

O Zakonu o igralištima za golf s posebnim osvrtom na izvlaštenje

UDK: 349.412.28(497.5)

Sažetak

Autori ovim radom žele ukazati na pravnu narav i moguće društvene posljedice Zakona o igralištima za golf, zakona za kojim se digla silna medijska prašina, i to s osobitim naglaskom na vrlo delikatan institut izvlaštenja. Rad započinjemo općenitom analizom igrališta za golf te njihovim ekonomskim i ekološkim aspektima, a potom dajemo kratak uvid u institut izvlaštenja općenito. Slijedi dio rada u kojemu analiziramo strukturu Zakona o kojem je riječ te uspoređujemo pojedine njegove odredbe s relevantnim odredbama drugih zakona hrvatskog pravnog poretka. U zasebnom poglavlju detaljno analiziramo norme koje mijenjaju općeniti režim izvlaštenja u našem sustavu. Na kraju rada razmatramo formalnu i materijalnu ustavnost Zakona čime otklanjamo neke teze neustavnosti ali i upućujemo na suštinski problem proporcionalnosti cilja i sredstava u svrhu izgradnje igrališta za golf. Konačno, ne preostaje nam drugo nego pričekati odluku Ustavnog suda o ovom užarenom pitanju koja će odrediti sudbini ovog, po nama, vrlo dvojbenog zakona.

Ključne riječi: Zakon o igralištima za golf, igrališta za golf, izvlaštenje, ustavnost, proporcionalnost

1. Uvod

Republika Hrvatska poznata je po mnogočemu, ali po igralištima za golf svakako, barem do sada, nije bila. U kontekstu jačanja turističke ponude u posljednje je vrijeme golf postao vrlo aktualan kao novi i neiskorišteni turistički mamac. Rečeno je da bi izgradnja igrališta za golf potaknula investicije čime bi se kratkoročno, ali i na duge staze povećao priliv turista, njihova potrošnja kao i proračunski prihodi. Krajem 2008. godine u tu je svrhu donesen Zakon o igralištima za golf koji je uvelike uzburkao javnost i potaknuo mnoge rasprave još i prije samog donošenja i stupanja na snagu, naime, namjera izgradnje velikog broja golf igrališta po Istri i Dalmaciji nije prošla bez protesta. Veliki uteg takvim projektima predstavljaju razlozi ekološke prirode, ali i sam novodoneseni normativni okvir. Osnovni prigovori u tom pogledu odnose se na mogućnost etažiranja građevina uz terene za golf. Zbog te se opcije sama igrališta percipiraju kao puki poligoni apartmanizacije inače za to isključenih područja te se govori o podilaženju građevinskom lobiju pri čemu su golf i turizam samo paravan za bogaćenje nekolicine. Vezano za to osobito je kontroverzan dio

Zakona kojim je institut izvlaštenja normiran drugačije no što to propisuje opći zakon za tu materiju.

Rad započinjemo analizom argumenata za i protiv gradnje igrališta za golf u Republici Hrvatskoj, ekonomskih s jedne, a ekoloških s druge strane. Zatim pružamo kratak i općenit pregled instituta izvlaštenja temeljen na razradi prava vlasništva u ustavnim odredbama, Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda te komparativnopravnom uvidu. U sljedećem poglavlju prelazimo na analizu odredbi Zakona o igralištima za golf pojedinačno te vezano za druge zakone, s osobitim naglaskom na odredbe o institutu izvlaštenja te relevantan sadržaj u Zakonu o izvlaštenju. Na kraju pružamo analizu ustavnosti predmetnog zakona imajući tu u vidu i nekoliko podnesenih prijedloga za ocjenu ustavnosti. Namjera nam je ukazati na činjenicu da rupe na igralištima za golf nisu jedine u ovoj priči.

2. Općenito o izvlaštenju

Pravo vlasništva jedno je od kamena temeljaca suvremenih pravnih sustava čija se nepovredivost štiti ne samo ustavnim¹ i zakonskim, već i nekim odredbama međunarodnih ugovora. No, ono ipak nije u potpunosti izvan dosega državne vlasti. Naime, država će ipak u nekim, strogo određenim, slučajevima imati mogućnost ograničiti to pravo, jer bi u suprotnom bilo nemoguće „izvršiti određene neophodne radove koji su od općedruštvenog interesa, posebno u današnjem globaliziranom svijetu u kojem je jedna od najvažnijih ovisnosti potreba za što bližim i lakšim pristupom bilo zdravstvenim uslugama, bilo željeznicama, cestama, školama itd.“² Državi u te svrhe služi pravni institut izvlaštenja (ekspropriacije³).

