



USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE

Broj: U-I-1838/2016

U-I-721/2017

U-I-2270/2020

Zagreb, 8. lipnja 2021.

Ustavni sud Republike Hrvatske, u sastavu Miroslav Šeparović, predsjednik, te suci Andrej Abramović, Mato Arlović, Snježana Bagić, Branko Brkić, Mario Jelušić, Lovorka Kušan, Rajko Mlinarić, Goran Selanec i Miroslav Šumanović, rješavajući o prijedlozima za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 56/90., 135/97., 113/00., 28/01., 76/10. i 5/14.), na sjednici održanoj 8. lipnja 2021. donio je

RJEŠENJE

Ne prihvaćaju se prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina ("Narodne novine" broj 78/15.).

Obrazloženje

I. POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM

1. Na temelju članka 88. Ustava Republike Hrvatske, predsjednik Republike Hrvatske donio je Odluku o proglašenju Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina, koji je Hrvatski sabor donio na sjednici 3. srpnja 2015. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina objavljen je u "Narodnim novinama" broj 78 od 17. srpnja 2015. U skladu sa sadržajem odredaba sadržanih u njegovom članku 73., Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina stupio je na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama", osim odredbe članka 66. koja je stupila na snagu devedesetog dana od dana stupanja na snagu ovoga zakona.

1.1. U nastavku teksta za oznaku Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina koristit će se kratica ZPVN.

2. Mira Matuško Blažević, Hrvoje Vukosavić, Romana Mihalić, Zvonimir Maratović, Branka Štajduhar, Krešimir Sušilović, Marija Jukić Jurišić i Mirko Matuško, svi iz Zagreba, podnijeli su prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom članka 4. stavka 1. točke 43., 12. stavka 2., 29. stavka 2., 30. stavka 1. točke 1., članka 34. stavka 8., članka 50. stavka 1. točaka 1. i 2. i članka 55. ZPVN-a.

Predlagatelji smatraju kako osporene odredbe nisu u suglasnosti s odredbama sadržanim u člancima 3., 5. stavku 1., 14. stavku 2., 50. stavku 1. i 90. stavcima 4. i 5. Ustava.

2.1. Radmila Bonifačić iz Zagreba, te Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja sa sjedištem u Zagrebu podnijeli su prijedloge za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZPVN-a u cijelosti.

2.1.1. Radmila Bonifačić smatra kako ZPVN u cjelini nije u suglasnosti s odredbama sadržanim u člancima 29. stavku 1., 48. stavku 1. i 90. stavcima 4. i 5. Ustava.

Posebno ističe kako odredbe članaka 4. stavka 1. točaka 4., 5., 21., 35., 41. i 43., 6., 10., 11., 12., 17., 18., 19., 50. stavka 1. točaka 1. i 2. i 55. ZPVN-a nisu u suglasnosti s odredbama sadržanim u člancima 4., 5., 14., 16., 48., 49., 50., 90. i 118. Ustava.

Uz prijedlog Radmila Bonifačić zatražila je od Ustavnog suda, na temelju odredbe članka 45. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst; u daljnjem tekstu: Ustavni zakon), do donošenja konačne odluke privremeno obustaviti izvršenje pojedinačnih akata ili radnji koje se poduzimaju na osnovi ZPVN-a, jer bi, prema njezinom mišljenju, njihovim izvršenjem mogle nastupiti teške i nepopravljive posljedice.

2.1.2. Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja sa sjedištem u Zagrebu smatra kako ZPVN u cijelosti nije u suglasnosti s odredbama sadržanim u člancima 3., 4., 5., 14., 19., 29. stavku 1., 38. stavku 1., 48. stavku 1., 49. stavku 1. i 90. stavcima 4. i 5. Ustava.

Predlagatelj posebno kao nesuglasne s Ustavom ističe odredbe članaka 4. stavka 1. točaka 43. i 45., 10., 11., 12., 17., 19., 29., 30., 53., 55., 60., 61., 62., 63., 64., 65., 66. i 73. ZPVN-a.

3. Tijekom ustavnosudskog postupka, dopisom od 28. veljače 2017., zatraženo je očitovanje o navodima predlagatelja od Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja (u daljnjem tekstu: MGPU RH). Zatraženo očitovanje MGPU-a RH zaprimljeno je u Sudu 6. travnja 2017.

4. Tijekom ustavnosudskog postupka izvršen je uvid u Prijedlog zakona o procjeni vrijednosti nekretnina s Konačnim prijedlogom zakona klasa: 022-03/15-01/37, ur. broj: 50301-05/05-15-5 od 28. svibnja 2015.

5. ZPVN pripada skupini zakona kojima Republika Hrvatska usklađuje nacionalno zakonodavstvo s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe.

5.1. Na temelju članka 27. stavka 6. Ustavnog zakona od raspravljanja i glasovanja u ovom predmetu izuzeli su se suci Josip Leko i Davorin Mlakar.

II. PRIGOVORI PREDLAGATELJA

6. U svojim prijedlozima, a glede tvrdnje o nesuglasnosti s Ustavom ZPVN-a u cjelini, predlagatelji ističu:

- da je zakon donesen u hitnom postupku iako za to nije bilo potrebe;
- da tijekom javne rasprave prije donošenja ZPVN-a te u postupku donošenja nisu uvažavane primjedbe koje je na njegov nacrt davala struka;
- da je ZPVN sam po sebi nerazumljiv, nije pisan u duhu hrvatskog jezika i da je nekonzistentan, pa kao takav može biti u primjeni izvor ugroze za pravnu sigurnost i vladavinu prava;
- da je tekst ZPVN-a manjkav i da ne sadrži sve institute potrebne za cjelovitu regulaciju metodologije procjene vrijednosti nekretnina;
- da postoje i bolja rješenja za utvrđivanje metodologije procjene vrijednosti nekretnina od one uporabljene u ZPVN-u;
- da je u cijelosti retroaktivan.

6.1. Pri obrazlaganju nesuglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba ZPVN-a predlagatelji ističu:

- da kod određivanja pojma tržišne vrijednosti nekretnine ZPVN razlikuje tu vrijednost u postupcima izvlaštenja od one koja vrijedi za sve druge postupke;
- da postoji vremenski odmak između određivanja tržišne vrijednosti prema kriteriju dana kakvoće i dana vrednovanja;
- da se u praksi mogu javljati slučajevi u kojima će se poduzetnici graditelji, a s obzirom na činjenicu radi li se u konkretnom slučaju o izvlaštenju ili ne, na tržištu nalaziti u nejednakom položaju;
- da ozakonjeni model ne štiti vlasnike nekretnina jer će procijenjene vrijednosti biti manje od realnih kroz primjenu instituta prethodnog učinka kod procjene;
- da odredbe ZPVN-a implicate mijenjaju postupovne odredbe upravnog postupka.
- da odredbe ZPVN-a kojima se uređuje sastav, nadležnost i postupak nadležnih tijela za procjenjivanje visine vrijednosti nekretnina, te sustav nadzora nad tim tijelima ne uvažavaju pravila struke.

6.2. Osporene odredbe ZPVN-a glase:

"Pojmovi
Članak 4.

(1) Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeće značenje:

(...)

4. *dan kakvoće* predstavlja datum na koji se odnosi stanje (kakvoća) nekretnine koje je mjerodavno za procjenu vrijednosti nekretnine

5. *dan vrednovanja* predstavlja datum na koji se odnosi procjena vrijednosti nekretnine

(...)

21. *obilježja koja utječu na vrijednost nekretnine (obilježja nekretnine)* jesu pravna i stvarna svojstva nekretnine kao kategorija zemljišta, namjena površina, način korištenja i uređenje površina, prava i tereti koji utječu na vrijednost, doprinosi i priključci, akti o gradnji, položajna obilježja, vrijeme čekanja, predvidivi ostatak održivog vijeka korištenja i daljnja obilježja nekretnine

(...)

35. *stanje odnosno kakvoća nekretnine* je skup obilježja koja utječu na vrijednost nekretnine na dan vrednovanja i/ili na dan kakvoće

(...)

41. *tržišna vrijednost nekretnine* je procijenjeni iznos za koji bi nekretnina mogla biti razmijenjena na dan vrednovanja, između voljnog kupca i voljnog prodavatelja, u transakciji po tržišnim uvjetima nakon prikladnog oglašavanja, pri čemu je svaka stranka postupila upućeno, razborito i bez prisile

(...)

43. *uporabno svojstvo nekretnine* je stanje odnosno kakvoća nekretnine prije njezine promjene namjene koja je povod izvlaštenja, odnosno prije isključivanja zemljišta buduće javne namjene iz daljnjeg konjunkturnog razvoja u smislu privatnoga gospodarskog korištenja i stvaranja dobiti (načelo prethodnog učinka)

(...)

45. *vrijeme čekanja* je vrijeme od dana vrednovanja i/ili dana kakvoće do stupanja na snagu prostornog plana ili do pravomoćnosti odgovarajućeg akta za građenje kojim se ispunjavaju druge pretpostavke za početak stvarnoga korištenja građevne čestice

(...)"

"Informacijski sustav tržišta nekretnina

Članak 6.

(1) Ministarstvo nadležno za poslove graditeljstva i prostornog uređenja (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) uspostaviti će i održavati informacijski sustav tržišta nekretnina (u daljnjem tekstu: eNekretnine) za potrebe provedbe ovoga Zakona i drugih propisa.

(2) Sastavni dio eNekretnina čini zbirka kupoprodajnih cijena i plan približnih vrijednosti.

(3) Sadržaj i način vođenja eNekretnina, zbirke kupoprodajnih cijena i plana približnih vrijednosti te način korištenja podataka iz istih propisati će pravilnikom ministar nadležan za poslove graditeljstva i prostornog uređenja (u daljnjem tekstu: ministar).

(4) eNekretnine vode se i održavaju u elektroničkom obliku, a na mrežnim stranicama Ministarstva javno su dostupni podatci u skladu s pravilnikom iz stavka 3. ovoga članka i propisima o zaštiti osobnih podataka."

"Procjeniteljsko povjerenstvo

Članak 10.

(1) Za područje županije, Grada Zagreba odnosno velikoga grada osniva se procjeniteljsko povjerenstvo (u daljnjem tekstu: povjerenstvo) radi stručne analize i evaluacije podataka te davanja stručnih prijedloga i mišljenja o tržištu nekretnina.

(2) Članovi povjerenstva imenuju se na četverogodišnje razdoblje i mogu biti ponovno imenovani.

(3) Troškove povjerenstva snosi županija, Grad Zagreb odnosno veliki grad za čije je područje povjerenstvo osnovano.

(4) Zbog racionalizacije poslovanja županija može s velikim gradom na svom području sporazumno osnovati povjerenstvo iz stavka 1. ovoga članka kao zajedničko povjerenstvo.

(5) Iznimno, unutar županije, gradovi mogu u dogovoru sa županijom preuzeti obvezu osnutka povjerenstva za svoje područje. U tom slučaju na gradove se odnose sve odredbe prema ovom Zakonu kao za velike gradove.

