osobitu zaštitu RH može proširiti¹¹ na sve one „nekretnine ... za koje je zakonom određeno da su od interesa za Republiku Hrvatsku.“ Onog trenutka kada je zakonom određeno da je neka stvar, izgradnja, pothvat i sl. od interesa RH, po sili samog Ustava ulazi u jednak rang s javnim dobrima (primjerice šumama¹²) navedenima u čl. 52 Ustava. Prema tome, čl. 1 st. 2 ZIG-a nije u suprotnosti sa čl. 52 Ustava.

(2) Da li je čl. 1 st. 2 ZIG-a u suprotnosti sa čl. 1 Protokola br. 1 uz Konvenciju¹³?

Naime, pravo vlasništva spada u tzv. uvjetovana prava prema Konvenciji, koja se mogu ograničavati pod sljedećim uvjetima:

1. ako je ograničenje propisano zakonom,
2. ako je ograničenje poduzeto radi ostvarenja nekog od „legitimnih ciljeva“ navedenih u mjerodavnom članku Konvencije;
3. ako je ograničenje „nužno u demokratskom društvu“;
4. ako ograničenje nije diskriminirajuće u smislu čl. 14 Konvencije.¹⁴

Miješanje u pravo vlasništva propisano ZIG-om u skladu je s uvjetom br. 1 – da je ograničenje propisano zakonom, pri čemu se izvlaštenje provodi u općem interesu, uz zakoniti cilj.

Što se tiče drugog uvjeta – da je ograničenje poduzeto radi ostvarenja nekog od „legitimnih ciljeva“, ESLJP smatra da je, ukoliko je svrha zakonodavstva promicanje gospodarske dobrobiti zemlje, to „legitiman cilj“, te ne ulazi u pravo države ugovornice da promiče legitimitne ciljeve poput gospodarske dobrobiti zemlje na način na koji to smatra za shodno.¹⁵

Međutim, ukoliko se radi o pojedinačnim slučajevima izvlaštenja, koji nisu dio procesa gospodarske, socijalne ili političke reforme, niti postoje posebne okolnosti, kontrola legitimnosti cilja radi kojeg se izvlaštenje provodi je nužno stroža.¹⁶

Glede trećeg uvjeta – da je ograničenje „nužno u demokratskom društvu“, potrebno je podrobno obrazložiti slaganje odredbe čl. 1 st. 2 ZIG-a sa čl. 1 Protokola br. 1. Naime, da bi ograničenje bilo „nužno u demokratskom društvu“ ono mora biti pravično, odnosno nitko ne smije biti prisiljen snositi prekomjerni teret miješanjem države u njegovo pravo vlasništva. Međutim, ESLJP je u predmetu *James and others v. United Kingdom* (1986) postavio sljedeće pravilo:

„Iz engleskog izraza *in the public interest* ne može se pročitati ni to da prenesena imovina treba biti u uporabi za opću javnost ni da zajednica općenito, ili čak njezin bitan udio,

¹¹ I. Šprajc (bilj. 5), s. 73.

¹² Prema Zakonu o šumama (NN 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/1025/12 i 68/12), šume u vlasništvu RH mogu se, temeljem odluke Vlade, a na prijedlog fizičke i pravne osobe, izdvojiti iz šumskogospodarskoga područja i prenijeti pravo vlasništva na drugu pravnu ili fizičku osobu ili osnovati pravo građenja, ako za to postoji interes RH. Taj se postupak vodi prema odredbama ZI-a. Dakle, zaštita šuma nije, niti prema Zakonu o šumama, bolja od one koja je bila propisana ZIG-om, što dodatno pokazuje točnost navedenog stava.

¹³ Europska konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, NN – Međunarodni ugovori 18/97, 6/99, 14/02 i 1/06.

¹⁴ J. Omejec, Ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva, u: *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928.-2008)*, Zagreb 2009, s. 172.

¹⁵ V. posebno obrazloženje presude Blečić protiv Hrvatske, 59532/00, presuda od 29. 07. 2004.

¹⁶ V. presudu Scordino protiv Italije, 36813/97, presuda od 29. 07. 2004.

treba imati neposrednu korist od oduzimanja. Oduzimanje imovine u provedbi politike koja računa na unapređenje socijalne pravde unutar zajednice može se s pravom opisati kao da je *u javnom interesu*. Osobito, pravičnost pravnog sustava koji uređuje ugovorna ili imovinska prava privatnih stranaka jest javna stvar i stoga zakonodavne mjere usmjerene na postizanje takve pravičnosti mogu biti *u javnom interesu*, čak ako uključuju obvezni prijenos vlasništva s jednog pojedinca na drugog.“

Postavljanje teze da je Sabor donošenjem sporne odredbe provodio politiku koja ne bi računala na unapređenje socijalne pravde unutar zajednice ili koja ne bi bila u skladu s općim interesom bilo bi ishitreno. Ukoliko bi se unaprijed ustvrdilo da Sabor ne radi u javnom nego u privatnom interesu kada propisuje da je neka izgradnja, da su neki radovi od interesa RH, onda bi se stavila u pitanje sama ideja zakonodavca kao predstavnika naroda izabranog na neposrednim izborima, odnosno Sabora kao „predstavničkog tijela građana i nositelja zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj“.¹⁷ Jednako tako, to bi nas dovelo do veoma opasne premise, a ta je da Sabor nema prava dana mu Ustavom, točnije, osporilo bi mu se pravo iz čl. 70 Ustava – da je nositelj zakonodavne vlasti u RH, te ovlasti iz čl. 80 Ustava RH. Tko bi, ako ne Sabor, bio ovlašten da odluči što jest, a što nije u interesu RH? Imanentno pravo svakog zakonodavca kao predstavničkog tijela koje zastupa sve građane neke zemlje je da odlučuje da li je nešto u interesu zemlje. Smatram da je pravo Sabora da zakonom proglasi interes RH nesporno, osim ukoliko je očito nelegitimno¹⁸, te da takvo proglašenje ne mora biti posebno obrazloženo. Ustav u čl. 52 ovlašćuje Sabor da zakonom proglasi neku „nekretninu, stvar (...)“ od interesa za RH.