Izvlaštenje predstavlja zahvat države u imovinska prava određenih subjekata na temelju svoje autoritativne vlasti, čime tim subjektima oduzima ili ograničava ta prava u svoju korist ili pak u korist nekog drugog subjekta. U kojim će slučajevima doći do izvlaštenja i pod kojim pretpostavkama uređuje se normama pravnog poretka. Važno je napomenuti da je razvoj pravne misli⁴ doveo do načela da se vlasništvo smatra nepovredivim, a njegovo bilo kakvo ograničenje iznimkom koja mora biti strogo definirana i jasno određena zakonskom normom. Takva nužnost proizlazi iz zahtjeva pravne sigurnosti, a ostvaruje se proklamiranjem nepovredivosti vlasništva u ustavnim odredbama i detaljnijom razradom kroz pojedine zakone. Tako je i u našem pravnom poretku - nepovredivost prava vlasništva uvrštena je u najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i njegovo se oduzimanje i ograničavanje dopušta samo u iznimnim slučajevima, odnosno pod pretpostavkom da je izvlaštenje uređeno zakonom, da je u interesu Republike i da se vlasniku isplati naknada u visini tržišne vrijednosti.⁵

Do izvlaštenja dolazi kada je izgledno da će nekretnina promjenom namjene više koristiti javnom interesu. Međutim, ne mora u svakom slučaju doći do izvlaštenja jer korisnik izvlaštenja uvijek ima mogućnost postizanja nagodbe i sklapanja kupoprodajnog ugovora s vlasnikom u slučaju da utvrdi da je njegova nekretnina od interesa za državu. Takav

¹ Člankom 48. st. 1. našeg Ustava propisano je da se jamči pravo vlasništva. Ustav Republike Hrvatske, pročišćeni tekst s ispravkom, NN 41/01, 55/01.

² F. STANIČIĆ, Izvlaštenje: Sukob javnog i privatnog interesa, Hrvatska javna uprava, br. 1/2009, str. 180.

³ „Ekspropriacija“ (lat. *expropriatio* - oduzeti, prisilno oduzeti) je pojam koji se dugo koristio u hrvatskoj pravnoj literaturi i još uvijek je u uporabi u mnogim jezicima, ali je u našoj literaturi zamijenjen pojmom „izvlaštenje“ za koji se smatra da više odgovara duhu hrvatskog jezika. I. BORKOVIĆ, Upravno pravo, Zagreb, 2002, str. 603.

⁴ Opširnije o tome STANIČIĆ, loc. cit.

⁵ Čl. 3., čl. 50. st. 1. Ustava RH.

se ugovor ravna prema načelima građanskog prava.⁶ Ali, u slučaju da do sporazuma s vlasnikom nekretnine ne dođe iz bilo kojeg razloga, država će upotrijebiti svoj autoritet i upravo tada dolazi do primjene instituta izvlaštenja.

Razlozi zbog kojih država uopće smatra da je neka nekretnina od javnog interesa većinom se svode na slučajeve navedene u posebnom zakonu, a riječ je najčešće o tome da bi se nekretnina bolje koristila, odnosno postigla veća korist od nje izvlaštenjem nego nastavkom njenog korištenja na dosadašnji način. Nekretnina se može izvesti radi izvođenja radova ili izgradnje objekata gospodarske infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih i kulturnih objekata, industrijskih, energetske, prometnih i telekomunikacijskih objekata, objekata za potrebe hrvatskog pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga.⁷ Većina zakonodavstava koristi se izvlaštenjem kada se radi o izgradnji javnih prometnica, objekata važnih za industriju, kulturu, telekomunikacije ili obrazovanje.

Kada se odredi postojanje javnog interesa te se pristupi izvlaštenju, ono se javlja u dva oblika, kao potpuno i kao nepotpuno. Pri potpunom izvlaštenju zadire se u pravo vlasništva u potpunosti, odnosno prijašnji vlasnik nekretnine gubi pravo vlasništva na nekretnini, a sva druga prava na njoj prestaju. Na mjesto prijašnjeg vlasnika stupa osoba u čiju je korist izvlaštenje provedeno. U slučaju nepotpunog izvlaštenja, prijašnji vlasnik ne gubi u potpunosti svoje pravo vlasništva već se ono ograničava bilo u obliku zakupa, bilo u obliku služnosti. Osim ova dva oblika izvlaštenja, postoji i mogućnost djelomičnog izvlaštenja. Naime, ako se prilikom potpunog izvlaštenja dijela nekretnine utvrdi da vlasnik nema gospodarskog interesa koristiti preostali dio, na njegov zahtjev izvesti će se i taj dio. Zahtjev za takvo izvlaštenje može se podnijeti do pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju.⁸

Bilo izvlaštenje potpuno ili nepotpuno, njegov korisnik može biti fizička ili pravna osoba. Izvlaštenje se može provesti i u korist fizičke ili pravne osobe ako je to u javnom interesu. Upravo se zbog te činjenice kod mnogih javlja svojevrsna averzija i bojazan spram instituta izvlaštenja; nekretnina se smije izvesti pod uvjetom da je to u javnom interesu, te se ona oduzima vlasnicima s ciljem da se bolje koristi. Takvo bolje korištenje treba, dakle, biti u općem interesu tj. u interesu šireg kruga osoba, što znači da se nikako ne bi smjelo raditi o poboljšanju položaja samo jednog ili nekoliko subjekta, već jedne šire zajednice. Jer, ako država posegne za nečijom nekretninom i time tom subjektu oduzme pravo vlasništva koje se izričito i temeljito štiti pravnim normama kako bi unaprijedila položaj nekog drugog pojedinca, institut izvlaštenja poprima gotovo kaznene elemente koje ne bi trebao imati. Izvlaštenje ne bi trebalo biti kažnjavanje pojedinca oduzimanjem njegovog vlasništva, niti nagrađivanje jednog pojedinca na štetu drugog. Razumljivo je, stoga, da postoji strah od izigravanja samog instituta izvlaštenja i njegovo iskorištavanje za osobni probitak i napredak pojedinaca, a na štetu vlasnika nekretnina.