Sastav povjerenstva

Članak 11.

(1) Povjerenstvo čine predsjednik i četiri člana. Jedan od članova može biti zamjenik predsjednika.

(2) Odluku o imenovanju i razrješenju predsjednika, zamjenika i članova povjerenstva donosi župan, gradonačelnik Grada Zagreba odnosno gradonačelnik velikoga grada.

(3) Predsjednik povjerenstva imenuje se iz redova službenika upravnih tijela županije, Grada Zagreba odnosno velikoga grada. Predsjednik u svom poslu ne smije biti povezan s upravljanjem ili stjecanjem i otuđivanjem nekretnina u ime i za račun županije, Grada Zagreba, odnosno velikoga grada za čije je područje povjerenstvo osnovano.

(4) Jedan član povjerenstva imenuje se iz redova procjenitelja, a tijekom članstva u povjerenstvu ne smije pružati procjeniteljske usluge pravnim i fizičkim osobama koje su u prometu nekretnina ugovorne stranke ili protustranke Republici Hrvatskoj ili županiji, Gradu Zagrebu odnosno velikom gradu za čije je područje osnovano povjerenstvo odnosno ustanovama i društvima u vlasništvu navedenih javnopravnih osoba.

(5) Jedan član povjerenstva imenuje se iz redova županijskih zavoda za prostorno uređenje ili znanstvene zajednice.

(6) Jedan član povjerenstva imenuje se iz redova posrednika u prometu nekretnina, članova Udruženja poslovanja nekretninama pri Hrvatskoj gospodarskoj komori.

(7) Obvezni član povjerenstva je i predstavnik ministarstva nadležnog za financije – porezne uprave, kojeg predlaže ministar nadležan za financije.

(8) Članovi povjerenstva iz stavaka 4., 5. i 6. ovoga članka imaju pravo na naknadu za sudjelovanje na sjednicama povjerenstva.

(9) Odluku o visini naknade donosi župan, gradonačelnik Grada Zagreba odnosno gradonačelnik velikoga grada.

Zadaće povjerenstva

Članak 12.

(1) Povjerenstvo pri županiji, Gradu Zagrebu odnosno velikom gradu obavlja sljedeće zadaće:

- daje stručne prijedloge i mišljenja u pripremi konačnih zaključaka u vezi s prijedlogom plana približnih vrijednosti, nužnim podacima i drugim podacima koji su potrebni za procjenu vrijednosti nekretnina na temelju podataka iz zbirke kupoprodajnih cijena

- daje stručne prijedloge i mišljenja u pripremi konačnih zaključaka u vezi s predloženim pregledom o promjenama i razvoju na tržištu nekretnina (u daljnjem tekstu: Izvješće o tržištu nekretnina) za svoje područje nadležnosti

- daje mišljenje o usklađenosti izrađenih procjembenih elaborata s odredbama ovoga Zakona na zahtjev jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, za svoje potrebe

- vrši razmjenu približnih vrijednosti, izvješća o tržištu nekretnina, nužnih i drugih podataka za procjenu vrijednosti nekretnina s drugim povjerenstvima

- i druge stručne poslove.

(2) Stručni prijedlozi i mišljenja povjerenstva iz stavka 1. ovoga članka obvezujući su za upravna tijela županije, Grada Zagreba odnosno velikoga grada u provedbi ovoga Zakona. U slučaju neprihvatanja stručnih prijedloga i mišljenja čelnik upravnog tijela mora dati posebno obrazloženje.

(3) Povjerenstvo je dužno svake godine do 15. veljače dostaviti ažurirani plan približnih vrijednosti visokom procjeniteljskom povjerenstvu.

(4) Sva javnopravna tijela i pravne osobe s javnim ovlastima dužna su povjerenstvu osigurati pravnu pomoć u svrhu realizacije zadaća povjerenstva.

(5) Dostava potrebnih informacija povjerenstvu nije obvezna ako je povezana s nerazmjernim troškom."

"Visoko procjeniteljsko povjerenstvo

Članak 17.

(1) Za područje Republike Hrvatske osniva se visoko procjeniteljsko povjerenstvo (u daljnjem tekstu: visoko povjerenstvo).

(2) Članovi visokog povjerenstva imenuju se na četverogodišnje razdoblje i mogu biti ponovno imenovani.

(3) Troškove visokog povjerenstva snosi Republika Hrvatska, osim u slučajevima druge procjene. Troškove druge procjene, prema cjeniku procjenitelja, snosi naručitelj i podmiruje unaprijed.

Sastav visokog povjerenstva

Članak 18.

(1) Visoko povjerenstvo čine predsjednik i šest članova. Jedan od članova može biti zamjenik predsjednika.

(2) Odluku o imenovanju i razrješenju predsjednika, zamjenika i članova visokog povjerenstva donosi ministar.

(3) Predsjednik visokog povjerenstva imenuje se iz redova dužnosnika/službenika Ministarstva koji raspolažu stručnim znanjima iz područja procjene vrijednosti nekretnina.

(4) Članovi visokog povjerenstva imenuju se iz redova članova povjerenstava i/ili procjenitelja, a tijekom članstva u visokom povjerenstvu ne smiju pružati procjeniteljske usluge pravnim i fizičkim osobama koje su u prometu nekretnina ugovorne stranke ili protustranke Republici Hrvatskoj ili županiji, Gradu Zagrebu ili velikom gradu za čije je područje osnovano povjerenstvo iz kojega dolaze, odnosno ustanovama i društvima u vlasništvu navedenih javnopravnih osoba.

(5) Jedan član povjerenstva imenuje se iz Hrvatskog zavoda za prostorni razvoj ili znanstvene zajednice.

(6) Obvezni član visokog povjerenstva je i predstavnik ministarstva nadležnog za financije – porezne uprave, kojeg predlaže ministar nadležan za financije.

(7) Članovi visokog povjerenstva iz stavaka 4. i 5. ovoga članka imaju pravo na naknadu za sudjelovanje na sjednicama povjerenstva, u skladu s odlukom koju donosi ministar.

(8) Član visokog povjerenstva koji je izradio procjembeni elaborat ili sudjelovao u davanju mišljenja na taj elaborat u okviru povjerenstva, ne može sudjelovati u izradi druge procjene.

Zadaća visokog povjerenstva

Članak 19.

(1) Visoko povjerenstvo daje stručne prijedloge i mišljenja na sjednicama.

(2) Stručni prijedlozi i mišljenja donose se većinom glasova svih članova visokog povjerenstva, uz pisano obrazloženje.

(3) Izdvojena mišljenja pojedinih članova visokog povjerenstva na zahtjev se unose u zapisnik.

(4) Osim davanja stručnih prijedloga i mišljenja o analizama i pregledu stanja na tržištu nekretnina u Republici Hrvatskoj, visoko povjerenstvo dužno je izraditi drugu procjenu na zahtjev tijela državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave, sudova i drugih pravosudnih tijela.

(5) Drugu procjenu izrađuju komisijski tri člana visokog povjerenstva. Komisija ima predsjednika koji, po potrebi, u upravnim, sudskim i drugim postupcima obrazlaže drugu procjenu. Raspored imenovanja u komisiju, predsjednik komisije i raspored predmeta određuju se na sjednicama visokog povjerenstva.

(6) Visoko povjerenstvo može prikupiti i vrednovati podatke o nekretninama koje se pojedinačno nalaze kod povjerenstava i pravnih osoba. Rezultati se, kao i ostali podatci nužni za procjenu vrijednosti nekretnina, mogu objaviti u Pregledu o tržištu nekretnina Republike Hrvatske. Ocjenu treba dokumentirati i priopćiti povjerenstvima.

(7) Radi osiguranja ujednačenosti visoko povjerenstvo dužno je izraditi prijedloge za evaluaciju podataka iz zbirke kupoprodajnih cijena.

(8) Visoko povjerenstvo savjetuje povjerenstva o pitanjima utvrđivanja nužnih podataka i procjene vrijednosti nekretnina, te izrade plana približnih vrijednosti i Izvješća o tržištu nekretnina. Stručni prijedlozi i mišljenja visokog povjerenstva obvezujući su za povjerenstva u provedbi ovoga Zakona."

"Osnove za procjenu vrijednosti prava služnosti

Članak 29.

(1) Prilikom utvrđivanja tržišne vrijednosti prava služnosti procjenitelj je dužan uzeti u obzir tržišnu vrijednost zemljišta neopterećenog pravom služnosti, kamatu na nekretnine, stupanj okrnjenosti pravom služnosti opterećene nekretnine, veličinu prostora za izvršavanje služnosti na poslužnoj nekretnini (pojasa ili puta) ili mjera korištenja cijele nekretnine.

(2) Iznos naknade prava služnosti utvrđuje se na temelju okrnjenosti koju proizvode umanjena vrijednosti prostora za izvršavanje služnosti na poslužnoj nekretnini (pojasa ili puta) od strane vlasnika povlasne nekretnine ili umanjena mjere korištenja cijele nekretnine.

(3) Za izračunavanje umanjena vrijednosti iz stavka 2. ovoga članka primjenjuju se odgovarajući koeficijenti u skladu s pravilnikom iz članka 25. ovoga Zakona.

(4) Osnovica za izračun tržišne vrijednosti prava služnosti jest tržišna vrijednost predmetne nekretnine neopterećene služnošću.

(5) Tržišna vrijednost prava služnosti je iznos naknade koji je vlasnik povlasne nekretnine dužan plaćati vlasniku poslužne nekretnine ili iznos naknade koji je nositelj osobne služnosti dužan plaćati vlasniku poslužne nekretnine.

Osnove za procjenu vrijednosti služnosti puta

Članak 30.

(1) Umanjenja vrijednosti prostora (okrnjenosti) koje proizvode služnosti puta obuhvaćaju:

1. okrnjenosti za izvršavanje služnosti puta na poslužnoj nekretnini (pojasa) od strane vlasnika povlasne nekretnine na temelju sadržaja ovlaštenja ili umanjena mjere korištenja cijele nekretnine

2. pokretne emisijske izvore onečišćivanja zraka

3. buku okoliša

4. druge gubitke na poslužnoj nekretnini prema posebnom zakonu kojim se uređuje vlasništvo i druga stvarna prava.

(2) U slučaju da okrnjenost proizlazi iz pokretnih emisijskih izvora onečišćivanja zraka, kakvoća zraka vrednovat će se na odgovarajući način u skladu s propisima iz područja zaštite zraka.

(3) U slučaju da okrnjenost proizlazi iz buke okoliša, smetanje bukom vrednovat će se na odgovarajući način u skladu s propisima iz područja zaštite od buke.

(4) Okrnjenosti koje proizlaze iz pokretnih emisijskih izvora onečišćivanja zraka i iz buke okoliša općenito se uzimaju u obzir prema intenzitetu i opsegu kojim utječu na umanjenje vrijednosti prostora za izvršavanje služnosti puta na poslužnoj nekretnini ili na umanjenje vrijednosti cijele poslužne nekretnine.