USRH je zauzeo sljedeće stajalište:

„Temeljem članka 2. stavka 4. podstavka 1. Ustava, Hrvatski sabor može, sukladno Ustavu i zakonu, samostalno odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj“.¹⁹

Smatram da odredba čl. 1 st. 2 ZIG-a nije bila suprotna čl. 52 Ustava niti čl. 1 Protokola br. 1. Ova je odredba samo omogućavala da se, prilikom izgradnje golf igrališta, provede izvlaštenje nekretnina pod jednostavnijim uvjetima. Ono što je bitno jest da li je postupak izvlaštenja uređen sukladno Ustavu, odnosno da li se u dovoljnoj mjeri štite prava pojedinca, odnosno da li se ograničavanje vlasništva, koje ta odredba omogućava, provodi u skladu s Ustavom i čl. 1 Protokola br. 1. Prema mojem mišljenju, upravo je to kod ZIG-a bilo problematično, odnosno sam postupak ograničavanja vlasništva nije bio uređen u skladu s Ustavom.

¹⁷ B. Smerdel/S. Sokol, *Ustavno pravo*, Zagreb 2009, s. 218.

¹⁸ ESLJP u presudi James i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva, 8793/79, presuda od 21. 02. 1986: „Zbog njihovog izravnog poznavanja svog društva i njegovih potreba, nacionalne vlasti su, u pravilu, u boljem položaju nego međunarodni sudac, kada procjenjuju što je *od javnog interesa*. Prema sustavu zaštite uspostavljenim Konvencijom, u nadležnosti je nacionalnih vlasti da provedu inicijalnu procjenu i postojanja problema od javnog značaja koji zahtijeva mjere oduzimanja/ograničavanja vlasništva, te i akcija za suočavanje s tim problemom. Ovdje, kao i u drugim poljima na koja se zaštita Konvencije proteže, nacionalne vlasti uživaju određenu slobodu presudbe.

Nadalje, ideja *javnog interesa* je neophodno ekstenzivna. Posebno, kao što je Komisija primijetila, odluka donošenja zakona o izvlaštenju će uobičajeno uključiti i razmatranja političkih, ekonomskih i socijalnih problema o kojima mišljenja unutar demokratskog društva mogu biti veoma različita. Sud će, nalazeći da bi sloboda procjene koja je na raspolaganju zakonodavstvu prilikom implementiranja socijalnih i ekonomskih politika trebala biti široka, poštivati zakonodavčevu procjenu što je *javni interes*, osim ukoliko bi njegova procjena bila očito bez razumnog utemeljenja“.

¹⁹ Odluka U-I/3115/2003, NN 95/04.

2.2.1. Stupanje u posjed izvlaštene nekretnine (čl. 10)

Sljedeća „problematična“ odredba je ona kojom je ZIG uredio ulazak u posjed izvlaštene nekretnine. Naime, čl. 10 ZIG-a propisivao je:

„(1) Ako korisnik izvlaštenja želi stupiti u posjed nekretnina koje se izvlašćuju prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, podnosi zahtjev (...)

(2) Zahtjev će se odobriti ako korisnik izvlaštenja podnese dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada sukladno posebnim propisima o izvlaštenju, odnosno da mu je navedena naknada stavljena na raspolaganje. ...“

Ovdje se mora postaviti pitanje sukladnosti odredbe o mogućnosti stupanja u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju s Ustavom RH. Načelno, pravna zaštita prilikom prijevremenog stupanja u posjed prema ZIG-u je veća nego li je ona koja je propisana ZI-om. Slično je mišljenje, ali koje je na kraju dovelo do posve suprotnog zaključka – da naime ne postoji nesukladnost ove odredbe s Ustavom RH – izrazio i Šprajc.²⁰ Naime, prema ZIG-u, stranke su imale mogućnost žalbe Ministarstvu pravosuđa i spora pred mjesno nadležnim županijskim sudom protiv rješenja o stupanju u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Prema ZI-u, jedina mogućnost pravne zaštite protiv odluke Vlade o stupanju u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju je tužba mjesno nadležnom upravnom sudu.²¹

Ipak, ovdje postoji mogućnost, koja bi, kada bi bila potvrđena, predstavljala kršenje načela razmjernosti iz čl. 16 st. 2 Ustava koji propisuje:

„Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

Stupanje u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju sukladno čl. 28 st. 3 ZI-a nije moguće ukoliko se radi o izvlaštenju „kada je predmet izvlaštenja stambena ili poslovna zgrada za koju korisnik izvlaštenja nije osigurao drugu odgovarajuću nekretninu“. ZIG nije sadržavao ovakvo ograničenje. Ukoliko bi se čl. 10 ZIG-a tumačio tako da je njime derogirana²² i citirana odredba ZI-a, smatram da bi se radilo o očitom kršenju čl. 48 st. 1 u svezi sa čl. 16 st. 2 Ustava RH, pri čemu je značajno i izdvojeno mišljenje šestoro sudaca USRH-a uz odluku U-III-59/2006²³, ali i čl. 1 Protokola br. 1. Naime, jednako kao i prema čl. 16 st. 2 Ustava, Protokol br. 1 zabranjuje ograničavanje prava vlasništva ako to ograničavanje nije u skladu s pravičnom ravnotežom.²⁴

Prema praksi ESLJP-a,

„(...) gdje je riječ o pitanju od općeg interesa, postoji obveza javnih vlasti da djeluju pravodobno, na primjeren i dosljedan način (...)“.²⁵

²⁰ I. Šprajc (bilj. 5), s. 73.

²¹ V. Peček/R. Peček, Pravna zaštita protiv odluke Vlade RH o ulasku u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, *Informator*, Zagreb, 5744-2009, s. 12, te R. Peček, Ulazak u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, *Informator*, Zagreb 5933-2011, s. 5.

²² I. Šprajc (bilj. 5), s. 72.

²³ NN 132/06: „Naše stajalište temeljimo na ustavnoj interpretaciji odnosa članka 48. stavka 1. Ustava kojim se jamči pravo vlasništva i članka 16. stavka 2. Ustava koji propisuje da svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“ – izvadak iz izdvojenog mišljenja Sokola, Omejec, Račan, Matije, Rajić i Kosa.

²⁴ J. Omejec (bilj. 14), ss. 170-175.