⁶ Člankom 20. Zakona o izvlaštenju, NN 9/94, 35/94, 112/00, 114/01 i 79/06 (Zl), propisano je da se uz prijedlog za izvlaštenje mora, između ostalog, podnijeti i dokaz da je korisnik izvlaštenja prethodno s vlasnikom nekretnine pokušao sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva određene nekretnine (pismena ponuda, javni oglas i sl.). Člankom 23. predviđena je mogućnost sklapanja nagodbe između korisnika izvlaštenja i vlasnika nekretnine te je određeno da ta nagodba sadrži i oblik i visinu naknade i rok do kojeg je korisnik izvlaštenja dužan ispuniti obvezu u pogledu naknade. Nagodba o naknadi ili dijelu naknade je sklopljena kad obje strane potpišu zapisnik u koji je nagodba unijeta, te takva nagodba ima snagu izvršne isprave.

⁷ M. VIDAKOVIĆ MUKIĆ, Opći pravni rječnik, Zagreb, 2006, str. 363-364.

⁸ Čl. 7. Zl.

3. Struktura Zakona o igralištima za golf

Odgovor na pitanja kako će se u Hrvatskoj provoditi postupak izvlaštenja u svrhu izgradnje igrališta za golf te kakva i kolika će biti sama izgradnja terena i pratećih sadržaja dat će provedba glavnog propisa kojim se to područje normira, a to je Zakon o igralištima za golf.⁹

Kvantitativno, ZIG sadrži svega 16 članaka te u tom pogledu analiza njegove strukture ne predstavlja znatan problem. Prva tri članka (osim čl. 3. st. 2.) zapravo su temeljne odredbe u kojima je određen domet zakona, definiran pojam igrališta za golf te je njihova izgradnja svrstana u vrijednost od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku. Čl. 3. st. 2. te sljedeća četiri članka (4-7.) bave se materijom prostornog uređenja i gradnje. Članci 8-12. normiraju stvarnopravni tj. imovinskopravni dio koji se odnosi na izvlaštenje, dužnost prodaje zemljišta u određenim slučajevima te mogućnost uređenja imovinskopravnih odnosa osnivanjem prava građenja i služnosti u određenim slučajevima. Posljednja četiri članka (13-16.) sadrže norme provedbene naravi o donošenju uredbe Vlade RH o regulaciji dodatnih pretpostavki vezanih za izgradnju igrališta za golf, stupanju Zakona na snagu te mogućnosti primjene odredbe čl. 10. na postupke započete prije samog stupanja na snagu.¹⁰

4. Odnos Zakona o igralištima za golf s drugim zakonima

Odredbom čl. 2. igralište za golf definirana je kao jedinstvena, funkcionalna i prostor na cjelina površine najmanje 85 hektara koju čine a) teren za igranje golfa s pripadajućom infrastrukturom i akumulacijska jezera te b) golf-klupska kuća, parkirališta, servisne zgrade, ugostiteljsko-turističke građevine namijenjene smještaju i ostali prateći sadržaji. U čl. 3. st. 1. dodan je kriterij postojanja najmanje 18 rupa.¹¹ Dio golf igrališta pod a) imenovan je „igrališta za golf u užem smislu“, dakle, igralište za golf u užem smislu s građevinama pod b) možemo smatrati igralištem za golf u širem smislu, odnosno kraće, igralištem za golf. Još jednostavnije, prvi dio možemo zvati terenom, a drugi građevinama.

Člankom 4. određeno je da se, ako ZIG-om nije drugačije propisano, na izgradnju igrališta za golf primjenjuju propisi o prostornom uređenju i gradnji. Ta odredba prije svega znači da je u toj materiji *lex generalis* Zakon o prostornom uređenju i gradnji¹² dok ZIG kao *lex specialis* ima primat primjene u stvarima koje se uređuju obama zakonima.

U odredbi čl. 3. st. 2., koja bi se po logici stvari trebala nalaziti nakon odredbe čl. 4., propisano je da gustoća izgrađenosti građevina smije zauzimati do 25% ukupne tlocrtnne površine na kojoj se planira izgradnja igrališta za golf. Ovdje treba obratiti pažnju na odredbu čl. 52 st. 4. ZPUG-a prema kojoj na izdvojenim građevinskim područjima izvan naselja sportske namjene ukupna tlocrtna bruto površina zatvorenih i natkrivenih građevina može iznositi najviše 10% površine sportskih terena i sadržaja, a najmanje 60% površine svake građevne čestice mora biti uređeno kao parkovni nasadi i prirodno zelenilo.¹³ Evi-

⁹ Zakon o igralištima za golf, NN 152/08. (ZIG).

¹⁰ Za ponešto drugačiju analizu strukture ZIG-a vidi u: I. ŠPRAJC, Izvlaštenje prema Zakonu o igralištima za golf, Hrvatska pravna revija, 5/2009, str. 71-72.

