

Osvrt na napis: Kada država ograničava pravo vlasništva

Poštovani uredniče časopisa Građevinar, časopis Građevinar je u broju 7/2018 objavio članak pod naslovom *Kada država ograničava pravo vlasništva*, dvojice autora: Damira Kontreca i Davora Rajčića u rubrici Regulatora.

Hvale vrijedan prikaz složenog i osjetljivog postupka izvlaštenja prema domaćem zakonodavstvu je na žalost stručnu javnost ostavio zakinutu za potpuni prikaz problematike i otvorio je neke dileme, posebno vezano uz tematsku publiku časopisa. Iako se u tekstu navodi važnost procjene vrijednosti nekretnina, autori niti jednom ne spominju da u Republici Hrvatskoj postoji **Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 78/15)** (dalje u tekstu: ZPVN) i prateći pravilnici, tj. da je izgrađen sustav za procjenu vrijednosti nekretnina. U okviru sustava nalazi se i mrežna aplikacija eNekretnine s georeferenciranim podacima za preko 550.000 transakcija nekretnina u RH, koja je na raspolaganju stručnim osobama iz područja procjena vrijednosti nekretnina. Podatci se automatskom obradom podataka prenose iz Ministarstva financija, Porezne uprave te se evaluiraju od strane stručnih službi u županijama, velikim gradovima i Gradu Zagrebu. Osim stručnih službi aktivna su i Procjeniteljska povjerenstva pri velikim gradovima, županijama i u Gradu Zagrebu, a na razini države je osnovano Visoko procjeniteljsko povjerenstvo pri Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja koje je, između brojnih stručnih zadaća, ovlašteno izrađivati druge procjene na zahtjev tijela državne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave, sudova i drugih pravosudnih tijela.

Donošenjem ZPVN-a, nakon 70-tak godina pravne praznine, sustavno se uređuju pitanja procjene vrijednosti nekretnina

i njime se doprinosi pravnoj sigurnosti za investitore i vlasnike nekretnina, kao i ujednačenosti procjene vrijednosti nekretnina u sudskim postupcima i postupcima izvlaštenja. U skladu s odredbama ZPVN-a, kvaliteta procjene vrijednosti nekretnina izravno je proporcionalna sa snagom argumentacije, koja mora biti transparentna i provjerljiva, a svaki zadatak je rješiv uz poštivanje propisanih načela. Također, domaćim procjeniteljima je omogućeno da primjenjuju najbolja iskustva iz svijeta i sukladno s time da budu međunarodno konkurentni.

Osim što su autori propustili navesti važne propise o procjenama kao bitan element pravne sigurnosti, u poglavlju br. **8. Iznos naknade**, problematiziraju pojam pravično/tržišno ponašanje i samim time ispravnost zakonskog rješenja.

U nastavku će se proanalizirati dvije tvrdnje iz zaključka kojeg su izveli autori članka u 8. poglavlju: "*Prema tome se po metodi tržišne naknade iznos naknade izračunava tako da predstavlja prosječnu cijenu koja se postiže na tržištu nekretnina u vrijeme provođenja izvlaštenja, dok se u sustavu pravične naknade uzimaju u obzir i drugi potencijalni gubici, ali i dobici do kojih dolazi izvlaštenjem*".

1. Tvrdnja: *Prema tome se po metodi tržišne naknade iznos naknade izračunava tako da predstavlja prosječnu cijenu koja se postiže na tržištu nekretnina u vrijeme provođenja izvlaštenja...*

Svođenje tržišne vrijednosti nekretnine na puki prosjek cijena koje se nalaze na tržištu nekretnina je elementarno pogrešno jer odstupa od temeljnih načela procjeniteljstva i u potpunosti anulira postojanje struke procjenitelja kao i propisa koji uređuju procjenu vrijednosti nekretnina.