²⁵ V. presudu Kirilova protiv Bugarske.

Ukoliko bi se izvlačila stambena ili poslovna zgrada prema ZIG-u, ali uz novčanu naknadu, prijevremeno stupanje u posjed izvlaštene nekretnine bilo bi protivno Ustavu jer se ne uzima u obzir načelo razmjernosti. Neki autori smatraju da se ovime iznimno oslabljuje položaj vlasnika takvih nekretnina²⁶, s čim se može samo složiti. Vlasnik takve nekretnine očito bi se nalazio u nepovoljnijem položaju od svih ostalih vlasnika izvlaštenih nekretnina, a koje nisu stambena ili poslovna zgrada.

Uostalom, USRH je zauzeo sljedeće stajalište:

„Razmjernost, naime, može postojati samo u slučaju ako poduzete mjere nisu restriktivnije no što je potrebno da bi se osigurao pravovaljan (legitiman) cilj.“²⁷

Zaključno, osim značajnog olakšavanja stupanja u posjed izvlaštene nekretnine, koje umnogome odstupa od uređenja prema ZI-u²⁸, ova je odredba suprotna čl. 48 st. 1 gledanog sa čl. 16 st. 2 Ustava.

2.2.2. Utvrđivanje tržišne naknade (čl. 13)

Posebni se problem javio kod načina na koji je ZIG-om bilo propisano utvrđivanje tržišne naknade, bilo da se radi o izvlaštenju, bilo o prinudnoj kupoprodaji. Naime, čl. 13 ZIG-a je u bitnom propisivao:

„Vlada Republike Hrvatske donosi uredbu kojom se uređuju minimalni standardi ... način utvrđivanja tržišne cijene...“

Odredba ZI-a koja propisuje utvrđivanje tržišne cijene izvlaštene nekretnine, čl. 33 st. 2, definirala je tržišnu vrijednost kao: “vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njenog utvrđivanja”. Čl. 11 ZIG-a propisivao je da će se zemljište u vlasništvu RH, JLPS-a i pravnih osoba u vlasništvu ili osnovane od strane države ili JLPS-e prodati po tržišnoj cijeni bez provedbe javnog natječaja, a čl. 13 ZIG-a propisivao je da će način utvrđivanja tržišne cijene uredbom urediti Vlada RH.

Upitno je da li se na ovakav način, dakle bez provođenja javnog natječaja, može utvrditi tržišna cijena nekretnina u vlasništvu RH, JLPS-e te pravnih osoba koje su u njihovom vlasništvu ili su od njih osnovane.

Ukoliko se način utvrđivanja tržišne cijene određuje uredbom Vlade, samo za izvlaštenje vezano za golf igrališta, onda ne možemo reći da se radi o tržišnoj cijeni koja se, sukladno čl. 50 st. 1 Ustava RH i čl. 33 st. 2 ZI-a plaća za izvlaštenu nekretninu. Naime, tržišna cijena trebala bi biti jednaka za svako (slično) zemljište koje se izvlašćuje, neovisno o svrsi radi kojega se izvlaštenje provodi. Prema tome, ova odredba je, osim što nije u skladu sa čl. 50 st. 1 Ustava, nije ni u

²⁶ D. Sarvan (bilj. 5), s. 16.

²⁷ Odluka U-I-1156/99, NN 14/00.

²⁸ Zbog višekratno izricanog stajališta USRH-a da nije nadležan ocjenjivati suglasnost zakona sa zakonom, a i zbog činjenice da ZI, ipak, nije organski zakon, ova činjenica nije od pravnog značaja. Na ovom mjestu potrebno je kritizirati praksu USRH-a kao usku i pozvati na njenu izmjenu. Detaljno o kritici prakse USRH-a glede organskih zakona v. S. Barić, Organski zakoni u Republici Hrvatskoj – kritika prakse Ustavnog suda RH, u: *Hrvatsko ustavno sudovanje – de lega lata i de lege ferenda*, Zagreb 2009, ss. 391-404, i S. Barić, Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednopravnoj perspektivi, u: *Liber Amicorum in Honorem Jadranko Crnić (1928.-2008)*, Zagreb 2009, ss. 251-283.

skladu sa čl. 14 st. 2 Ustava („Svi su pred zakonom jednaki.“), budući da bi ovo uređenje dovelo da određene osobe plaćaju jednu cijenu, a druge drugu, za isto zemljište.

2.3. Prisilna kupoprodaja (čl. 11)

Drugo ograničenje prava vlasništva propisano ZIG-om bilo je sadržano u čl. 11:

„Republika Hrvatska, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe koje su u njihovom vlasništvu ili su od njih osnovane, dužne su na zahtjev investitora koji je vlasnik zemljišta, po tržišnoj cijeni prodati bez provedbe javnog natječaja ..., ako taj dio ne prelazi 30% od ukupne površine na kojoj se planira izgradnja igrališta za golf.“

Načelno, a i sukladno ustavnosudskoj praksi, „sloboda poduzetništva nije apsolutna i ne isključuje poduzimanje i propisivanje određenih mjera i postupaka kojima zakonodavac posredno regulira tržišne odnose.“²⁹ Dakle, ne može se odreći pravo Saboru da zakonom regulira tržišne odnose, pa tako i one prilikom prodaje nekretnina. Temeljem čl. 2 st. 4 podstavka 1 Ustava, Hrvatski sabor može, sukladno Ustavu i zakonu, samostalno odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj.³⁰ Sabor je ovlašten da odlučuje o uređivanju gospodarskih odnosa u RH u skladu s Ustavom i zakonom, uvažavajući pri tome zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojim se štite određena ustavna dobra i vrednote.³¹

Iz navedenoga je nastao stav USRH-a da se država u raspolaganju svojom imovinom, a tako podredno i JLPS, dužna ponašati s pažnjom dobrog gospodarstvenika iz čega slijedi da je posebno sporna obveza pravnih osoba u vlasništvu ili koje su osnovale RH i JLPS da prodaju zemljište u njihovom vlasništvu radi izgradnje golf igrališta.