¹¹ Kriterij 18 rupa u samom je članku opravdan skladom sa smjernicama međunarodnih krovnih udruga igrača golfa. Ovdje je važno napomenuti da te smjernice nemaju nikakvu pravnu snagu i da trebaju služiti kao model ne i nužan uzor. Nadalje, prema podacima Europskog instituta arhitekata golf igrališta (European Institute of Golf Course Architects) za prosječno je golf igralište od 18 rupa potrebno između 60 i 90 hektara. Imajući na umu da je ZIG-om za minimalnu površinu propisano 85 hektara lako je uvidjeti nesklad te odredbe i upravo navedenih „smjernica“ u prilog glomaznosti igrališta za golf. www.eigca.org/GCPlanning.ink (22.03.2010.).

¹² Zakon o prostornom uređenju i gradnji, NN 76/07, 38/09. (ZPUG).

¹³ Prije stupanja na snagu ZIG-a, upravo je to bio normativni okvir za gradnju igrališta za golf. Vidi više u: D. SARVAN, Golf igrališta i izvlaštenje – 1. dio, Informator, br. 5765, Zagreb, 2009, str. 10.

dentna je velika razlika u maksimalnom postotku izgrađenosti građevina od čak 15%. Također, iznimno je važna odredba istog članka prema kojoj se navedeni objekti mogu planirati na predjelima manje prirodne i krajobrazne vrijednosti. S obzirom da ta odredba nije ponovljena niti uopće spomenuta u ZIG-u smatramo da važi kao *lex generalis* čime se djelomično, barem na normativnoj razini, otklanja jedna od važnih ekoloških stavki protiv izgradnje igrališta za golf.

Odredba čl. 5. ZIG-a u odnosu je s odredbom čl. 106. ZPUG-a, njihov je objekt normiranje postupka izdavanja lokacijske dozvole tj. sam sadržaj lokacijske dozvole. Člankom 103. st. 1. ZPUG-a propisano je da se svaki zahvat u prostoru provodi u skladu s dokumentima prostornog uređenja, posebnim propisima i lokacijskom dozvolom, ako ovim Zakonom nije određeno drukčije. Stavkom 2. istog članka lokacijska dozvola je definirana kao upravni akt koji se izdaje na temelju ovoga Zakona i propisa donesenih na temelju ovoga Zakona te u skladu s dokumentima prostornog uređenja i posebnim propisima. Člankom 5. ZIG-a propisano je da se u postupku izdavanja lokacijske dozvole za izgradnju igrališta za golf u užem smislu utvrđuje obuhvat zahvata u prostoru. Takva stilizacija zaslužuje detaljniju analizu jer bi mogla značiti da je sadržaj lokacijske dozvole za izgradnju terena znatno oskudniji nego sadržaj za izgradnju popratnih građevina odnosno sadržaj lokacijske dozvole općenito. Time bi sam postupak bio brži i jednostavniji ali bi mogao ugroziti druge vrijednosti kao što su okoliš i pravna sigurnost. Ipak, s obzirom na važnost zahtjeva propisanih čl. 206. ZPUG-a¹⁴ o sadržaju dozvole (osobito treba obratiti pozornost na osmi zahtjev kojim je zadovoljavajuće obuhvaćena zaštita okoliša) smatramo da je odredba ZIG-a zapravo suvišna i više kozmetičke tj. deklaratorne prirode te da se nikako ne bi smjelo tumačiti da ona derogira iscrpnu odredbu ZPUG-a. I kao takva, iz izričaja odredbe proizlazi, ne odnosi se na igralište za golf u širem smislu tj. na popratne građevine.

Člankom 6. ZIG-a normiran je dokaz investitorovog prava građenja igrališta za golf. Razlikuju se dvije situacije o kojima ovisi što se smatra dokazom. U prvoj se pored dokaza predviđenih posebnim propisima o prostornom uređenju i gradnji, smatra i poziv na odredbu članka 4. što, kao što je prije navedeno, znači ZPUG. U njemu je člankom 214. propisano da se dokazom smatraju razne isprave kojima se dokazuju pravo vlasništva ili građenja (izvadak iz zemljišnih knjiga, ugovor o ortakluku, koncesiji, pisana suglasnost vlasnika) te uz ta dva prava i pravo služnosti kad se radi o ugovoru ili odluci nadležne

¹⁴ – oblik i veličina građevne čestice, odnosno obuhvat zahvata u prostoru prikazani na odgovarajućoj posebnoj geodetskoj podlozi,
 – namjena, veličina i građevinska (bruto) površina građevine s brojem funkcionalnih jedinica,
 – smještaj jedne ili više građevina na građevnoj čestici, odnosno unutar obuhvata zahvata u prostoru prikazan na odgovarajućoj posebnoj geodetskoj podlozi,
 – uvjeti za oblikovanje građevine,
 – uvjeti za nesmetani pristup, kretanje, boravak i rad osoba smanjene pokretljivosti,
 – uvjeti za uređenje građevne čestice, osobito zelenih i parkirališnih površina,
 – način i uvjeti priključenja građevne čestice, odnosno građevine na prometnu površinu, komunalnu i drugu infrastrukturu,
 – mjere zaštite okoliša, odnosno uvjeti zaštite prirode utvrđeni procjenom utjecaja na okoliš, odnosno ocjenom prihvatljivosti zahvata za prirodu i dokumentacijom prema posebnim propisima, odnosno način sprječavanja nepovoljna utjecaja na okoliš,
 – posebni uvjeti tijela i osoba određenih prema posebnim propisima,
 – ostali uvjeti iz dokumenta prostornog uređenja od utjecaja na zahvat u prostoru,
 – uvjeti važni za provedbu zahvata u prostoru (obveza uklanjanja postojećih građevina, sanacija terena građevne čestice, fazno građenje pojedinih cjelina zahvata u prostoru, obveza ispitivanja tla i dr.),
 – uvjeti za gradnju privremene građevine u funkciji organizacije gradilišta (asfaltna baza, separacija agregata, tvornica betona, dalekovod i transformatorska stanica radi napajanja gradilišta električnom energijom te prijenosni spremnik za smještaj, čuvanje ili držanje eksplozivnih tvari osim nadzemnog i podzemnog spremnika ukapljenoga naftnog plina, odnosno nafte zapremine do 5 m³) i rok za uklanjanje te građevine nakon provedbe zahvata u prostoru za koji se izdaje lokacijska dozvola.