(5) U slučaju da okrnjenost umanjuje mjeru korištenja cijele nekretnine, primjenjivat će se koeficijenti za preračunavanje razlika u vrijednosti građevnih čestica zbog različite mjere njihova korištenja između poslužne nekretnine neopterećene služnošću puta i dijela poslužne nekretnine koji nije opterećen tom služnošću prema pravilniku iz članka 26. ovoga Zakona.

(6) U slučaju da okrnjenost proizvodi druge gubitke na poslužnoj nekretnini sukladno sadržaju ovlaštenja u okviru prava služnosti prema posebnom zakonu kojim se uređuje vlasništvo i druga stvarna prava, a koje nisu neposredno uređene ovim Zakonom, onda ta umanjenja vrijednosti treba uzeti u obzir na način koji je prikladan sadržaju ovlasti."

"Okrnjenosti kod služnosti vodova Članak 34.

(...)

(8) Ako okrnjenost ne umanjuje mjeru korištenja cijele nekretnine, stupanj okrnjenosti izražava se kao postotak umanjenja u odnosu na opterećenu površinu. U tom slučaju primjenjivat će se koeficijenti za preračunavanje za vrijednost služnosti vodova prema pravilniku iz članka 25. ovoga Zakona."

"Osnove za procjenu iznosa naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu Članak 50.

(1) Pri procjeni iznosa naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu potrebno je utvrditi:

1. uporabno svojstvo nekretnine radi procjene naknade za gubitak prava na nekretnini prema utvrđenom uporabnom svojstvu nekretnine (u daljnjem tekstu: naknada za gubitak prava)

2. životne uvjete i uvjete korištenja kakve je vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje imao koristeći se uporabnim svojstvima nekretnine radi procjene:

– povećanja naknade za posljedične gubitke koji nastaju zbog izvlaštenja (u daljnjem tekstu: posljedični gubitci)

– smanjenja naknade za posljedične dobitke koji nastaju zbog izvlaštenja (u daljnjem tekstu: posljedični dobitci).

(...)"

"Procjena posljedičnih dobitaka Članak 53.

(1) Posljedični dobitci obračunavaju se pri prijenosu zemljišta u vlasništvo jedinice lokalne samouprave prema posebnom zakonu kojim se uređuje područje prostornoga uređenja, odnosno kada je razvidan zajednički interes za izvlaštenje vlasnika nekretnine i korisnika izvlaštenja.

(2) Procjena posljedičnih dobitaka temelji se na utvrđenim životnim uvjetima i uvjetima korištenja kakve je vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje imao koristeći tu nekretninu, a pri tome se osobito uzimaju u obzir:

1. povećanja vrijednosti okolnog zemljišta zbog poboljšanja kategorije zemljišta i drugih obilježja koja se odnose na mogućnosti gradnje (prema naprijed pomaknuto stražnje zemljište)

2. povećanja mogućnosti gospodarskoga korištenja nekretnine zbog dovođenja prometnice i toka prolaznika do nekretnine, posebno u slučajevima pristupnih prometnica bez kojih nije moguće optimalno korištenje zemljišta i ishođenje građevinske dozvole prema posebnom zakonu kojim se uređuje područje gradnje, te je i dan kakvoće za procjenu posljedičnih dobitaka onaj u kojem je moguće optimalno korištenje i ishođenje građevinske dozvole (dan kakvoće pomiče se na dan vrednovanja).

(3) Crta razgraničenja između prednjeg i stražnjeg građevinskog zemljišta iz stavka 1. podstavka 1. ovoga članka jest na međama onih građevnih čestica koje su se mogle osnovati zbog izvlaštenja."

"Procjena iznosa naknade za
ustanovljenje služnosti - nepotpuno izvlaštenje
Članak 55.

Iznos naknade za ustanovljenje služnosti kod nepotpunog izvlaštenja procjenjuje se primjenom članka 29. – 45. ovoga Zakona i odgovarajućom primjenom članka 50. – 53. ovoga Zakona."

"Članak 60.

(1) Nadzor nad provedbom ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona te zakonitost rada upravnih tijela, povjerenstava i procjenitelja s tim u vezi provodi Ministarstvo.

(2) Nadzor iz stavka 1. ovoga članka koji se odnosi na opće akte provodi se u skladu s planom nadzora koji posebnom odlukom donosi ministar te na traženje ovlaštenih tijela.

Članak 61.

(1) Upravna tijela, povjerenstva i procjenitelji dužni su Ministarstvu, u svrhu provedbe nadzora, dostaviti sve zatražene podatke, dokumente i izvješća u zatraženom roku.

(2) Ako upravno tijelo, povjerenstvo i procjenitelj ne postupe po traženju Ministarstva iz stavka 1. ovoga članka, na ispunjenje zatraženog pozivaju se rješenjem.

Članak 62.

(1) Ministarstvo rješenjem nalaže upravnom tijelu, povjerenstvu i procjenitelju otklanjanje nezakonitosti koja se utvrdi u provedbi nadzora i određuje rok za njezino otklanjanje.

(2) Nepostupanje po rješenju iz stavka 1. ovoga članka iz neopravdanog razloga teška je povreda službene dužnosti čelnika upravnog tijela, predsjednika povjerenstva, odnosno smatra se nesavjesnim i neurednim obavljanjem posla procjenitelja.

Članak 63.

(1) Ako upravno tijelo, povjerenstvo ili procjenitelj ne postupi po rješenju Ministarstva iz članka 61. stavka 2., odnosno članka 62. stavka 1. ovoga Zakona, na izvršenje će se prisiliti novčanom kaznom.

(2) U svrhu prisile na izvršenje rješenja tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, upravnog tijela i stručnog upravnog tijela, novčana kazna iz stavka 1. ovoga članka izriče se jedinici lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave čije je to tijelo.

Članak 64.

(1) Postupak zbog teške povrede službene dužnosti službenika upravnog tijela, uočenog u provedbi nadzora nad provedbom ovoga Zakona, na prijedlog ministra pokreće ovlaštena osoba u skladu s posebnim propisima.

(2) Postupak zbog nesavjesnog i neurednog obavljanja posla procjenitelja, uočenog u provedbi nadzora nad provedbom ovoga Zakona, pokreće se na zahtjev ministra.

(3) Ako se u nadzoru utvrdi da je povrijeđen ovaj Zakon i/ili propis donesen na temelju ovoga Zakona, Ministarstvo ima pravo i obvezu podnijeti optužni prijedlog ili kaznenu prijavu.

Članak 65.

(1) Protiv rješenja Ministarstva koje se donosi na temelju odredaba ovoga Zakona ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

(2) U slučaju kada je protiv rješenja Ministarstva pokrenut upravni spor, Ministarstvo može do okončanja spora poništiti ili izmijeniti svoje rješenje zbog onih razloga zbog kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje.

Članak 66.

(1) Novčanom kaznom od 20.000,00 do 50.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj pravna osoba:

1. ako je izradila procjembeni elaborat, a ne ispunjava uvjete iz članka 9. stavka 1. ovoga Zakona

2. ako procjembeni elaborat nije izradila u skladu s važećim propisima (članak 9. stavak 4.)

(2) Novčanom kaznom od 15.000,00 do 30.000,00 kuna kaznit će se za prekršaj fizička osoba:

1. ako je izradila procjembeni elaborat, a ne ispunjava uvjete iz članka 9. stavka 1. ovoga Zakona

2. ako procjembeni elaborat nije izradila u skladu s važećim propisima (članak 9. stavak 4.).

(3) Uz kaznu za prekršaj iz stavaka 1. i 2. ovoga članka procjenitelju se može izreći zaštitna mjera zabrane obavljanja poslova procjenjivanja u trajanju od tri mjeseca do šest mjeseci, a za prekršaj počinjen drugi ili više puta uz novčanu kaznu može se izreći navedena mjera u trajanju od šest mjeseci do jedne godine.

(4) Za prekršaj iz stavka 1. ovoga članka novčanom kaznom u iznosu od 10.000,00 do 20.000,00 kuna kaznit će se i odgovorna osoba u pravnoj osobi."

"Članak 73.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u 'Narodnim novinama', osim odredbe članka 66. koja stupa na snagu devedesetog dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona."

6.3. Zaključno predlagatelji predlažu Ustavnom sudu pokrenuti postupak za ocjenu suglasnosti s Ustavom ZPVN-a te njegovo ukidanje u cijelosti, odnosno podredno predlažu ukidanje osporenih odredaba.

III. OČITOVANJE MGPU-a RH

7. U svom očitovanju klasa: 371-01/17-02/4, ur. broj: 531-01-17-2 od 28. ožujka 2017. MGPU RH navodi:

"(...) nije jasno zbog čega Predlagateljica smatra da je Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina u suprotnosti s međunarodnim ugovorom člankom 6. kao i člankom 1. Protokola br. 1. Europske konvencije, s obzirom da se provođenjem Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina osigurava razumna cijena nekretnina koje su predmet izvlaštenja ... Što se pak tiče retroaktivnog učinka Zakona ističe se da je odredbom članka 73. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina propisano da Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objave osim članka 66 koji stupa na snagu 90 dana od stupanja na snagu toga Zakona. Također se ističe da se u ovom slučaju ne radi ni o situaciji da su se izmjenom Zakona promijenila pravila koja su se odnosila na obeštećenje nekretnina u postupcima izvlaštenja, zbog kojeg bi vlasnici nekretnina u postupcima izvlaštenja trpjeli štetu, nego se radi o donošenju prvog Zakona kojim se uređuje procjena vrijednosti nekretnina zbog čega se Zakon treba primijeniti i na situacije koje su u tijeku. Također skrećemo pozornost da je Zakon donesen u hitnom postupku između ostalog jer je u pravni sustav Republike Hrvatske trebalo ugraditi Direktivu 2014/17/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine, izmjenu Direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL L 60, 28.2.2014.) kojim se od zemalja članica traži, između ostalog, da osiguraju postojanje pouzdanih standarda za vrednovanja nekretnina i njihovu primjenu od ovlaštenih osoba (rok za primjeni Direktive 21. ožujka 2016.), te jer je bilo nužno osigurati provedbu propisa propisivanjem odredbi koje su sadržavale odredbe nadzora i sankcije prekršitelje iz čega proizlazi da je razlog donošenja Zakona u hitnom postupku bio opravdan.

(...) Prema odredbi članka 48. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske pravo vlasništva uživa posebnu ustavnu zaštitu. Međutim, odredbom stavka 2. istoga članka vlasništvo nije samo pravo nego i obveza pa su nositelji prava vlasništva i dužni pridonositi općem dobru. Pravo vlasništva može se ograničiti ili oduzeti samo zakonom i ako je to u interesu Republike Hrvatske (javnom interesu) uz naknadu tržišne vrijednosti. (...) U svakom slučaju, pri određivanju naknade potrebno se držati maksime da nitko nakon provedenog izvlaštenja ne smije biti na gubitku, ali niti na dobitku.