Naime, USRH je utvrdio sljedeće:

„Stoga, zakonodavna intervencija države u uređenje pitanja iz područja upravljanja i uređenja unutarnjih odnosa u pravnim osobama u kojima država ima vlasnička ili osnivačka prava, u kojima, dakle, država ima pravni položaj poduzetnika, ima za posljedicu neustavnost takvih zakonskih odredaba.“³²

Ukoliko bi se obveza pravnih osoba, u kojima država ima vlasnička ili osnivačka prava, na prodaju zemljišta u njihovom vlasništvu smatrala zakonodavnom intervencijom u područje upravljanja u pravnoj osobi, i to bez javnog natječaja³³, onda bi, samom tom činjenicom, čl. 11 ZIG-a bio u suprotnosti s Ustavom, a pogotovo kad se uzme u obzir da kod ovakvog ograničavanja prava vlasništva ne postoji nijedan od razloga iz čl. 50 st. 2 Ustava. Naime, smatram da se, budući da se u ovom slučaju radi o interesu RH uspostavljenom zakonom, na ograničavanje prava vlasništva primjenjuje čl. 50 st. 1 Ustava. Formulacija iz čl. 50 st. 2 –

²⁹ USRH, Odluka U-I/3219/2007, NN 78/08.

³⁰ USRH, Odluka U-I/3115/2003, NN 95/04.

³¹ USRH, Odluka U-I/1354/2004, NN 84/05.

³² USRH, Odluka U-I/928/2000, NN 135/06.

³³ „U nesumnjivom je interesu Republike Hrvatske da svima zajamči jednak pravni položaj u stjecanju prava vlasništva i drugih stvarnih prava na nekretninama kojima raspolazu pravne osobe javnog prava, kao što su jedinice lokalne samouprave i jedinice lokalne uprave i samouprave“ - USRH, Odluka U-I-551/2000, dostupna na: <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Pojmovi/C1256A25004A262AC1256A06002C1A92?OpenDocument> (očitanje 26. 04. 2011).

„interesa i sigurnosti“ ni u kojem se slučaju ne može odnositi i na interes RH utvrđen zakonom, na koji se primjenjuje čl. 50 st. 1 Ustava.

2.4. Ustavnost ZIG-a nakon donošenja ZIDZIG-a

ZIDZIG-om je izmijenjen čl. 1 ZIG-a na način da je izgradnja igrališta za golf prestala biti od „posebnog interesa za Republiku Hrvatsku”.³⁴ Prema tome, od stupanja na snagu ovog zakona interes RH za provođenje izvlaštenja više se nije presumirao. Ukoliko se želi provesti izvlaštenje, korisnik izvlaštenja mora zatražiti, sukladno ZI-u, da Vlada RH donese odluku o postojanju interesa RH. Iako je provedenom analizom dokazano da ova odredba nije bila u suprotnosti s Ustavom, zakonodavac je odlučio odreći izgradnji igrališta za golf status izgradnje od interesa za RH. Međutim, ZIG je i dalje sadržavao obvezu za RH i JLPS-e da podržavaju razvoj igrališta za golf.

Kada sagledamo izmijenjeni i dopunjeni ZIG, vidljivo je da su bila izmijenjena i sva tri članka (10³⁵, 11³⁶ i 13³⁷) prvotnog ZIG-a koji su, prema *supra* provedenoj analizi, bili nesukladni s Ustavom. Analizom teksta zakona nakon izmjena i dopuna može se ustvrditi da je zakonodavac otklonio gotovo sve primjedbe koje su u ovom radu dane glede nesukladnosti odredaba ZIG-a s Ustavom. Ipak, smatram da je jedna ostala – ona koja se tiče nesukladnosti uređenja prijevremenog stupanja u posjed izvlaštene nekretnine prema čl. 10, za koju smatram da je i dalje bila suprotna načelu razmjernosti iz čl. 16 st. 2 Ustava, a onda i čl. 48 st. 1 Ustava.

Hrvatski je Sabor na sjednici 28. listopada 2011. donio Zakon o prestanku važenja Zakona o igralištima za golf³⁸. Temeljem tog zakona, 24. studenog 2011. prestao je važiti ZIG. Smatram da se može ustvrditi da je ovaj čin Sabora potvrdio sve što sam u tekstu naveo. Zakonodavac je ZIG najprije izmijenio, a zatim ukinuo, po mom mišljenju, da bi preduhitrio USRH, koji bi ga, gotovo sigurno, da je okončao postupak njegove sukladnosti sa Ustavom, ukinuo. USRH, koliko mi je poznato, još nije dovršio ovaj postupak pokrenut još u veljači 2009, a što mu je, unatoč tome što ZIG više nije na snazi, i dalje obveza prema čl. 57 st. 1 UZUS-a. Iz moje analize slijedi da zakonodavac nije smio donijeti takav zakon. Međutim, to se ipak dogodilo, te je ZIG neizmijenjen bio na snazi preko godinu i pol. Prema čl. 33 UZUS-a, USRH će u *pravilu* donijeti odluku o zahtjevu ili prihvaćenom prijedlogu u roku od najviše godinu dana. U ovom slučaju to se nije dogodilo. Zastupnici SDP-a podnijeli su zahtjev za ocjenom suglasnosti ZIG-a s Ustavom RH 4. veljače 2009. Sabor je donio ZIDZIG 18. lipnja 2010, dakle godinu i četiri mjeseca nakon podnošenja zahtjeva. Može se, dakako, reći da je rok iz čl. 33 UZUS-a očito instruktivan, i da prema tome, USRH nije premašio nikakav rok. Međutim, u ovom slučaju radilo se o zakonu na temelju kojeg su se mogle donositi odluke čijim bi izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice. Jer, jednom kada se golf igralište izgradi, nema povratka na staro. USRH je mogao, da spriječi nastajanje takvih teških i nepopravljivih posljedica, sukladno čl. 45 UZUS-a privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na

³⁴ Izmijenjen čl. 1 ZIDZIG-a.

³⁵ Izmijenjen čl. 9 ZIDZIG-a.

³⁶ Izmijenjen čl. 10 ZIDZIG-a. Međutim, ZIG danas sadržava formulaciju da JLPS „mogu“ prodati nekretninu bez provođenja javnog natječaja. Smatram da RH, JLPS, kao ni pravne osobe u njihovom vlasništvu ili od njih osnovane, ne smiju prodati nekretnine u svom vlasništvu bez provedbe javnog natječaja, budući da se takvo postupanje nikako ne može okarakterizirati „pažnjom dobrog gospodarstvenika“.