Prvo načelo u procjenama nekretnina jest da su nekretnine heterogena dobra. Ne postoje dvije identične nekretnine jer svaka nekretnina posjeduje svoja jedinstvena obilježja koja procjenitelj treba ispravno utvrditi. Upravo zbog heterogenosti nekretnina ZPVN propisuje ograničenja kojih se potrebno pridržavati prilikom odabira usporedivih nekretnina. U načelu je potrebno provesti prilagodbu obilježja usporedivih nekretnina s utvrđenim obilježjima procjenjivane nekretnine. Prilagodba se provodi putem međuvremenskog i interkvalitativnog izjednačenja kako bi heterogene nekretnine postale usporedive s procjenjivanim nekretninom. Prilikom prilagodbe moraju se poštivati propisana ograničenja. Naime, ako bi se nakon provedenog postupka prilagodbe pokazalo da su ograničenja prekoračena, usporedba ne bi bila moguća i valjalo bi potražiti druge nekretnine s usporedivim obilježjima.

Utvrđena obilježja procjenjivane nekretnine odlučna su prilikom odabira metode procjene. Propisane su tri metode za procjenu vrijednosti nekretnina: poredbena, prihodovna i troškovna metoda. Ove tri metode su ujedno prepoznatljivije i u međunarodnom kontekstu. Odabire se ona metoda koja najbolje odgovara procjenjivanoj nekretnini. Razvidno je da se prilikom procjene vrijednosti nekretnina uvijek radi o nekretninama s jedinstvenim obilježjima, da se heterogenost nekretnina rješava pomoću prilagodbi uz poštivanje propisanih ograničenja te da su utvrđena obilježja nekretnine također odlučna za odabir metode. Svako vrsti nekretnine primarno odgovara točno određena metoda. Potpuno je jasno da se do ispravne procjene vrijednosti nekretnina, uključivo procjenu naknade u postupcima izvlaštenja, ne dolazi pukim prosjekom cijena na tržištu nekretnina.

2. Tvrdnja: *...dok se u sustavu pravične naknade uzimaju u obzir i drugi potencijalni gubici, ali i dobiti do kojih dolazi izvlaštenjem.*

U ovoj tvrdnji se do krajnjih granica pojednostavljuje pojam tržišta tako da je unutar naknade za izvlaštene nekretnine prema tržišnoj vrijednosti umjetno stvorena gruba granica koja dio tržišne naknade proglašava pravičnom naknadom. Tržište nije niti približno tako jednostavan pojam kako se to možda na prvi pogled čini. Cijelo područje ekonomske znanosti bavi se proučavanjem tržišta i do današnjih dana još nisu dobiveni svi odgovori u vezi ponašanja tržišta. Iz tog razloga ekonomska znanost razvija tržišne modele uz pomoć kojih se simulira ponašanje tržišta.

Osnovna podjela tržišta je napravljena prema njegovoj strukturi na savršenu i nesavršenu konkurenciju. Ukratko, savršena konkurencija podrazumijeva da ima dovoljno prodavatelja i kupaca tako da nitko ne može utjecati na formiranje cijena. Osim toga, idealan uvjet bi bio da je tržište efikasno tj. da svaki proizvod ima svojega kupca i da ne postoje viškovi i manjkovi na tržištu. Naravno da u realnosti ne postoje idealni uvjeti.

Prema nobelovcu Samuelsonu i Nordhausu, tržište je ustrojstvo kojim kupci i prodavatelji međusobno djeluju da bi odredili cijenu i količinu dobra ili usluge (P. A. Samuelson i W. D. Nordhaus, *Ekonomija*, 15 ur., Zagreb: Mate, 2000.). Svaki prodavatelj nastoji maksimizirati svoj dobitak, dok kupac nastoji postići minimum troška. Kada se nakon pregovora ujednače želje prodavatelja i očekivanja kupca, tada na slobodnom tržištu dolazi do tržišne cijene i kupoprodaje nekretnine. U protivnom nema kupoprodaje.

Tek nakon upoznavanja s osnovnim načelima ponašanja tržišta, može se započeti razmatranje problematike određivanja tržišne naknade u postupku prisilnog oduzimanja nekretnine. Na samome početku valja istaknuti da su pojmovi prisile i tržišta zapravo teza i antiteza, a za njihovu sintezu potreban je interdisciplinarni i sistematičan pristup u izvođenju zaključaka.