državne vlasti. Člankom 229. istog zakona propisano je da se dokazom, uz čl. 214. smatra i odluka Vlade o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske ili poziv na odredbu zakona kojom je određen interes Republike Hrvatske za građenje građevine za koju je zatražena građevinska dozvola. Upravo ovaj posljednji slučaj imamo u čl. 1. st. 2. ZIG-a. U drugoj situaciji nije ispunjen uvjet čl. 10. st. 1. te je tad kao dokaz propisana i odluka Vlade o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske za izgradnju igrališta za golf. I u ovoj materiji ZIG je usklađen sa ZPUG-om, stoga možemo primijetiti nepotrebno kružnu, odnosno uopće nepotrebnu, definiciju dokaza za gradnju u ZIG-u.¹⁵

No, čl. 7. ZIG-a u sebi sadrži normu proturječnu normi općeg zakona. Radi se o mogućnosti etažiranja svih građevina, osim hotela, doduše uz uvjet da se ne mijenja njihova prostornoplanska namjena. Člankom 71. ZPUG-a uređen je sadržaj prostornog plana županija te je u st. 4. propisano da se ugostiteljsko-turističke građevine namijenjene smještaju i pratećim sadržajima trgovačke, uslužne, ugostiteljske, športske, rekreacijske, zabavne i slične namjene u izdvojenim građevinskim područjima ugostiteljsko-turističke namjene izvan naselja ne mogu etažirati. Opća nedopustivost etažiranja izmijenjena je u ZIG-u te je jedan od glavnih razloga što se u medijima stvorila slika o igralištima za golf kao poligonima za tzv. apartmanizaciju. Tome u prilog svakako ide i već komentiran jaz dopuštene izgrađenosti građevina. Ipak, pravno se ovakvom uređenju nema što prigovoriti, politički pak sigurno ima, no o tome kasnije.

Postoji jedan zakon koji se nikako ne nazire u odredbama ZIG-a, a s njima je donesen "u paketu" tj. isti dan. To je Zakon o poljoprivrednom zemljištu¹⁶ kojim je među ostalim uređena i promjena namjene poljoprivrednog zemljišta tj. tko, pod kojim uvjetima i u koju svrhu može prenamijeniti, i koje točno, poljoprivredne površine. Posljedica prenamjene prema čl. 23. plaćanje je jednokratne naknade za prenamjenu poljoprivrednog zemljišta zbog umanjivanja vrijednosti i površine poljoprivrednog zemljišta kao dobra za Republiku Hrvatsku. No, u sljedećem su članku taksativno navedeni izuzeci (njih čak 12) kada se spomenuta naknada ne plaća, a jedan od njih je i gradnja igrališta za golf u užem smislu (terena). Tu odredbu nikako ne smijemo izostaviti pri sveukupnoj analizi Zakona o igralištima za golf. Naime, je li dosita opravdano bez naknade prenamijeniti poljoprivrednu površinu radi izgradnje nimalo poljoprivredi komplementarnih golf terena?¹⁷ Smatramo da nije. Također, postavlja se pitanje što je s prenamjenom poljoprivrednog zemljišta u svrhu izgradnje igrališta za golf u širem smislu (građevina)? Budući da ono nije navedeno među razlozima oslobođenja plaćanja naknade preostaje jedino zaključiti da se za taj dio ukupnog igrališta za golf plaća naknada za prenamjenu. Svaki drugačiji zaključak bio bi krajnje neproporcionalan.

Analogno članku 4., čl. 8. ZIG-a za izvlaštenje nekretnina radi izgradnje igrališta za golf kao *lex generalis* određuje Zakon o izvlaštenju, s obzirom na osjetljivost i važnost tu problematiku obrađujemo u posebnom poglavlju.

5. Izvlaštenje po Zakonu o igralištima za golf i Zakonu o izvlaštenju

Postupci izvlaštenja nekretnina u našem pravnom poretku provode se temeljem i u skladu s odredbama Zakona o izvlaštenju. Dio odredbi navedenog Zakona ukinut je

¹⁵ Razmatrajući čl. 6. Sarvan zaključuje da je u konačnici zakonom utvrđen interes temelj dostatan i za situaciju prije nego što je okončan postupak izvlaštenja vlasnika nekretnine. D. SARVAN, Golf igrališta i izvlaštenje – 2. dio, Informator, br. 5766-67, Zagreb, 2009, str. 15.