³⁷ Izmijenjen čl. 11 ZIDZIG-a.

³⁸ NN 130/11.

osnovi ZIG-a za vrijeme postupka ocjene njegove suglasnosti s Ustavom RH. Prema mom mišljenju, ova mogućnost predstavlja dobar mehanizam zaštite prava pojedinaca, a ujedno predstavlja i poticaj USRH-u da što prije završi postupke ocjene suglasnosti zakona ili drugog propisa s Ustavom odnosno zakonom. Prema tome, USRH bi ju trebao češće koristiti.

3. Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske

3.1. Uvodne napomene

Ministarstvo gospodarstva je na svojim mrežnim stranicama 15. siječnja 2013. objavilo Nacrt Zakona o strateškim investicijama (dalje u radu: Nacrt), i isti uputilo u javnu raspravu u trajanju od 15-24. siječnja 2013. godine.³⁹ Treba naglasiti da, kada se uzme u obzir značaj ovog zakona i činjenica da derogira odredbe niza drugih zakona, vrijeme koje je bilo predviđeno za javnu raspravu nije bilo primjereno. Odnosno, smatram da je bilo prekratko – samo 11 dana, od kojih su dva bila neradna, pa je ostalo samo devet dana za javnu raspravu. Dodatno, mišljenja sam da se u Republici Hrvatskoj tijela državne vlasti moraju striktnije pridržavati Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata⁴⁰. Naime, Kodeks propisuje da je poželjno da internetska savjetovanja ne budu kraća „od 15 dana od dana objave nacrtu na internetskoj stranici tijela nadležnog za izradu nacrtu, kako bi zainteresirana javnost imala dovoljno vremena za proučavanje predmetnog nacrtu i oblikovanje svoga mišljenja“, dok je u konkretnom primjeru ostavljeno samo 11 dana. U nastavku rada analizirat ću određena, prema mom mišljenju, najspornija pitanja koja će se pojaviti ukoliko se ovaj Nacrt prihvati. Dakako, postoje i druga sporna pitanja, ali zbog ograničenog prostora ću analizirati samo odabrana.

Načelno, nema ničeg spornog u donošenju ovakvog zakona, niti u tome da Sabor, kako je pokazano *supra*, ima pravo utvrditi što smatra da se može podvesti pod „interes RH“, odnosno „opći interes“. Naime, može se pretpostaviti da bi donošenje ZSIP-a moglo potaknuti investicijski ciklus. Međutim, dakako da ga ono neće garantirati. Donošenje ovog zakona, nažalost, samo potvrđuje nemoć države. Ako postoje odredbe zakona koji propisuju da se određena dozvola mora dati u određenom roku a postoje, ako postoje odredbe zakona koji obvezuju javnopravna tijela da postupaju na zakonom predviđen način i u zakonom predviđenom roku, a postoje, čemu onda ovaj zakon? Država njime priznaje da nije u stanju provoditi postojeće zakone. Da javna uprava ne funkcionira. Da je nemoguće dobiti, primjerice, građevinsku dozvolu u zakonom propisanom roku.

3.2. Poigravanje s pojmom „javnog interesa“

Iz čl. 8 Nacrta se vidi da se njime, po prvi puta u hrvatskom pravu, iznimno proširuje značenje pojma „općeg interesa“ odnosno „interesa RH“. Naime, Nacrt postavlja matricu koja je otprilike ovakva: ako će se ostvarenjem privatnog interesa ostvariti, makar i posredno, neki vid općeg interesa (u vidu zapošljavanja, novih radnih mjesta itd), onda je to i opći interes. Treba ukazati da je Ustavni sud u svojoj recentnoj praksi razgraničio pojmove „opći interes (koji je izjednačen s pojmom „interes RH“) i „javni interes“, budući da ta razlika proizlazi iz Ustava, pa bi tako opći

³⁹ Dostupno na: <http://www.mingo.hr/default.aspx?id=3674> (očitanje 25. 04. 2013).

⁴⁰ NN 140/09.

interes bio onaj spominjan u čl. 50 st. 1 i čl. 52 st. 2 Ustava, a javni interes onaj razrađen čl. 16 st. 2 i čl. 50 st. 2 Ustava. Ovaj trend, ma koliko mu autor osobno nije sklon, prisutan je u cijeloj zapadnoj Europi i u SAD-u. Upućujem čitatelja na presudu *Kelo vs. City of New London* (2005) u kojoj je Vrhovni sud SAD-a postavio novu definiciju „*public use*“. To isto radi i Državni savjet Francuske te savezni Vrhovni i Ustavni sud Njemačke. Ukratko, u usporednom pravu pojam općeg interesa se, u zadnjem desetljeću, šire definira, što se može ilustrirati primjerom iz *Kelo* presude. Vrhovni sud SAD-a presudio je da se može izvlastiti privatno zemljište u svrhu izgradnje trgovačkog centra jer će to, neizravno, ostvariti i opći interes. Naime, izgradnjom tog centra otvorit će se nova radna mjesta, ali porast će i cijena nekretnina u okolici. S obzirom na to, ostvarit će se, uz privatni, i opći interes te je dopustivo provesti izvlaštenje u tom slučaju.⁴¹

Ovaj Nacrt predstavlja, jednostavno rečeno, primjenu iste politike, što se posebno može vidjeti iščitavajući čl. 8 Nacrta:

„Kao strateški projekti mogu se kandidirati i odrediti projekti koji su sukladni s relevantnim resornim strategijama, za koje se procjeni da u značajnoj mjeri mogu povoljno utjecati na gospodarski razvitak pojedinih...“

Razlozi zbog kojih se smatra da se radi o povoljnom utjecaju su, među ostalima i “stvaranje uvjeta za zapošljavanje većeg broja ljudi“ (čl. 8 st. 2 podst. 1), „doprinosi aktivaciji neaktivne imovine u državnom vlasništvu“ (čl. 8 st. 2 podst. 7). Prema tome, ovaj bi zakon u hrvatsko pravo donio trend koji jest prisutan, ali kojeg smatram lošim i koji umanjuje prava pojedinca. Zalažem se za zadržavanje trenutačne definicije pojma „općeg interesa“ te za odbacivanje njegovog širenja na elaborirani način. Naime, prihvaćanjem ovog Nacrta, izvlaštenje bi, kao oblik ograničavanja/oduzimanja prava vlasništva, bilo moguće i radi ostvarenja privatnog interesa, ako bi bilo procijenjeno da će se njime, makar i posredno, ostvariti i opći interes.