U najopćenitijem smislu sve se nekretnine prema svojoj kakvoći dijele na one koje su namijenjene privatnom gospodarskom korištenju i stvaranju dobiti te na one koje su javne namjene. Nekretnine koje su namijenjene privatnom gospodarskom korištenju i stvaranju dobiti nalaze se na slobodnom tržištu i udovoljavaju uvjetima iz definicije tržišne vrijednosti iz članka 4. stavka 1. podstavka 41. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina (identična definicija u Uredbi EU 575/2013 članak 4. stavak 1. točka 76.), čiji su bitni sastojci 'voljni kupac' i 'voljni prodavatelj'. Nekretnine javne namjene isključene su s tržišta i njima se ne može prometovati na tržištu. Ako se radi o stjecanju budućih površina javne namjene, za njih također ne postoji tržište jer ne udovoljavaju bitnim sastojcima spomenute definicije tržišne vrijednosti tj. u izvlaštenju se pojavljuje 'nevoljni prodavatelj'.

Namjena nekretnina određuje se zakonom, prostornim planom i/ili odgovarajućim aktom kojim se odobrava građenje. Javna namjena nekretnina redovito se određuje na način da se nekretnine koje su bile namijenjene privatnom gospodarskom korištenju odlukom javne vlasti prenamjenjuju u buduće površine javne namjene. Prilikom takvih prenamjena nekretnine mijenjaju svoju kakvoću bez obzira jesu li prije bile namijenjene

poljoprivrednom, stambenom, industrijskom, trgovačkom, turističkom ili drugom privatnom gospodarskom korištenju. U trenutku prenamjene iz privatnog gospodarskog korištenja u buduću površinu javne namjene nastaje povod izvlaštenju odnosno takve nekretnine više ne udovoljavaju definiciji tržišne vrijednosti. Međutim, kako se u slučaju izvlaštenja za nekretnine za koje ne postoji tržište mora isplatiti naknada tržišne vrijednosti, članak 4. stavak 1. podstavak 40. uvodi institut tržišnih modela kao načina procjene vrijednosti nekretnina za koje ne postoji tržište, a što je upravo slučaj kod izvlaštenja. Tržišni model za procjenu naknade za izvlaštene nekretnine kojeg propisuje Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina sastoji se od procjene naknade za gubitak prava (članak 50. stavak 1. podstavak 1. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina), procjene naknade za posljedične gubitke (članak 50. stavak 1. podstavak 2. točka 1.) i procjene posljedičnih dobitaka (članak 50. stavak 1. podstavak 2. točka 2.), a iznos naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu dobiva se kao zbroj naknade za gubitak prava i posljedičnih gubitaka, od čega se oduzimaju posljedični dobitci. Upravo tako bi razmatrali kupoprodaju kupac i prodavatelj na tržištu, tj. sagledavali bi posljedice kupoprodaje sa svim dobitcima i gubitcima za sebe i drugu stranu te na temelju sveobuhvatnog razmatranja donijeli odluku o cijeni nekretnine.

Prilikom ovih razmatranja u prvome koraku utvrđuje se uporabno svojstvo nekretnine koja se izvlašćuje (članak 50. stavak 1. podstavak 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina), a nastavno na utvrđeno uporabno svojstvo nekretnine utvrđuju se životni uvjeti i uvjeti korištenja kakve je vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje imao koristeći se uporabnim svojstvima (članak 50. stavak 1. podstavak 2. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina). Temeljem utvrđenih činjenica pristupa se procjeni vrijednosti nekretnine kako ga uređuje propisani tržišni model, a poštujući dvije maksime: da nitko nakon provedenog izvlaštenja ne smije biti na gubitku, ali niti na dobitku te da se procijeni naknada za oduzimanje vlasništva prema iznosu koji se uobičajeno pridodaje vrijednosti te imovine, a to je upravo tržišna vrijednost prema odredbi članka 3. stavka 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina.

Tržišnu vrijednost moguće je utvrditi samo za nekretnine koje su namijenjene privatnom gospodarskom korištenju i stvaranju dobiti, tj. za nekretnine kojima se prometuje na slobodnom tržištu. Samo takve nekretnine ispunjavaju uvjete iz definicije tržišne vrijednosti iz članka 4. stavka 1. podstavka 41. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina te su stoga izvor podataka za procjenu vrijednosti nekretnina i izvođenje nužnih podataka, a članak 57. stavak 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina tu izriječno navodi kupoprodajne cijene i druge podatke, kao što su najamnine, zakupnine, troškovi gospodarenja, i skup obilježja nekretnine, koji nisu pod utjecajem osobnih ili neuobičajenih okolnosti. Stoga se i vrijednost budućih površina javne namjene može utvrditi samo na temelju navedenih podataka koji su dostupni na slobodnom tržištu. Slijedom toga je u izvlaštenju pri određivanju naknade potrebno utvrditi upravo kakvoću nekretnine prije njezine promjene namjene koja je povod izvlaštenju primjenom načela prethodnog učinka iz članak 4. stavak 1. podstavak 43. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina. U nastavku je potrebno analizirati životne uvjete i uvjete korištenja kakve je vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje imao koristeći se uporabnim svojstvima nekretnine. Na ovaj se način pozorno analizirani podatci kvantificiraju kako bi se utvrdili eventualni posljedični gubitci koji bi išli na štetu vlasnika i u korist poreznih obveznika, ali i posljedični dobitci koji bi išli na štetu poreznih obveznika i vlasniku na račun javnog novca osigurali stjecanje nepripadajuće materijalne dobiti, a sve poštujući maksime da nitko nakon provedenog izvlaštenja ne smije biti na gubitku, ali niti na dobitku te da se procjena naknade za oduzimanje vlasništva utvrdi prema iznosu koji se uobičajeno pridodaje vrijednosti te imovine, tj. prema tržišnoj vrijednosti.

(...) navodi Predlagatelja rezultat su nepoznavanja materije procjene vrijednosti nekretnina koja se temelji na tržišnom modelu koji je civilizacijska stečevina za procjenu naknade za izvlaštene nekretnine i koji poštuje Ustav Republike Hrvatske te praksu Europskog suda za ljudska prava. Tržišni model kojeg propisuje Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina rješava pitanje naknade za nekretnine koje ne udovoljavaju uvjetima slobodnog tržišta iz definicije tržišne vrijednosti iz članka 4. stavka 1. podstavka 41. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina. Stoga propisani tržišni model treba gledati kao cjelinu u svim svojim sastavnim dijelovima jer poštuje maksime da nitko nakon provedenog izvlaštenja ne smije biti na gubitku, ali niti na dobitku te da se procjena naknade za oduzimanje vlasništva utvrđuje prema iznosu koji se uobičajeno pridodaje vrijednosti te imovine, tj. prema tržišnoj vrijednosti.

(...) odredbom članka 49. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina propisano je da se odredbe Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina o načinu procjene naknade za izvlaštene nekretnine odnose samo na tržišnu vrijednost budućih površina javne namjene. Odredbom članka 3. stavka 1. podstavka 27. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13) propisano je da je površina javne namjene svaka površina čije je korištenje namijenjeno svima i pod jednakim uvjetima (javne ceste, nerazvrstane ceste, ulice, biciklističke staze, pješačke staze i prolazi, trgovi, tržnice, igrališta, parkirališta, groblja, parkovne i zelene površine u naselju, rekreacijske površine i sl.). Slijedom iznesenog, industrijski objekt se ne može graditi na površini javne namjene. Osim toga industrijska namjena, prema svojoj kakvoći, nije površina javne namjene već je to površina koja je namijenjena privatnom gospodarskom korištenju i stvaranju dobiti. Dakle, pristup procjeni naknade za izvlaštene nekretnine koji se odnosi na buduće površine javne namjene bi u tom slučaju otpao odnosno primjenjivali bi se opći načini procjene vrijednosti nekretnina iz članka 21. - 25. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina tj. propisane metode iz članka 23. stavka 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina. Jasno je da se navodi Predlagatelja temelje na nepoznavanju materije procjene vrijednosti nekretnina i temeljnom nepoznavanju osnovnih pojmova iz područja prostornog uređenja.

(...) industrijska namjena, prema svojoj kakvoći, nije površina javne namjene već je to površina koja je namijenjena privatnom gospodarskom korištenju i stvaranju dobiti. Dakle, pristup procjeni naknade za izvlaštene nekretnine koji se odnosi na buduće površine javne namjene bi u slučaju industrijskih građevina otpao odnosno primjenjivali bi se opći načini procjene vrijednosti nekretnina iz čl. 21. - 25. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina tj. propisane metode iz članka 23. stavka 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina koje se upravo primjenjuju za nekretnine koje su namijenjene privatnom gospodarskom korištenju i stvaranju dobiti. Nema osnova da bi investitor bio u povoljnijem položaju u odnosu na vlasnika tj. da bi poduzetnici odnosno bilo koji pravni subjekt na tržištu došao u neravnopravni položaj.

(...) pomicanje dana kakvoće u trenutak prije nego je zemljište koje je bilo namijenjeno privatnom gospodarskom korištenju prenamijenjeno u buduću površinu javne namjene nije učinjeno na štetu izvlaštenika. Štoviše, primjena načela prethodnog učinka iz članka 51. stavka 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina čuvar je vrijednosti nekretnine jer ide za time da se vlasniku treba utvrditi naknada u visini tržišne vrijednosti prema vrijednosti koju je nekretnina imala na tržištu prije nego je promijenjena njena kakvoća odnosno prije nego je isključena iz privatnog gospodarskog korištenja i stvaranja dobiti. Potrebno je istovremeno razmatrati izvlaštenje u ruralnom ali i u urbanom području, gdje bi se bez primjene takvog načela mogla znatno umanjiti vrijednost nekretnine koja se izvlašćuje. Primjerice, ukoliko preko visoko vrijednog građevinskog zemljišta u nekom gradu prostorni plan odredi koridor nove prometnice, time se prenamjenjuje koridorom zahvaćeno visoko vrijedno građevinsko zemljište u