¹⁶ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, NN 152/08.

¹⁷ Kritika se i u ovom slučaju ne može uputiti po pravnoj, već političkoj osnovi. Naime, besplatnom prenamjenom poljoprivrednog zemljišta u svrhu izgradnje igrališta za golf dodatno se potencira razvoj tercijarnog sektora na štetu i nazadovanje primarnog.

odlukom Ustavnog suda Republike Hrvatske od 8. studenoga 2000. godine, a potom izmijenjen i dopunjen stupanjem na snagu, 20. prosinca 2001. godine, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju. Posljednja novela datira iz sredine 2006. godine. Kao što je već navedeno, ZIG je u odnosu na ZI *lex specialis*.

5.1. Utvrđivanje interesa Republike Hrvatske

Zakonom o izvlaštenju je u članku 1. propisano da se nekretnina može izvlastiti, ako posebnim zakonom nije drukčije određeno, kada je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske i 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. Utvrđivanje interesa Republike Hrvatske predstavlja, dakle, prvu fazu u procesu izvlaštenja, a takav interes može se utvrditi na dva načina: donošenjem odluke o utvrđenom interesu RH od strane Vlade RH ili utvrđivanjem interesa RH pojedinim posebnim zakonima.

Donošenje odluke o utvrđenom interesu Republike Hrvatske u rukama je Vlade Republike Hrvatske.¹⁸ Odluka se donosi na prijedlog korisnika izvlaštenja, po prethodno pribavljenom mišljenju skupštine županije odnosno Skupštine Grada Zagreba na čijem se području namjerava graditi ili izvoditi radove, u skladu s detaljnim planom uređenja, odnosno pravomoćnom lokacijskom dozvolom, u roku od 60 dana od postavljenog zahtjeva. Svrha izvlaštenja nekretnine određena je u članku 1. stavak 2. ZI-a pa se tako navodi da se nekretnina može izvlastiti radi izvođenja radova ili izgradnje objekata gospodarske infrastrukture (prometna, telekomunikacijska, vodoprivredna, energetska), zdravstvenih, prosvjetnih i kulturnih objekata, industrijskih, energetskih, prometnih i telekomunikacijskih objekata, objekata za potrebe hrvatskog pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga.¹⁹

Utvrđivanje interesa pojedinim posebnim zakonima bitno pojednostavljuje i skraćuje postupak izvlaštenja. Takva odredba posebnog zakona kojom se utvrđuje interes Republike Hrvatske ima dalekosežne posljedice. Naime, budući korisnik izvlaštenja se samo mora pozvati na tu odredbu i tako se automatski preskače cijela procedura ishoda mišljenja nadležne skupštine, donošenje odluke od strane Vlade RH i njezina objava u Narodnim novinama. Jedna takva zakonska odredba je i čl. 1. st. 2. ZIG-a u kojoj stoji da je izgradnja igrališta za golf od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku uključivo i izdvajanje šume i šumskog zemljišta iz šumskogospodarske osnove za izgradnju kvalitetne mediteranske i europske destinacije za golf. Ta je odredba opravdana namjerom poboljšanja hrvatske turističke ponude dodavanjem jednog novog, u svijetu aktualnog i nadasve lukrativnog sadržaja, kako bi se brzo i spremno reagiralo na postojeće trendove u svijetu.²⁰

Spomenuta odredba znači, dakle, da donošenje odluke o utvrđenom interesu Republike Hrvatske nije potrebno jer je korisniku izvlaštenja dovoljno da se pozove na upravu tu odredbu zakona koja ujedno predstavlja dovoljan dokaz da korisnik izvlaštenja (odnosno investitor) ima pravo graditi. Međutim, čl. 9. st. 1. istog zakona propisano je da će se ova odredba primjenjivati samo ako površina zemlje koje treba izvlastiti ne prelazi 20% ukupne površine igrališta za golf. Zakon ne propisuje ništa za slučaj da ta površina bude veća od 20%; može li se u tom slučaju 20% zemljišta izvlastiti na temelju zakon-

¹⁸ Glava II, članak 9. ZI.

¹⁹ Međutim, člankom 9. ZI predviđena je i mogućnost utvrđivanja interesa RH i izvan ovih slučajeva. Takvu odluku donosi Vlada Republike Hrvatske uz prethodno mišljenje Odbora za prostorno uređenje i zaštitu okoliša i Odbora za gospodarstvo, razvoj i obnovu Hrvatskoga Sabora, a odluka se objavljuje u Narodnim novinama.

²⁰ V. poglavlje 2.

ski iskazanog interesa a za ostatak zemljišta tražiti odluka Vlade ili se neizostavno za cijelo zemljište mora zatražiti odluka Vlade? Smatramo da je zakonodavac ipak smjerao na to da se po ovom kraćem i pojednostavljenom postupku izvlaštenja ne mogu izvlaštiti prevelike zemljišne površine, pa bi se stoga priklonili restriktivnijem tumačenju ove zakonske odredbe i traženjem odluke Vlade u slučaju ako zemljište za izvlaštenje prelazi 20% ukupne površine igrališta za golf. Ako se prikloni stavu da se čl. 1. st. 2. ZIG-a ne primjenjuje ako površina zemljišta koju treba izvestiti prelazi 20% ukupne površine igrališta za golf, time se na neki način interes RH za izgradnju golf igrališta čini ovisnim o površini nekretnina koje treba izvestiti.²¹ Time se u biti odstupa od odredbi ZI-a kojima je propisano da izvlaštenje u prvom redu ovisi o novoj namjeni tih nekretnina i procjeni hoće li se korištenjem izvlaštene nekretnine novom namjenom postići veća korist od one koja se postizala njenim dosadašnjim korištenjem.