3.3. Izdavanje mišljenja

Druga relativno sporna odredba je čl. 15 st. 7 Nacrta. Ova odredba propisuje da se sva mišljenja potrebna za izdavanje upravnih akata i provedbu postupaka, itd. moraju izdati u roku od 10 dana ili će se smatrati da je mišljenje dano, odnosno uspostavlja se pozitivna fikcija kao da suglasnost ili mišljenje postoji, iako je stvarno nema.

Fikcija da je suglasnost odnosno pozitivno mišljenje dano ukoliko ga tijelo ne da u zakonom propisanom roku nije neuobičajena, odnosno postoji u hrvatskom pravu već dugi niz godina. Već je savezni Zakon o općem upravnom postupku iz 1956. propisivao takvu fikciju, u slučajevima kada nadležno tijelo u „tom roku ne obavijesti organ koji donosi rješenje da daje ili odbija suglasnost, smatra se da je dao suglasnost“, odnosno „ako ne da nikakvo mišljenje, nadležni organ može donijeti rješenje i bez pribavljenog mišljenja, ako posebnim propisima nije drukčije određeno“.⁴² Jednako uređenje zadržao je hrvatski zakonodavac kada je preuzeo savezni Zakon o općem upravnom postupku⁴³, a i kada je donio novi Zakon o općem upravnom postupku⁴⁴ (ZUP). Tako je danas propisano, čl. 21 st. 3 ZUP-a, da se, kad javnopravno tijelo u propisanom

⁴¹ O navedenom v. detaljno u F. Staničić, *Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj* (doktorska disertacija), Zagreb 2011, ss. 324-327, 372-374, 407, 424-426, i 465-477.

⁴² V. čl. 203 st. 5 ZUP-a, Sl. l. 52/56. Takvo je uređenje zadržano i nakon kasnijih izmjena i dopuna. V. čl. 204 st. 5 ZUP-a, Sl. l. 52/56, 4/77, 11/78, 32/78.

⁴³ NN 56/91.

⁴⁴ NN 47/09.

roku (koji je 30 dana od dana dostave urednog zahtjeva za izdavanje) ne odluči o zahtjevu za izdavanje suglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja, smatra da je akt izdan u korist stranke, ako nije drukčije propisano.⁴⁵

Ova fikcija može biti i šire propisana. Tako je ZUP-om, čl. 102, propisano da se može zakonom propisati čak i da se zahtjev stranke smatra usvojenim ako se rješenje ne donese u zakonom propisanom roku. Ovdje se uspostavlja samo pozitivna fikcija za potrebne suglasnosti itd. Ovo nije novost u hrvatskom pravu, i ZI sadrži takvu fikciju ako se, recimo, mišljenje županijske skupštine, odnosno Skupštine Grada Zagreba kod izdavanja Odluke Vlade o postojanju interesa RH, ne da u roku od 60 dana.

Kako se vidi, propisivanje ovako kratkog roka od 10 dana u kojemu se takve suglasnosti itd. moraju dati. Rokovi su uobičajeno puno duži (30 ili 60 dana), ali ovdje je *ratio* ovakovog roka hitnost provođenja strateških investicija u postojećim, lošim, gospodarskim uvjetima. To, samo po sebi, nije toliko sporno. Međutim, ovdje se javlja problem usklađenosti ovog Nacrta s drugim pozitivnim propisima RH u vezi s ovako kratkim rokom. Naime, upitno je da li se određene procedure koje se u nekim slučajevima moraju provesti, a da bi se dala suglasnost itd, uopće mogu provesti u roku od 10 dana. Primjerice, Zakon o prostornom uređenju i gradnji propisuje mogućnost odstupanja prilikom rekonstrukcije građevine koja je kulturno dobro, ali uz suglasnost Ministarstva graditeljstva. Da li Ministarstvo može fizički provesti postupak i dostaviti suglasnost u roku od 10 dana, posebno ako mu za to treba prethodna suglasnost i Ministarstva kulture? Relativno su česte situacije kada je potrebno i više od jedne prethodne suglasnosti. Ovakovo uređenje može dovesti do toga da se suglasnosti samo „štancaju“, bez ikakve provedbe odgovarajućeg postupka provjere da i bi se takva suglasnost uopće smjela izdati. S druge strane, iako institut pozitivne fikcije sam po sebi nije sporan, kada je zakonom propisan, on, u okvirima u kojima djeluje hrvatska javna uprava, nedvojbeno otvara povećanu mogućnost korupcije. Ne mora se čak niti raditi o korupciji, može se raditi jednostavno o inertnosti službenika, a smatrat će se da je suglasnost dana – a možda nije trebala biti dana.

Dodatno, propisivanje ovako kratkog roka od 10 dana je iznimno sporno u stvarima zaštite okoliša, izrade studija o utjecaju na okoliš itd, posebno s obzirom na činjenicu da je, sukladno čl. 140 st. 3 Zakona o zaštiti okoliša⁴⁶, minimalni rok za sudjelovanje javnosti 30 dana. S ovim treba povezati odredbu čl. 29⁴⁷ Nacrta. Naime, prihvaćanjem ovog Nacrta nastat će niz problema glede obveze omogućavanja sudjelovanja javnosti u stvarima okoliša, a posebno zbog njegove očite nesukladnosti s tim u vezi s Konvencijom o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša⁴⁸ (Arhuška konvencija) koje je RH stranka, zbog čega se mogu očekivati problemi na međunarodnoj razini. RH je preuzela određene obveze kojih bi se svaka ozbiljna država morala pridržavati. Naime, RH bi zbog ovakvog uređenja mogla biti tužena pred Odborom za pridržavanje (*Compliance Committee*) jer onemogućava pristup informacijama i pravosuđu propisivanjem ovako kratkih rokova koji odstupaju od konvencijskih.