javnu površinu. Bez primjene načela prethodnog učinka promatrano zemljište moralo bi biti procijenjeno sa znatno manjom vrijednosti prema trenutnoj namjeni, ali tada bi se pojavio i problem ne postojanja tržišta za nekretnine javne namjene. Predlagatelji očigledno ne razlikuju različite namjene građevinskog zemljišta prema prostornim planovima, tj. pojam građevinskog zemljišta koje se može privatno gospodarski koristiti (stambene namjene, gospodarske namjene, trgovačke namjene i dr.) i građevinskog zemljišta koje ima javnu namjenu (koridor prometnice i dr. prema definiciji javne površine iz članka 3. stavka 1. podstavka 27. Zakona o prostornom uređenju (Narodne novine, broj 153/13) za koje ne postoji tržište, a što je vidljivo kada inzistiraju da se vlasniku treba procijeniti nekretnina prema sadašnjoj namjeni koja je označena kao javna. Rezultat primjene načela prethodnog učinka nije povoljan ili nepovoljan za izvlaštenika, već je upravo utvrđivanje obilježja kakvoće nekretnine kakvu je vlasnik koristio. Primjerice, ako se novosagrađena obiteljska kuća odlukom javne vlasti našla u koridoru buduće prometnice vlasniku će i nakon 30 godina uvijek pripadati naknada za obiteljsku kuću prema vrijednosti koju bi imala suvremena novogradnja na dan vrednovanja iz razloga što načelo prethodnog učinka upravo 'zamrzava' obilježja kakvoće koja je nekretnina imala u trenutku kada je prenamijenjena u buduću površinu javne namjene. Na taj način čuva se vrijednost nekretnine unatoč vremenskom odmaku. Ovaj pristup se u sljedećim odredbama članaka 52. i 53. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina samo dodatno provjerava i po potrebi uračunava iz perspektive životnih uvjeta odnosno uvjeta korištenja izvlašćivane nekretnine, pa nema mjesta apsurdnim tvrdnjama da bi se po svojim učincima Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade i Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina približili 'učincima koji bi se postizali konfiskacijom'. Navodi Predlagatelja proizlaze iz nepoznavanja materije procjene vrijednosti nekretnina. Nije također istinit navod da bi izvlaštenik primjenom načela prethodnog učinka bio u nepovoljnijem položaju. Kao što je već navedeno tržišni model iz glave 4.7. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina samo rješava pitanje procjene vrijednosti nekretnina koje su odlukom javne vlasti prenamijenjene iz privatnog gospodarskog korištenja u buduće površine javne namjene. Takve prenamijenjene nekretnine koje su povod izvlaštenju imaju promijenjenu kakvoću pa više ne udovoljavaju definiciji tržišne vrijednosti. Stoga se radi procjene vrijednosti nekretnina koje izmiču definiciji tržišne vrijednosti propisao institut tržišnog modela iz članka 4. stavka 1. podstavka 40. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina kao načina procjene vrijednosti nekretnina za koje ne postoji tržište, a što je upravo slučaj kod izvlaštenja. Tržišni model za procjenu naknade za izvlaštene nekretnine kojeg propisuje Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina izuzetno brine o interesima svih strana, a poglavito štiti položaj izvlaštenika na način da se prilikom utvrđivanja tržišne vrijednosti iznosa naknade razmatra više elemenata. To su poimence procjena naknade za gubitak prava (članak 50. stavak 1. podstavak 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina), procjena naknade za posljedične gubitke (članak 50. stavak 1. podstavak 2. točka 1.) i procjena posljedičnih dobitaka (članak 50. stavak 1. podstavak 2. točka 2.), a iznos naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu dobiva se kao zbroj naknade za gubitak prava i posljedičnih gubitaka, od čega se oduzimaju posljedični dobitci. Upravo kako bi postupao racionalni kupac i racionalni prodavatelj na tržištu nekretnina. Prilikom ovih razmatranja u prvome koraku upravo se utvrđuje uporabno svojstvo nekretnine koja se izvlašćuje (članak 50. stavak 1. podstavak 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina), a nastavno na utvrđeno uporabno svojstvo nekretnine utvrđuju se životni uvjeti i uvjeti korištenja kakve je vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje imao koristeći se uporabnim svojstvima (članak 50. stavak 1. podstavak 2. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina). Ovakav pristup jamči da se prigodom procjene vrijednosti budućih površina javne namjene poštuju dvije maksime: da nitko nakon provedenog izvlaštenja ne smije biti na gubitku, ali niti na dobitku te da se procijeni naknada za

oduzimanje vlasništva prema iznosu koji se uobičajeno pridodaje vrijednosti te imovine, a to je upravo tržišna vrijednost prema odredbi članka 3. stavka 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina. Suprotno od neutemeljenih tvrdnji Predlagatelja da je pomicanje dana kakvoće u trenutak prije nego je zemljište koje je bilo namijenjeno privatnom gospodarskom korištenju prenamijenjeno u buduću površinu javne namjene učinjeno na štetu izvlaštenika, činjenice govore suprotno. Primjena načela prethodnog učinka iz članka 51. stavka 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina čuvar je vrijednosti nekretnine jer ide za time da se vlasniku treba utvrditi naknada u visini tržišne vrijednosti prema vrijednosti koju je nekretnina imala na tržištu prije nego je promijenjena njena kakvoća odnosno prije nego je isključena iz privatnog gospodarskog korištenja i stvaranja dobiti. Utvrđena kakvoća nekretnina predstavlja upravo ona obilježja nekretnine koja su prenamjenom poništena odnosno izgubljena, a konkretno to ovisi o okolnostima pojedinog slučaja. Ako je prije prenamjene u buduću površinu javne namjene zemljište bilo trgovačke namjene, tada će se vlasniku po osnovi naknade za gubitak prava utvrditi iznos naknade u visini tržišne vrijednosti zemljišta trgovačke namjene. Ako je zemljište bilo stambene namjene, tada će se po tom osnovu utvrditi iznos naknade u visini tržišne vrijednosti zemljišta upravo stambene namjene. Ako se radilo o zemljištu koje je ranije bilo namijenjeno poljoprivredi, tada će se utvrditi iznos naknade u visini tržišne vrijednosti zemljišta poljoprivredne namjene. Dakle, rezultat primjene načela prethodnog učinka nije povoljan ili nepovoljan za izvlaštenika, već je upravo utvrđivanje obilježja kakvoće nekretnine kakvu je vlasnik koristio. Taj pristup se u odredbama članaka 52. i 53. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina samo dodatno provjerava i po potrebi uračunava iz perspektive životnih uvjeta odnosno uvjeta korištenja izvlašćivane nekretnine. Načelo prethodnog učinka univerzalno se primjenjuje u postupku procjene neovisno da li se radi o nekretnini smještenoj u urbanom ili ruralnom području. Primjena načela prethodnog učinka stoga nije apsolutno povezana s načelom pravičnosti, već upravo s načelom tržišne vrijednosti koje je temelj Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina."

IV. KONAČAN PRIJEDLOG ZAKONA

8. Tijekom ustavnosudskog postupka izvršen je uvid u Prijedlog zakona o procjeni vrijednosti nekretnina s Konačnim prijedlogom zakona klasa: 022-03/15-01/37, ur. broj: 50301-05/05-15-5 od 28. svibnja 2015. U naznačenom Konačnom prijedlogu se navodi:

"Ovim zakonskim prijedlogom usklađuje se zakonodavstvo Republike Hrvatske sa zakonodavstvom Europske unije, te se u prilogu dostavlja i Izjava o njegovoj usklađenosti s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe.

(...)

Učinkovito upravljanje i raspolaganje nekretninama kao preduvjet podrazumijeva poznavanje vrijednosti tih nekretnina. Neovisno o tome je li riječ o nekretninama u vlasništvu Republike Hrvatske, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne ili fizičke osobe, vrijednosti nekretnina od bitnog su značenja za njezina vlasnika. Svaka od navedenih kategorija vlasnika u svojim bilancama sadrži i nekretnine. Nekretnine se mogu koristiti kao pasivni gospodarski potencijal ili se njima namjerava aktivno raspolagati, ali osnovna značajka svake nekretnine jest njezina vrijednost. Procjenjivanje vrijednosti nekretnina koristi se u prometu nekretnina, za utvrđivanje vrijednosti objekta zalogu, osiguranja imovine, razvrgnuća suvlasničkih zajednica, pitanja ulaganja i povećanja vrijednosti nekretnina, pitanja opterećenja i umanjenja vrijednosti nekretnine, provođenja postupka uređenja građevinskog zemljišta, urbane komasacije, izvlaštenja kao i drugih poslova glede zemljišnih čestica.

Nakon određenog razdoblja uspješne primjene Uredbe i Pravilnika uočene su određene pravne praznine, zbog čega se pokazala potreba navedenu materiju urediti donošenjem posebnog propisa.

(...) u okviru Nacionalnog programa reformi 2014. te Plana provedbe specifičnih preporuka za države članice 2014. navedena je obveza Vlade Republike Hrvatske da u što skorijem roku obavi sve potrebne pripremne radnje za uvođenje poreza na nekretnine.

Iz tih se razloga u okviru djelokruga Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja pristupilo izradi Prijedloga zakona o procjeni vrijednosti nekretnina, koji će pravne praznine uočene u Uredbi otkloniti tako što će propisati nadležnost, sastav i način rada procjeniteljskih povjerenstava. Ovo je nužna pretpostavka i za uvođenje poreza na nekretnine jer bi upravna tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i povjerenstva bila lokalno nadležna za pribavljanje, evaluaciju i izdavanje podataka o tržištu nekretnina, vođenje zbirke kupoprodajnih cijena, a na temelju podataka iz zbirke kupoprodajnih cijena za izradu planova približnih vrijednosti i izlučivanje drugih podataka nužnih za procjenu vrijednosti nekretnina, osobito kamatnih stopa na nekretnine, koeficijenta za prilagodbu, indeksnih nizova, koeficijenta za preračunavanje, poredbenih pokazatelja za izgrađene nekretnine i sl. Jedan od nedostajućih preduvjeta za uvođenje poreza na nekretnine je i odabir metode za masovne procjene vrijednosti nekretnina.

(...)

Predloženim Zakonom uređuju se osnovni pojmovi iz područja procjena vrijednosti nekretnina, određuju se procjenitelji, sastav i nadležnosti procjeniteljskih povjerenstava i visokog procjeniteljskog povjerenstva, nadležnosti upravnih tijela županija, Grada Zagreba i velikoga grada u provedbi ovoga Zakona, metode procjenjivanja vrijednosti nekretnina, način procjene vrijednosti prava i tereta koji utječu na vrijednost nekretnine, način procjene iznosa naknade za izvlaštene nekretnine, način prikupljanja, evidentiranja, evaluacija i izdavanje podataka potrebnih za procjene vrijednosti nekretnina za sve nekretnine u Republici Hrvatskoj, neovisno u čijem su vlasništvu. Posebno su razrađene odredbe procjene vrijednosti nekretnina u postupcima izvlaštenja, uvažavajući postojeći zakonodavni okvir Republike Hrvatske, zatim odluke Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu, te vodeći računa o ravnoteži između privatnog i javnog interesa. Na predloženi način uređujući sustav vrednovanja nekretnina, usvajaju se i odredbe Direktive 2014/17/EU.