Važno je napomenuti da se u ovo ograničenje, prema čl. 9. st. 3., ne uračunavaju površine šuma i šumskog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske. Ta odredba izvire iz dijela navedene uvodne odredbe ZIG-a kojom je propisan interes RH na izdvajanju tih dobara ako je toga namjena izgradnja igrališta za golf. Pravni režim šuma i šumskog zemljišta u našem pravnom poretku uređen je Zakonom o šumama kojim su ona proglašena dobrima od interesa RH koja uživaju njezinu posebnu zaštitu. Ako su ta dobra u vlasništvu javnopravnih tijela raspolaganje njima obavlja se posebnim institutom izdvajanja iz šumskogopodarske osnovne dok se u suprotnome prakticira klasični oblik izvlaštenja.²² Za izdvajanje je potrebno utvrditi interes RH što je uvodnom odredbom i napravljeno te time sam postupak znatno olakšan i pojednostavljen. Prema postojećoj situaciji odredbama ZIG-a zapravo su šume kao ustavom te općim zakonom utvrđena vrijednost od interesa RH derogirane i oslabljene jačim interesom za izgradnju igrališta za golf (o tome više prostora posvećujemo u poglavlju o ustavnosti).

5.2. Postupak izvlaštenja

Nakon što je utvrđen interes Republike Hrvatske, korisnik izvlaštenja podnosi prijedlog za izvlaštenje čime počinje sam postupak izvlaštenja. O izvlaštenju u prvom stupnju odlučuje ured državne uprave, a u drugom stupnju odlučuje ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.²³ To su generalne odredbe ZI-a (čl. 21a), ZIG ima malo drugačije rješenje. Naime, kako nije potrebno ishoditi nikakvu prethodnu odluku od strane Vlade RH o utvrđivanju državnog interesa, prvi bitni korak koji se odnosi na izvlaštenje jest rješavanje pitanja namjene zemljišta na kojem je, prema prostornoplanskoj dokumentaciji, moguća izgradnja igrališta za golf. U čl. 5. ZIG-a je propisano da se u postupku izdavanja lokacijske dozvole za izgradnju igrališta za golf utvrđuje obuhvat zahvata u prostoru, a u popisu zahvata za koje je obvezatna procjena utjecaja zahvata na okoliš su navedena i igrališta za golf.²⁴

²¹ SARVAN, op. cit. (bilj. 33), str. 15.

²² Više vidi u: B. BRITVIĆ VETMA, Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj – Opći režim i posebni postupci, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 1/2009, str. 213-214.

²³ Člankom 22. st. 1. ZI određeno je da rješenje o prijedlogu za izvlaštenje donosi ured državne uprave na čijem se području nalazi nekretnina za koju se predlaže izvlaštenje. U st. 2. je određeno da će se prije donošenja takvog rješenja saslušati vlasnik nekretnine, i ako se on ne protivi izvlaštenju, ured državne uprave mora istovremeno održati i raspravu za sporazumno određivanje naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja. Zanimljivo je da u ZIG-u niti na jednom mjestu nije spomenuto saslušanje vlasnika nekretnine, štoviše, u slučaju da je vlasnik nekretnine država, jedinica lokalne i područne samouprave ili pravna osoba u njihovom vlasništvu ili je od njih osnovana, vlasnik je dužan prodati svoju nekretninu (v. dalje u tekstu).

²⁴ Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, NN 64/08. O detaljnijoj analizi te odredbe vidi poglavlje 5.