⁴⁵ O tome v. detaljno u D. Đerđa, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Zagreb 2010, ss. 68-70.

⁴⁶ NN 110/07.

⁴⁷ „Središnje tijelo državne uprave nadležno za zaštitu okoliša dužno je utvrditi potrebu, ukoliko ona postoji, izrade Procjene utjecaja na okoliš strateškog projekta u roku od 10 radnih dana.

U slučaju potrebe izrade Procjene utjecaja na okoliš ona se provodi po hitnom postupku, sukladno članku 15. stavcima 6. i 8. ovoga Zakona”.

⁴⁸ NN – Međunarodni ugovori 1/07.

Dodatno, ukoliko je za projekt potrebno napraviti procjenu utjecaja na okoliš, a ona je prema standardima koje je postavio Sud EU gotovo neizbježna za ovakve projekte čija je vrijednost preko 20 mil. eura (a nacrt za strateške projekte traži da su vrijednosti od barem 150 mil. kuna), onda je prema praksi tog suda zabranjeno korištenje instrumenta pozitivne fikcije. Korištenje tog instrumenta zabranjuju i neke direktive EU, kao što su direktiva o zaštiti ptica i o staništima životinja. Ako se postavi sustav pozitivne fikcije, a tijela javne vlasti propuste u roku dati sva potrebna mišljenja, onda država nije ispunila dužnost prikupljanja svih relevantnih informacija za donošenje odluke. Konvencija jamči i da javnost mora imati dovoljno vremena da se upozna s dokumentacijom i da podnese svoje komentare, uzimajući osobito u obzir vrstu, složenost i opseg predloženog zahvata u okoliš. Vremenski okvir koji bi bio razuman za jednostavan projekt manjeg opsega i utjecaja, u pravilu ne bi bio razuman i u slučaju velikih i složenih projekata.⁴⁹

Zbog svega navedenoga smatram da bi ovaj rok od 10 dana morao bi biti produžen na 30 dana, a njegovo korištenje ograničeno u stvarima koje se tiču studija utjecaja na okoliš.

Posebno treba ukazati na nomotehnički loše rješenje čl. 15 st. 7 Nacrta koji propisuje sljedeće:

„Sva mišljenja potrebna za izdavanje upravnih akata i provedbu postupaka, tijela nadležna za njihovo izdavanje dužna su ih izdati u roku od 10 (deset) radnih dana. Ukoliko nadležno tijelo to ne učine primijenit će se načelo „šutnje administracije“, što podrazumijeva, da je tijelo koje je trebalo izdati mišljenje, suglasno sa svima aspektima strateškog projekta“.

Osim očito gramatički i stilski loše napisanog teksta, moram ukazati na jedan jasan problem. Nacrt govori samo o „mišljenju“, zanemarujući da ZUP razlikuje suglasnost, potvrdu, odobrenje i mišljenje. Ako bismo primijenili ZUP, a moramo sukladno čl. 3 st. 1 ZUP-a⁵⁰, onda bi se čl. 15 st. 7 Nacrta odnosio isključivo na mišljenja, a ne i na suglasnosti, potvrde ili odobrenja. To očito nije bila intencija predlagatelja, tako da bi ovu odredbu trebalo detaljno nomotehnički urediti (popraviti). Ako se to ne učini, postoji velika mogućnost osporavanja rješenja koja bi se na takav način donosila pred nadležnim upravnim sudovima. Naime, stranke bi mogle tvrditi da prethodno potrebna suglasnost, potvrda ili odobrenje nije dana, budući da ZSIP uređuje samo mišljenja, pa da, prema tome, rješenja nisu smjela biti donesena. Upitno je, doduše, kakvu bi praksu zauzeli upravni sudovi, odnosno Visoki upravni sud RH.

3.4. Raspologanje nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske

Iduća, opet relativno sporna odredba je čl. 18. Njime je utvrđeno pravo Vladi RH da raspolaže nekretninama u vlasništvu RH, uključujući i „šume, šumsko zemljište, poljoprivredno zemljište, javne ceste i javno vodno dobro, potrebnim za provedbu strateškog projekta“. Ponajprije, izdvajanje šuma u svrhu izvođenja određenih projekata izvodilo se i izvodi se u skladu sa Zakonom o šumama, prema tome, ne radi se o novosti u pravnom uređenju. Jednako vrijedi i za javne ceste, posebno otkako, sukladno Zakonu o cestama više nisu javno dobro nad kojim ne može postojati vlasništvo nego „javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske“ (čl. 3 st. 1). Zakon o cestama, doduše, u istom članku propisuje da se javne ceste ne mogu otuđiti

⁴⁹ O navedenom v. detaljno u L. Ofak, *Pravo na upravnosudsku zaštitu u pitanjima okoliša* (doktorska disertacija), Zagreb 2012, posebno ss. 277-395.

⁵⁰ „Ovaj se Zakon primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima. Samo se pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona“.

iz vlasništva Republike Hrvatske niti se na njima mogu stjecati stvarna prava, što Nacrt omogućava. Naime, Zakon o cestama propisuje da se status javnog dobra u općoj uporabi može ukinuti kada je trajno prestala potreba korištenja javne ceste ili njezinog dijela kao javne ceste, o čemu odlučuje Vlada RH ili tijelo koje ona ovlasti. Prema tome, samo kada javna cesta više nije potrebna, može doći do opisane situacije. Jednako uređenje sadrži i Zakon o vodama, koji propisuje da status javnog vodnog dobra može prestati samo ako zemljišne čestice trajno postanu nepotrebne za namjene propisane Zakonom o vodama. Prema Nacrtu, taj se postupak ne provodi, nego Vlada izravno svojom odlukom o ustupanju oduzima javnoj cesti status dobra u općoj uporabi, što smatram lošim rješenjem. Nije nebitna ni činjenica da postoji, mada Nacrt o njoj šuti, i mogućnost pravne zaštite protiv odluka Vlade o prestanku statusa javnog dobra i u slučaju javnih cesta i javnog vodnog dobra i to pred nadležnim upravnim sudovima.