Na temelju predloženog Zakona osnovala bi se procjeniteljska povjerenstva kao stručna tijela na razini županija i velikih gradova, pristupilo bi se formiranju zbirke kupoprodajnih cijena i automatskoj razmjeni podataka za cijelu državu (županije i veliki gradovi). Izdavanje izvadaka iz zbirke bilo bi u nadležnosti upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (u daljnjem tekstu: JLP(R)S. Osnovni set podataka o prometu nekretnina naplatnim putem dnevno bi se automatskim prijenosom podataka preuzimao iz Evidencije prometa nekretnina koju vodi Ministarstvo financija – Porezna uprava. Takav prijenos podataka uključivao bi i pripadne ugovore u elektronskom obliku. Privremeno, do uspostave automatskog prijenosa podataka iz Ministarstva financija, podatci o prometu nekretnina (kupoprodaja, najam, zakup, prava građenja, služnosti) prikupljali bi se putem dostave ovjerenih ugovora od strane javnih bilježnika. Na opisani način prikupljeni podatci predstavljaju temelje za procjene vrijednosti nekretnina i iz tog razloga je od iznimne važnosti njihova ažurnost i točnost. Nakon prikupljenih podataka, upravna tijela JLP(R)S će provesti evaluaciju istih.

(...)

Predloženim Zakonom ostvaruju se pretpostavke za odabir metode za masovne procjene vrijednosti nekretnina, kao jednog od preduvjeta za uvođenje poreza na

nekretnine. Po tom pitanju postoje brojna i različita iskustva u svijetu, i odabir prikladne metode ovisi o nizu posebnosti svake države. Jedan od odlučujućih parametara jest stanje evidencije nekretnina. Zbog složenosti odabira odgovarajuće metode, te definiranja svih tehničkih parametara za primjenu odabrane metode, Zakonom je predviđeno odgođeno donošenje uredbe kojom će se uz konzultacije sa stručnom i akademskom zajednicom odrediti metoda za masovnu procjenu vrijednosti nekretnina i detaljno razraditi svi potrebni parametri. Svakako su i pojedinačne normirane procjene vrijednosti nekretnina nužan preduvjet za uvođenje poreza na nekretnine.

(...)

Predloženi zakon sustavno uređuje pitanja procjene vrijednosti nekretnina te će doprinijeti pravnoj sigurnosti za investitore i vlasnike nekretnina, kao i ujednačenosti procjena vrijednosti nekretnina u sudskim postupcima i postupcima izvlaštenja."

8.1. Obrazlažući svrhu i sadržaj osporenih odredaba, MGPU RH navodi:

Uz članak 4. Propisuju se osnovni pojmovi u smislu ovoga Zakona.

Uz članak 6. Propisuje se da je ministarstvo nadležno za poslove graditeljstva i prostornog uređenja dužno uspostaviti i održavati informacijski sustav tržišta nekretnina (e-Nekretnine), čiji su sastavni dio zbirka kupoprodajnih cijena i plan približnih vrijednosti, te da se e-Nekretnine vode u elektroničkom obliku a podaci iz tog sustava moraju biti javno dostupni na Internet stranici ministarstva.

Uz članak 10. Propisuje se obveza osnivanja procjeniteljskih povjerenstava za područje Županije, Grada Zagreba odnosno velikoga grada i to radi stručne analize i evaluacije podataka te davanja stručnih prijedloga i mišljenja o tržištu nekretnina. Određen je mandat članovima povjerenstva i to četiri godine s mogućnošću ponovnog izbora. Iz razloga racionalizacije poslovanja županije ili veliki gradovi u pripadnim županijama mogu dogovorno preuzeti obvezu osnutka povjerenstva a također otvorena je mogućnost da povjerenstva osnuju i gradovi koji nemaju tu obvezu ako za to iskažu interes.

Uz članak 11. Propisuje se sastav povjerenstava, koje odlukom imenuje i razrješava župan, gradonačelnik Grada Zagreba odnosno gradonačelnik velikoga grada.

Uz članak 12. Propisuju se zadaće povjerenstava. Također, propisuje se da su stručni prijedlozi i mišljenja povjerenstva koje oni daju u okviru propisanih zadaća obvezujući za upravna tijela Županije, Grada Zagreba odnosno velikoga grada u provedbi ovoga Zakona.

U članak 17. Propisuje se da se za područje Republike Hrvatske osniva visoko procjeniteljsko povjerenstvo i to na mandat od četiri godine i sa mogućnošću ponovnog izbora. Troškove visokog povjerenstva dužna je snositi Republika Hrvatska osim u slučaju druge procjene, a Ministarstvo je dužno osigurati administrativno tehničke i kadrovske uvjete za rad visokog povjerenstva.

Uz članak 18. Propisuje se sastav visokog povjerenstva

Uz članak 19. Propisuju se zadaće Visokog povjerenstva koje se sastoje u davanju stručnih prijedloga i mišljenja o analizama i pregledu stanja na tržištu nekretnina, te izrada druge procjene na zahtjev tijela državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave, sudova i drugih pravosudnih tijela. Drugu procjenu izrađuju komisijski tri člana visokog povjerenstva.

Uz članak 29. Propisuju se osnove za procjenu vrijednosti prava služnosti na način da se prilikom utvrđivanja tržišne vrijednosti prava služnosti mora uzeti u obzir tržišna vrijednost zemljišta neopterećenog pravom služnosti, kamata na nekretnine, stupanj okrnjenosti pravom služnosti opterećene nekretnine, veličina prostora za izvršavanje služnosti na poslužnoj nekretnini ili mjera korištenja cijele nekretnine.

Osnovica za izračun tržišne vrijednosti prava služnosti je tržišna vrijednost predmetne nekretnine neopterećene služnošću.

Uz članak 30. Propisuju se osnove za procjenu vrijednosti služnosti puta.

Uz članak 34. Propisuju se osnove za procjenu vrijednosti služnosti vodova i to okrnjenost kod služnosti vodova.

Uz članak 50. Propisuju se osnove za procjenu iznosa naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu. S tim u svezi prilikom procjene iznosa naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu uzima se u obzir uporabno svojstvo nekretnine radi procjene naknade za gubitak prava na nekretnini prema utvrđenom uporabnom svojstvu nekretnine, životne uvjete i uvjete korištenja kakve je vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje imao koristeći se uporabnim svojstvima nekretnine radi procjene. Za procjenu iznosa naknade uzima se u obzir dan kakvoće i dan vrednovanja. Iznos naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu dobiva se kao zbroj naknade za gubitak prava i posljedičnih gubitaka, od čega se oduzimaju posljedični dobitci, pri čemu isti ne može biti manji od poljoprivrednog zemljišta

Uz članak 53. Propisuje se naknada za posljedične dobitke koji se uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja iznosa naknade za izvlaštenje.

Uz članak 55. Propisuje se da se naknada za ustanovljenje služnosti kod nepotpunog izvlaštenja procjenjuje primjenom članka 30. do 32. i odgovarajućom primjenom članka 50. do 53. ovoga Zakona.

Uz članak 60. Propisuje se da nadzor na provedbom ovoga Zakona i propisa koji će biti doneseni na temelju ovoga Zakona te zakonitost rada upravnih tijela, povjerenstava i procjenitelja s tim u vezi provodi Ministarstvo.

Uz članak 61. Propisuje se obveza upravnih tijela i povjerenstava da Ministarstvu, u svrhu provedbe nadzora, omoguće pristup svojim službenim prostorijama, a upravno tijelo, povjerenstvo i procjenitelj da dostave sve zatražene podatke, dokumente i izvješća u zatraženom roku. U protivnom na ispunjenje zatraženog pozivat će se rješenjem.

Uz članak 62. Propisuje se da Ministarstvo rješenjem nalaže upravnom tijelu, povjerenstvu i procjenitelju otklanjanje nezakonitosti koja se utvrdi u provedbi nadzora i rokom u kojem se navedeno treba otkloniti. Nepostupanje po rješenju iz stavka 1. ovoga članka iz neopravdanog razlog teška je povreda službene dužnosti čelnika upravnog tijela, predsjednika povjerenstva, odnosno smatrat će se nesavjesnim i neurednim obavljanjem dužnosti procjenitelja.

Uz članak 63. Propisuju se novčane kazne za nepostupanje po rješenju Ministarstva u provedbi nadzora.

Uz članak 64. Propisuje se da postupak zbog teške povrede službene dužnosti službenika upravnog tijela na prijedlog ministra pokreće ovlaštena osoba u skladu sa posebnim propisima a postupak zbog nesavjesnog i neurednog obavljanja posla procjenitelja pokreće se na zahtjev ministra. Također, ministarstvo ima pravo i obvezu podnijeti optužni prijedlog ili kaznenu prijavu ako u nadzoru utvrdi da je povrijeđen ovaj Zakon ili propis donesen na temelju ovoga Zakona.

Uz članak 65. Propisuje se da se protiv rješenja Ministarstva koje se donosi na temelju odredaba ovoga Zakona ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor. U slučaju pokretanja upravnog spora Ministarstvo može do okončanja spora poništiti ili izmijeniti svoje rješenje zbog inih razloga zbog kojih bi sud mogao poništiti takvo rješenje.

Uz članak 66. Propisuju se prekršaji i odgovarajuće kazne za povrede odredaba članka 10. ovoga Zakona

Uz članak 73. Sukladno Ustavu Republike Hrvatske, propisuje se objava i dan stupanja na snagu ovoga Zakona Propisuje se da predmetni Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u Narodnim novinama, s time da se odgađa primjena

prekršajnih odredbi i to do početka rada povjerenstava i to u roku 90 dana od dana stupanja na snagu Zakona.

8.2. Obrazlažući razloge za donošenje ZPVN-a po hitnom postupku predlagatelj ističe:

"U pravni sustav Republike Hrvatske trebalo bi usvojiti odredbu Direktive 2014/17/ĹU Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL L 60, 28.2.2014.) kojom se od zemalja članica između ostalog, traži da osiguraju postojanje pouzdanih standarda vrednovanja nekretnina i njihovu primjenu od ovlaštenih osoba. Rok za primjenu navedene Direktive je 21.03.2016. godine, uz napomenu da je za uvođenje sustava za organizirano prikupljanje i evaluaciju podataka potrebna višemjesečna priprema.

(...) uočeno je kako se dio procjenitelja prilikom izrade procjembenih elaborata ne pridržava odredbi iste. S obzirom da uredbe ne mogu sadržavati odredbe nadzora i sankcija za prekršaje, nužno je zakonskim odredbama žurno osigurati provedbu propisa i time pravnu sigurnost za investitore i vlasnike, te ujednačenost procjena vrijednosti nekretnina u sudskim postupcima i postupcima izvlaštenja.

(...) uočena je potreba za žurnim uvođenjem organiziranog prikupljanja i evaluacije podataka za potrebe procjene vrijednosti nekretnina. Navedeno se posebno odnosi na periodičke procjene koje se izražavaju za veće količine nekretnina u portfeljima banaka iz obaveze prema posebnim propisima. S obzirom da se tržišna vrijednost nekretnina može odrediti samo iz tržišnih podataka, a koji se u ovom trenutku ne prikupljaju i ne evaluiraju za potrebe procjenitelja, otežana istovremena procjena većeg broja nekretnina mogla bi zakočiti uredno poslovanje. Pojedini gradovi su samoinicijativno pokrenuli prikupljanje navedenih podataka, prema svojim pravilima, što dodatno dovodi do neujednačenosti kod procjenjivanja. Iz ovih razloga potrebno je žurno zakonskim pretpostavkama omogućiti formiranje procjeniteljskih povjerenstava te organizirano prikupljanje i evaluaciju podataka za procjenitelje."