Prilikom pronalaženja rješenja (sinteze) između prisile i tržišta u okviru ZPVN-a izrađen je tržišni model za procjenu naknade za izvlaštene nekretnine. Ovaj pristup temelji se na ekonomskoj znanosti koja ponašanje tržišta simulira pomoću različitih tržišnih modela. Pri tome je skup mogućih rješenja zadan rubnim uvjetima koji su postavljeni:

- Ustavom RH
- Konvencijskim pravom
- Presudama ESLJP (Europski sud za ljudska prava – ESLJP (<https://uredzastupnika.gov.hr/sudska-praksa/148>)), a poglavito presudom *Bistrović vs. RH* iz 2005. god.
- Definicijom tržišne vrijednosti nekretnine iz Uredbe (EU) br. 575/2013 (čl. 4. t. 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).

Zadovoljenje svih uvjeta koja postavljanju navedeni izvori prava te uvažavanjem ekonomskih načela ponašanja tržišta, jednoznačno dovodi do zaključka da određivanje tržišne naknade u postupcima izvlaštenja mora simulirati ponašanje tržišta. Na tržištu svaki upućeni prodavatelj i kupac sagledavaju korisnost za sebe ali i za drugu stranku. Obje stranke su svjesne da ukoliko ne usklade svoje želje i očekivanja, neće doći do kupoprodaje. Dakle, u svojoj pregovaračkoj strategiji, obje stranke sagledavaju sve aspekte stjecanja odnosno otuđivanja nekretnine, uključivo posljedične gubitke i dobitke. U takvom tržišnom pristupu nema prostora za pravična razmatranja budući da se ne štite socijalni cenzusi koji bi imali čisti karakter pravičnosti, već se dosljedno zadržava na realnom (logičnom) poslovnom pristupu.

Prema odredbi čl.4. st.1. t.41., ZPVN-a: "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." Takva definicija preuzeta je iz Uredbe (EU) br. 575/2013, a tržišni model određivanja naknade za izvlaštene nekretnine propisan je u glavi 4.7 ZPVN-a na način da se simulira tržišno ponašanje kupca i prodavatelja u kojem se do tržišne cijene dolazi uz korištenje tržišnih podataka i metoda za procjenu vrijednosti nekretnina uz tržišno sagledavanje posljedičnih gubitaka i dobitaka, čime su zadovoljena načela ESLJP. Propisani tržišni model određivanja naknade ujedno je podudaran s tržišnim tj. s čisto poslovnim razmatranjima između voljnih i upućenih stranaka na tržištu nekretnina čime je zadovoljen i zahtjev iz Ustava RH.

Svjestan svih mogućih zloraba instituta izvlaštenja i kreativnih nagodbi u postupcima izvlaštenja koje su se u prošlosti (prije donošenja ZPVN-a) sklupale u urbanim sredinama prilikom zamjena visokovrijednih zemljišta, a u korist privatnih investitora, te dvojbi koje su se javljale zbog nedostatka jasnih odredbi o određivanju naknade, zakonodavac je u ZPVN-u detaljno propisao postupak kojim se istodobno zadovoljavaju navedeni izvori prava te osnovna načela tržišnog gospodarstva.

Samo integralno tumačenje i primjena odredbi ZPVN-a omogućuje njegovu ispravnu primjenu koja ujedno otklanja svaku dvojbu u utvrđenu vrijednost nekretnina. Takav pristup u konačnici postiže osnovni cilj – povećanu pravnu sigurnost za vlasnike i investitore.

Zagreb, 14. listopada 2018.

S poštovanjem,
Mr. sc. Željko Uhlir

Napomena:

Mr. sc. Željko Uhlir je državni tajnik u Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja, stalni sudski vještak za graditeljstvo i procjenu vrijednosti nekretnina; predsjednik Politehničkog društva vještaka i procjenitelja (PDVP) i nositelj predmeta *Osnove procjena vrijednosti nekretnina na Tehničkom veleučilištu u Zagrebu*