Poseban problem postoji u davanju ovlasti Vladi RH da o otuđenju nekretnina u vlasništvu RH odlučuje temeljem neposredne pogodbe. Naime, Ustavni je sud višekratno, kako je *supra* navedeno, isticao da se RH, kada djeluje kao poduzetnik na tržištu mora ponašati kao dobar gospodarstvenik, prema tome i da je dužna provoditi javne natječaje. Zasigurno se može ustvrditi da neposredna pogodba neće pružiti svima jednaku priliku da steknu pravo vlasništva i druga stvarna prava na nekretninama u vlasništvu RH. Prema tome, smatram da bi se u svim slučajevima ovakovog raspolaganja državnom imovinom morao provoditi javni natječaj, a nipošto sklapati neposredna pogodba. Mada, opravdano se ovo stajalište može kritizirati u smislu činjenice da se može raditi o situaciji kada je projekt kandidirao sam investitor, pa nije logično da se provodi javni natječaj. Jasno je jedino da bi ovu odredbu trebalo doraditi.

Dodatan problem koji proizlazi iz Nacrta jest činjenica da nije uređio status eventualno postojećih stvarnih prava na nekretninama kojima, na način njime propisanim, raspolaže Vlada RH. Nije regulirana ni naknada koju bi morali dobiti njihovi eventualni nositelji. Bilo bi logično da, kada se nekretnina prenese u vlasništvo investitora, ta stvarna prava prestaju, inače investicija ne bi bila moguća. Ako je tome tako, onda njihovi nositelji imaju pravo na naknadu, o čemu Nacrt šuti.⁵¹

3.4.1. Raspolaganje „spornim“ nekretninama

Gledano sa stajališta zaštite prava vlasništva koje je zajamčeno Ustavom, najspornija odredba je ona iz čl. 19 Nacrta. Naime, ova odredba propisuje da Vlada RH može raspolagati i nekretninama oko čijeg vlasništva se spore RH i jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, ako na posebnom računu osigura sredstva u visini tržišne vrijednosti koju nekretnina odnosno stvarno pravo ima prema ocjeni neovisnog vještaka. Ona je, pravno gledano, nelogična, nedorečena i protivna Ustavu.

Naime, RH i, primjerice, Grad Zagreb su u sporu oko neke nekretnine. Država neposrednom pogodbom raspolaže ovom nekretninom, a investitor položi iznos sredstava na račun u vrijednosti tržišne vrijednosti nekretnine. Spor završi negativno za RH. Iz toga slijedi da je RH raspolagala, odnosno prodala nekretninu koje nije vlasnik! Prema tome, takav bi pravni posao bio pobojan budući da hrvatsko pravo i dalje slijedi drevno pravilo rimskog prava – *nemo plus iuris ad alium*

⁵¹ Sličan primjer lošeg zakonodavnog uređenja predstavlja i Zakon o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina (NN 80/11) o čijoj neustavnosti v. u F. Staničić, O (ne)ustavnosti Zakona o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina, *Informator*, Zagreb 5982/5983-2011, ss. 1-3, i 5996-2011, s. 18.

transfere potest quam ipse habet – i Grad Zagreb bi mogao potraživati tu nekretninu nazad. Osim toga, na ovaj način krši se Ustav koji propisuje da se vlasništvo može ograničiti ili oduzeti na način propisan zakonom, uz tržišnu naknadu. Ovdje bi se ustvari provelo izvlaštenje, ali na način koji nije zakonom uređen. Prema tome – neustavno! Država može oduzeti nekretninu jedinici lokalne ili područne samouprave, ali na način propisan ZI-om, koji osigurava adekvatan postupak, određivanje tržišne naknade, ali ne manje važno, i postupka pravne zaštite, koji ovdje ne postoji.

4. Zaključak

Kada sagledamo sve *naprijed* navedeno, nameće se sljedeći zaključak: da nije sporno pravo države (Sabora) da utvrđuje što je od općeg interesa, osim kada bi njegovo određenje bilo očito nelegitimno. Međutim, Sabor je dužan, kada utvrđuje interes RH, imati pred sobom odredbe Ustava i međunarodnih ugovora kojih je RH stranka. Dodatno, dužan je brinuti se o pravnoj sigurnosti građana i zaštiti njihovih prava koja mora biti na najvišoj razini. Prema tome, Sabor je imao pravo donijeti ZIG, u kojem je mogao propisati da je izgradnja golf igrališta u interesu RH, a također smije i donijeti ZSIP u kojem može propisati ažurnije postupanje i davanje prvenstva rješavanju upravnih stvari koje se tiču strateških investicijskih projekata. Dakako, uz ispravljanje svih zamjerki koje sam u radu naveo. Međutim, ovdje si trebamo postaviti drugo pitanje. Da li će se problem koji je naveden u uvodu ovog rada – nedostatak investicija – koji je dijelom uistinu prouzrokovan problemima u provedbi drugih zakona zbog nedovoljno kvalitetnog i pravovremenog rada državnih tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima (javnopravnih tijela) biti riješen donošenjem ovih zakona? Ako uzmemo ZIG kao primjer, onda je odgovor jasno – ne. Već sam naglasio da niti jedan postupak nije pokrenut sukladno ZIG-u, dok je bio na snazi. Puno je veći problem nemoć države da osigura poštivanje pozitivnog prava, koje već postoji i, prema mom mišljenju, već daje dovoljan pravni okvir da osigura provođenje i strateških investicijskih projekata, samo kada bi se taj postojeći pravni okvir dosljedno provodio. To, nažalost, nije slučaj. Tek kada to osiguramo, onda će i predviđeni ZSIP biti provediv, inače će i taj pokušaj ostati samo - pokušaj.

Summary

The obstacles for investments in the Republic of Croatia are often mentioned. It is usual to blaim, for the difficulties that are evident, the poor legislative framework, the weaknesses of the public administration etc. This is one of the reasons for using special legislative framework, to eliminate the aforementioned weaknesses. The examples of the Golf Courses Act, which should have solved the problems of investments into golf courses, and the Strategic Investment Projects of the Republic of Croatia Act, which should, in general, simplify the legal based procedures and shorten the time limits for enforcement of such projects are illustrative. The author sets the question wether adopting these laws is justified. Then the author questions wether the state, by passing such laws, admits its weakness? Furthermore, the author analyzes the constitutionality of aforementioned laws, the manner of their passing, and their alingment with other positive regulations of the Republic of Croatia.