8.3. Konačni prijedlog zakona sadrži i Izvješće o provedenoj javnoj raspravi u kojem se ističe:

"O Nacrtu prijedloga Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina provedeno je javno internetsko savjetovanje u razdoblju od 3. prosinca 2014. do 2. siječnja 2015. godine, te su predstavnici zainteresirane javnosti bili pozivani da dostave svoje načelne primjedbe i prijedloge na cjelokupni tekst Nacrta prijedloga Zakona, kao i konkretne primjedbe i prijedloge na pojedine članke.

Održana su i 2 okrugla stola na temu teksta Nacrta prijedloga Zakona u organizaciji Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja 10. prosinca 2014., s predstavnicima strukovnih udruga, akademske zajednice i stručne javnosti, i 11. prosinca 2014., s predstavnicima županija i gradova. Na oba okrugla stola predstavnici zainteresirane javnosti su obaviješteni o otvaranju javne rasprave i o načinu dostave primjedba, prijedloga i komentara na Nacrt prijedloga Zakona."

8.4. Ustavni sud primjećuje kako Konačni prijedlog zakona sadrži i analizu primjedaba i ocjenu njihove opravdanosti koje su na tekst ZPVN-a imali učesnici u javnoj raspravi, a od kojih su većina predlagatelji u ovom predmetu.

V. OCJENA USTAVNOG SUDA

9. Ustavni sud primjećuje da se odredbe ZPVN-a u konkretnom slučaju osporavaju u dijelu u kojem se one odnose na utvrđivanje vrijednosti nekretnina unutar postupaka izvlaštenja, kao pravnog instituta kojim se, na temelju zakona i u javnom interesu, pojedinačnim aktom oduzimaju ili ograničavaju imovinska prava, uz davanje odgovarajuće naknade.

Izvlaštenju mogu biti podvrgnute isključivo nekretnine kada je to potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske, te kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način. ZPVN-om se pak uređuje procjena vrijednosti nekretnina, određuju se procjenitelji, sastav i nadležnosti procjeniteljskih povjerenstava i visokog procjeniteljskog povjerenstva, nadležnosti upravnih tijela županija, Grada Zagreba i velikoga grada u provedbi ovoga zakona, metode procjenjivanja vrijednosti nekretnina, način procjene vrijednosti prava i tereta koji utječu na vrijednost nekretnine, način procjene iznosa naknade za izvlaštene nekretnine, način prikupljanja, evidentiranja, evaluacije i izdavanja podataka potrebnih za procjene vrijednosti nekretnina za sve nekretnine u Republici Hrvatskoj, neovisno o tome u čijem su vlasništvu.

10. Glede načelnog prigovora kojima se sugerira da je ZPVN "manjkav i da ne sadrži sve institute potrebne za cjelovito uređenje metodologije procjene vrijednosti nekretnina", Ustavni sud podsjeća kako članak 125. Ustava, u dijelu mjerodavnom za ovaj ustavnosudski postupak, propisuje da Ustavni sud odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom.

Iz navedenih odredaba slijedi da Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati suglasnost zakona s Ustavom iz razloga što zakonodavac u zakonu nešto nije uredio ili je propustio urediti (v., primjerice, rješenja Ustavnog suda broj: U-I-709/1995 od 1. ožujka 2000. /www.usud.hr/, te broj: U-II-1315/2001 od 9. srpnja 2003. /"Narodne novine" broj 122/03./).

11. U vezi s načelnim prigovorom da kod donošenja ZPVN-a nije izabrano "najbolje rješenje za utvrđivanje metodologije procjene vrijednosti nekretnina", Ustavni sud smatra potrebnim istaknuti kako osporavanje samog zakonodavnog modela u ustavnosudskom postupku ne može biti relevantno s obzirom na granice nadležnosti Ustavnog suda. O tim se granicama Ustavni sud očitovao u više svojih ranijih rješenja (v., primjerice, rješenja broj: U-I-2938/2011 i dr. ili broj: U-I-5134/2016 i dr., oba od 23. travnja 2018., www.usud.hr/), naglašavajući da zakonodavac ima ustavnu slobodu odlučivanja o javnim politikama (članak 2. stavak 4. alineja 1. Ustava), pri čemu uživa široku slobodu procjene, ali i isključivu odgovornost za svrsishodnost propisanih zakonskih mjera. Stoga ustavnosudska ocjena suglasnosti zakona s Ustavom ne podrazumijeva ocjenu odabranog modela i njegova ustroja, posebno ne njegove opravdanosti i svrhovitosti. Naime, eventualno postojanje drukčijeg rješenja ne znači da osporeno rješenje nije u suglasnosti s Ustavom, pod uvjetom da je rješenje koje je ponudio zakonodavac ostalo unutar ustavnopravno prihvatljivih granica. Prema tome,

Ustavni sud nije nadležan ocjenjivati je li određeni zakonodavni koncept najbolji za uređenje određenog pitanja, odnosno jesu li zakonodavne ovlasti iz članka 2. stavka 4. alineje 1. Ustava o određenom pitanju trebale biti iskorištene na drukčiji način, već je ovlašten ocjenjivati je li postojeće rješenje u suglasnosti s Ustavom.

12. Glede načelnog prigovora da je ZPVN nekonzistentan te da u njegovoj primjeni može doći do spornih situacija, Ustavni sud podsjeća i na svoje već izrečeno stajalište sadržano, primjerice, u rješenju broj: U-I-1455/2001 od 24. studenoga 2004. ("Narodne novine" broj 175/04.), te u rješenjima broj: U-I-2823/2002 od 28. siječnja 2004. i broj: U-I-671/2001 od 24. svibnja 2005. (oba na www.usud.hr), prema kojem Ustavni sud u postupku kontrole ustavnosti zakona nije nadležan ocjenjivati njegovu primjenu u konkretnim slučajevima.

13. U vezi s prigovorima da u pojedinačnim slučajevima izvlaštenicima ne će biti realno isplaćena naknada u visini tržišne cijene nekretnine, Ustavni sud smatra potrebnim podsjetiti i na svoje ranije stajalište kako visina, odnosno kvantifikacija nekog prava ili obveze načelno nije ustavnopravno pitanje (primjerice rješenje broj: U-I-3167/2004 od 11. ožujka 2014. ili rješenje broj: U-I-6303/2014 i U-I-6305/2014 od 5. srpnja 2016., oba na www.usud.hr).

14. Glede prigovora podnositelja da kod donošenja ZPVN-a nije poštovana odgovarajuća procedura jer je donesen po hitnom postupku iako za to nije bilo opravdanog razloga, Ustavni sud podsjeća kako je u svom izvješću broj: U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013. ("Narodne novine" broj 12/13.) naveo okolnosti koje čine ustavnopravno neprihvatljivim praksu donošenja zakona po hitnom postupku. Ustavni sud podsjeća kako Republika Hrvatska pripada parlamentarnim demokracijama. Višestranački demokratski sustav i vladavina prava najviše su vrednote njezina ustavnog poretka (članak 3. Ustava). Pravo koje se stvara u procedurama koje nisu u skladu s duhom parlamentarizma ne nailazi na povjerenje građana, a istodobno podriva i njihovo povjerenje u demokratske institucije. U postupcima donošenja zakona moraju se poštovati standardi inherentni demokratskim procedurama, osobito široke javne rasprave, kao i duh parlamentarizma izražen u ustavnim postulatima o Republici Hrvatskoj kao demokratskoj višestranačkoj državi u kojoj je Hrvatski sabor predstavničko tijelo građana i nositelj zakonodavne vlasti (članci 3. i 70. Ustava).

Zakonodavac ima pravo u pojedinim specifičnim situacijama zakon donositi po hitnom postupku. Međutim, to mora činiti iznimno, kad za to postoje razlozi propisani u Poslovniku Hrvatskog sabora ("Narodne novine" broj 81/13., 113/16., 69/17., 29/18., 53/20., 119/20. i 123/20.; u daljnjem tekstu: Poslovnik), odnosno samo kada to zahtijevaju interesi obrane i drugi osobito opravdani državni razlozi te kada je to nužno radi sprječavanja ili otklanjanja većih poremećaja u gospodarstvu i kad su ti razlozi opravdani. Nužno je pri tome, bez iznimke, relevantne razloge za donošenje zakona po hitnom postupku podrobno obrazložiti u prijedlogu samog zakona, pri čemu nije dostatno samo se pozvati na Poslovnik.

U konkretnom slučaju, a imajući u vidu činjenice utvrđene u točkama 8.2. i 8.3. ovog rješenja, Ustavni sud utvrđuje da u proceduri donošenja ZPVN-a po hitnom postupku

nije došlo do nepravilnosti koje bi opravdavale pokretanje ustavnosudskog postupka po prijedlozima predlagatelja. Ovo utvrđenje utemeljeno je i na praksi Ustavnog suda izraženoj u odluci broj: U-I-619/2018 od 13. ožujka 2018. (www.usud.hr).

15. U vezi s prigovorima da ZPVN u cijelosti ima povratni učinak u odnosu na provođenje postupaka izvlaštenja, Ustavni sud utvrđuje da s obzirom na sadržaj njegovog članka 73., ne postoji sumnja da bi ZPVN u cijelosti imao retroaktivni učinak. Iz navedene odredbe nedvojbeno proizlazi da odredbe ZPVN-a stupaju na snagu u skladu s odredbama sadržanim u članku 90. stavcima 3. i 4. Ustava. Također, Ustavni sud smatra potrebnim napomenuti da ZPVN u cjelini uređuje procjenu vrijednosti nekretnina i u drugim postupcima u kojima se ne uređuje pitanje davanja naknade u visini tržišne vrijednosti u slučaju izvlaštenja.

Ustavni sud napominje da je osporeni članak 73. ZPVN-a pravna norma prijelaznog karaktera. Ovdje primjenjivom Ustavni sud cijeni i praksu Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) u Strasbourgu u predmetu *Kozlica protiv Hrvatske* (br. 29182/03, § 33., presuda od 2. studenoga 2006.) u kojoj je navedeno kako je "rješenje ... doneseno ... od strane hrvatskog zakonodavca slijedilo ... općenito priznato načelo da se postupovna pravila na postupke u tijeku primjenjuju trenutačno." Također, i u predmetu *Vusić protiv Hrvatske* (br. 48101/07, § 39., presuda od 1. srpnja 2010.), ESLJP se pozvao na "općepriznata načela da se postupovna pravila trenutačno primjenjuju na postupke koji su u tijeku ...".

16. U vezi s prigovorima vezanim uz tvrdnju da ZPVN dovodi u nejednak položaj poduzetnike graditelje na tržištu, a s obzirom na okolnost procjene vrijednosti nekretnina u slučaju izvlaštenja te procjene vrijednosti nekretnina u drugim postupcima, Ustavni sud napominje da jednakost kao ustavna kategorija određuje kako svaka opća mjera javne vlasti mora biti sadržajno usklađena sa zahtjevima koje ovo načelo stavlja pred zakonodavca pri razradi temeljnih prava i sloboda zajamčenih Ustavom. Ustavno načelo jednakosti nalaže da se svi pred zakonom moraju jednako tretirati s obzirom na postojanje društveno relevantnih okolnosti utvrđenih Ustavom. Ustavnopravna jednakost povrijeđena je kada se adresati norme drukčije tretiraju, iako između njih ne postoje razlike, ni takve vrste ni takve težine, koje bi mogle opravdati nejednak tretman, odnosno onda kad se nijedan razuman ili objektivan razlog ne može pronaći za opravdanje različitog tretmana činjenično istovjetnih sadržaja.

U konkretnom slučaju Ustavni sud nije našao razloge ili okolnosti koji bi činili nužnim pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba. Kriteriji sadržani u ZPVN-u, na temelju kojih se izračunava tržišna vrijednost nekretnina, vrijede za sve adresate jednako. Stoga sadržaj osporenih odredaba ne daje osnovu za zaključak da bi one svoje adresate neopravdano diferencirale, niti da bi bile nejasne do stupnja u kojem bi bile izvor nejednakosti adresata tijekom provođenja postupaka unutar kojih se vrši procjena vrijednosti nekretnina pred nadležnim tijelima državne vlasti, odnosno da bi mogle biti izvor ograničavanja vlasničkih prava fizičkih i pravnih osoba ili temelj ograničavanja prava i ovlaštenja koja proizlaze iz ulaganja kapitala, a preko granica dopuštenih Ustavom.

17. Prema odredbi članka 48. stavka 1. Ustava pravo vlasništva uživa posebnu ustavnu zaštitu. Međutim, odredbom stavka 2. istoga članka ustavno jamstvo prava vlasništva povezano je s načelom da vlasništvo obvezuje te da su nositelji prava vlasništva dužni doprinositi općem dobru, čime pravo vlasništva dobiva i svoju socijalnu dimenziju. Ustavni sud podsjeća na svoje ustaljeno stajalište da pravo vlasništva zajamčeno člankom 48. stavkom 1. Ustava nije apsolutno pravo (odluka broj: U-III B-1373/2009 od 7. srpnja 2009. /"Narodne novine" broj 88/09./). Za određivanje razloga zbog kojih se u ustavnom poretku Republike Hrvatske može oduzeti ili ograničiti pravo vlasništva mjerodavan je članak 50. Ustava, prema kojemu je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti (stavak 1.), odnosno prema kojemu se vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi (stavak 2.). Sva ograničenja prava vlasništva moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju. Granice Ustavom zajamčenim pravima i slobodama predstavljaju jednaka prava drugih, ali i zajednički interesi zajednice kao cjeline. Zakonodavac dakle ima pravo zakonom ograničiti slobode ili prava, međutim, to ograničenje mora imati legitimni cilj te mora postojati razumna razmjernost između ograničenja i cilja koji se tim ograničenjem želi postići (članak 16. Ustava).

Prema ZPVN-u tržišna vrijednost utvrđuje se za nekretnine koje su namijenjene privatnom gospodarskom korištenju i stvaranju dobiti, odnosno za nekretnine kojima se prometuje na slobodnom tržištu, pri čemu nakon određivanja naknade za provedeno izvlaštenje nitko ne smije biti na gubitku, niti na dobitku. Stoga je ZPVN utvrdio mjerodavne kriterije za određivanje naknade određivši prvenstveno i izrijekom kupoprodajnu cijenu, te druge relevantne okolnosti poput iznosa najamnine ili zakupnine, troškove gospodarenja, te skup obilježja nekretnine koji nisu pod utjecajem osobnih ili neuobičajenih okolnosti. Time se, prema ocijeni Ustavnog suda, za određivanje naknade u slučaju izvlaštenja, potrebne činjenice kvantificiraju na ustavno prihvatljiv način, odnosno na način da utvrđeni skup relevantnih okolnosti kod određivanja naknade za izvlaštenje ne može uzročiti štetu nositeljima prava vlasništva, to jest na način na temelju kojeg se vlasnicama onemogućava na račun državnih sredstava stjecanje nepripadne materijalne dobiti.

Slijedom navedenog, Ustavni sud utvrđuje kako osporeno zakonsko uređenje sadržano u ZPVN-u nije u suprotnosti sa sadržajem i svrhom ustavnog jamstva prava vlasništva.

18. Članak 2. stavak 4. alineja 1. Ustava daje ovlast zakonodavcu odlučivati o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj. Pri uređivanju tih odnosa zakonodavac je dužan uvažavati zahtjeve koje pred njega postavlja Ustav, a osobito one koji proizlaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrednote. Navedena ustavna ovlast daje mogućnost zakonodavcu mijenjati te dopunjavati već postojeća zakonska uređenja tih odnosa i s njima povezanih prava i obveza, odnosno uređivati ih na različite načine ovisno o različitim okolnostima. U konkretnom slučaju to se odnosi i na uređenje metodologije procjene vrijednosti nekretnina radi ujednačavanja kriterija za određivanje njezine visine.

ZPVN se primjenjuje prilikom procjene vrijednosti nekretnina, njihovih sastavnih dijelova, njihovih pripadaka i drugih stvarnih prava na nekretninama, kao tržišne vrijednosti. Procjena vrijednosti nekretnine je multidisciplinarni postupak tržišnog vrednovanja prema zadatcima naručitelja, koji provode stalni sudski vještaci za procjenu nekretnina i stalni sudski procjenitelji, čije ovlasti proizlaze iz posebnih propisa kojima se uređuje rad sudova i postupci izvlaštenja. Obilježja koja utječu na vrijednost nekretnine su pravna i stvarna svojstva nekretnine poput kategorija zemljišta, namjena površina, način korištenja i uređenje površina, prava i tereti koji utječu na vrijednost, doprinosi i priključci, akti o gradnji, položajna obilježja, vrijeme čekanja, predvidivi ostatak održivog vijeka korištenja i daljnja obilježja nekretnine. Uporabno svojstvo nekretnine je stanje (kakvoća) nekretnine prije njezine promjene namjene koja je povod izvlaštenja, odnosno prije isključivanja zemljišta buduće javne namjene iz daljnjeg konjunktornog razvoja kod gospodarskog korištenja i stvaranja dobiti.

Na temelju ZPVN-a procjena vrijednosti nekretnine izrađuje se na temelju općih vrijednosnih odnosa na tržištu nekretnina na dan vrednovanja i stanja nekretnine na dan kakvoće. Tržišna vrijednost nekretnine je procijenjeni iznos za koji bi nekretnina mogla biti razmijenjena na dan vrednovanja, između voljnog kupca i voljnog prodavatelja, u transakciji po tržišnim uvjetima nakon prikladnog oglašavanja, pri čemu je svaka stranka postupila upućeno, razborito i bez prisile. Sadržajno istovjetno rješenje dano je u članku 4. točki 76. Uredbe (EU) br. 575/2013 od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012.

Iz zakonskog određenja tržišne vrijednosti nekretnine razvidno je kako je ista hipotetska, odnosno procijenjena, a ne apsolutno točna, da se određuje isključivo na dan vrednovanja, između upućenih i voljnih stranaka te po uvjetima koji vladaju na tržištu i nakon prikladnog oglašavanja. Utvrđivanje određenog trenutka kao relevantnog za utvrđivanje tržišne vrijednosti nekretnina te uređenjem jedinstvene metodologije njezine procjene u nadležnosti je zakonodavca. Izvjesnost navedenih kategorija doprinosi upravo pravnoj sigurnosti i jednakosti svih pred zakonom.

Slijedom iznijetoga, Ustavni sud utvrđuje da osporenim odredbama nije narušena niti pravična ravnoteža između općeg interesa zajednice i zahtjeva za zaštitu temeljnih prava pojedinaca. Ovo stoga što je osporenim odredbama učinjeno miješanje u ustavno pravo vlasništva pojedinaca imalo legitiman cilj u vidu postizanja opće dobrobiti i javnog interesa, te je izvršeno na način koji na strani adresata ne uspostavlja nerazmjerni i prekomjerni teret uslijed isplate naknade u visini tržišne cijene nekretnine koja je objekt izvlaštenja.

19. Osporenim odredbama propisuje se, između ostalog, i osnivanje petočlanih procjeniteljskih povjerenstava za područje županije, Grada Zagreba odnosno velikoga grada, radi stručne analize i evaluacije podataka te davanja stručnih prijedloga i mišljenja o tržištu nekretnina. Članovi povjerenstva imenuju se iz redova službenika upravnih tijela jedinica lokalne (regionalne) samouprave, zatim iz redova procjenitelja, iz redova županijskih zavoda za prostorno uređenje ili znanstvene zajednice, iz redova posrednika u prometu nekretnina, te predstavnik ministarstva nadležnog za financije, pri

čemu članovi povjerenstva *ex lege* ne smiju biti osobno involvirani u konkretne slučajeve.

S obzirom na nadležnost procjeniteljskih povjerenstava, njihov sastav te s obzirom na njihova prava i obveze utvrđene osporenim odredbama ZPVN-a, Ustavni sud nije utvrdio postojanje razloga koji bi, sami po sebi, bili pa makar i latentni izvor nepravilnosti kod provođenja postupka izvlaštenja i u vezi s tim postupcima utvrđenim iznosima naknade za izvlaštenu nekretninu. Tim više što je po mjerodavnim odredbama ZPVN-a rad povjerenstava podvrgnut nadzoru nadležnog ministarstva koje pazi na zakonitost njihovog rada, te sudskoj kontroli zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti u skladu s odredbama sadržanim u članku 19. stavku 2. Ustava.

20. Zaključno, Ustavni sud utvrđuje kako predlagatelji glede odredaba ZPVN-a kojima se uređuje sastav, nadležnost i postupak nadležnih tijela za procjenjivanje visine vrijednosti nekretnina te sustav nadzora nad tim tijelima, odnosno deliktna odgovornost za počinjenje prekršaja, nisu naveli ustavnopravno relevantne razloge koji bi upućivali na potrebu pokretanja postupka za ocjenu njihove suglasnosti s Ustavom. Puko iznošenje tvrdnji da neka odredba nije u suglasnosti s Ustavom, pri čemu se ne argumentira zašto bi osporeno zakonsko rješenje predstavljalo određenje nespojivo s Ustavom, samo po sebi nije dovoljno da bi Ustavni sud mogao ocijeniti postoje li razlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti osporenih odredbi s Ustavom.

21. Slijedom navedenog, na temelju članka 43. stavka 1. Ustavnog zakona riješeno je kao u izreci.

22. O prijedlogu Radmile Bonifačić, podnesenog na temelju članka 45. Ustavnog zakona, a s obzirom na sadržaj ovog rješenja, Ustavni sud nije raspravljao.

PREDSJEDNIK
dr. sc. Miroslav Šeparović, v. r.