Nakon što je utvrđena namjena zemljišta, pristupa se rješavanju imovinskopravnih odnosa sa vlasnicima. Ovdje treba ponovno napomenuti da predmet izvlaštenja može biti samo nekretnina, da korisnik izvlaštenja može biti fizička ili pravna osoba, a da se izvlastiti može samo vlasnik nekretnine (bilo fizička bilo pravna osoba). U slučaju da je vlasnik nekretnine država, jedinica lokalne i regionalne samouprave ili pravna osoba koja je u njihovom vlasništvu ili je od njih osnovana, člankom 11. ZIG-a je propisana njihova dužnost da na zahtjev investitora koji je vlasnik zemljišta po tržišnoj cijeni prodaju bez provedbe javnog natječaja dio zemljišta potrebnog za formiranje neizgrađene građevinske čestice na kojoj je u skladu s lokacijskom dozvolom ili urbanističkim planom uređenja planirana izgradnja građevina, ako taj dio ne prelazi 30% od ukupne površine na kojoj se planira izgradnja igrališta za golf. Ova je odredba vrlo sporna, i to s dva aspekta. S jedne strane, jezični izričaj odredbe može značiti da gustoća izgrađenosti građevina može iznositi do 30% ukupne površine igrališta za golf što bi značilo dodatnih 5% na ionako visok postotak propisan čl. 3. st. 2. ZIG-a. Smatramo da ipak ovih 30% treba tumačiti kao količinu zemljišta koju su navedena javnopravna tijela dužna prodati bez diranja u gustoću izgrađenosti građevina propisanu na početku zakona. S druge strane, ta odredba zapravo propisuje obveznu kupoprodaju što je samo po sebi proturječno jer ne postoji ono za taj institut temeljno – sporazum stranaka. Tu se *de facto* radi o „obrnutom izvlaštenju“ jer privatnik izvlašćuje javnopravno tijelo i to još k tome bez provođenja javnog natječaja.²⁵ Kako je vlasnik nekretnine fizička ili pravna osoba, nekretnina se uvijek može u prethodnom dogovoru s vlasnikom otkupiti, a u slučaju da to ne uspije, postoji mogućnost izvlaštenja zemljišta čija površina ne smije prelazi 20% ukupne površine igrališta za golf ne uračunavajući površine šuma i/ili šumskog zemljišta u vlasništvu države koje zapravo ulaze u skupinu gdje je ograničenje 30%. Zajedno to čini čak polovicu cijelog igrališta za golf koja prosječno može iznositi oko 50 hektara pa i više. To su zbilja velike površine i očito je da se investitorima previše ide na ruku, posebno glede rasprodaje zemljišta u državnom vlasništvu koje zapravo predstavlja zamaskiranu privatizaciju s kojom nam iskustva i nisu baš reprezentativna. U tom smislu puno nam se boljom opcijom čini princip raspolaganja propisan sljedećim člankom za same golf terene prema kojem se imovinskopravni odnosi na zemljištu u vlasništvu RH te pravnih osoba u njezinom vlasništvu ili od nje osnovanih, rješavaju se u pravilu osnivanjem prava građenja i pravom služnosti uključujući i pravo služnosti na šumi i/ili šumskom zemljištu.²⁶ Pozitivno u ovoj odredbi svakako je činjenica što dotično zemljište ostaje u vlasništvu države, a namjena izgradnje igrališta za golf se, neovisno o pitanju vlasništva, ostvaruje. Ne razumijemo zašto taj princip nije mogao biti primijenjen na cjelokupno igralište za golf.

²⁵ Navedena odredba ZIG-a nalazi se u odnosu s normama čl. 391. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09 - ZV) kojima je uređeno raspolaganje nekretninama u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. U prvotnom obliku ZV-a bilo je propisano da nekretninu u svom **vlasništvu** jedinice lokalne samouprave mogu otuđiti ili njom na drugi način raspolagati samo na osnovi javnog natječaja i uz naknadu utvrđenu po tržišnoj cijeni, ako **zakonom** nije drukčije određeno. U suprotnom je dotični pravni posao bio ništav. Novelom iz 2006. koncept raspolaganja znatno je liberaliziran između ostalog i time što su dodane posebne okolnosti u kojima provođenje javnog natječaja više nije potrebno među kojima izdvajamo osobu kojoj je dio tog zemljišta potreban za formiranje neizgrađene građevne čestice u skladu s lokacijskom dozvolom ili detaljnim planom uređenja, ako taj dio ne prelazi 20% površine planirane građevne čestice. Spomenutom novelom je u stavku 4. definiran pojam tržišne cijene što predstavlja korisnu odredbu. U usporedbi s odredbom čl. 11. ZIG-a evidentno je kako je zakonodavac bio „široke ruke“ te za postotak ukupne površine gradnje uvrstio 30%, dakle 10% više od općeg režima utvrđenog ZV-om. Ipak, s obzirom na klauzulu „ako **zakonom** nije drukčije određeno“ takvoj odredbi ne možemo prigovoriti s pravnog aspekta. Članak 391. ZV-a ponovo je noveliran 2008. i 2009. no te su izmjene bile samo formalne naravi (micanje poglavarstava kao nadležnih tijela za raspolaganje te dodavanje jedinica regionalne samouprave uz jedinice lokalne samouprave) tako da je za našu temu od najveće važnosti ostala odredba novelirana 2006.

²⁶ Čl. 12. ZIG-a.

5.3. Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu

Završna faza u procesu izvlaštenja predstavlja određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu. Obveza davanja naknade deklarirana je čl. 50. st. 1. Ustava RH. U ZI-u je čl. 32. propisano da se naknada za izvlaštenu nekretninu određuje, u pravilu, davanjem na ime naknade druge odgovarajuće nekretnine koja odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje. Kao što je već spomenuto²⁷, vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje može se s korisnikom izvlaštenja sporazumjeti o naknadi i u nekom drugom obliku koji nije protivan pravnom poretku RH. To u konačnici znači da se naknada može odrediti nagodbom stranaka u postupku izvlaštenja (korisnik izvlaštenja i prijašnji vlasnik nekretnine) ili rješenjem kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje.²⁸

Kako bi vlasnik nekretnine mogao biti obeštećen zbog izvlaštenja i gubitka prava vlasništva na svojoj nekretnini, mora se utvrditi tržišna vrijednost nekretnine. Upravo su odredbe ZIG-a koje se tiču određivanja tržišne vrijednosti jedne od najspornijih. Prema čl. 13. ZIG-a Vlada Republike Hrvatske donosi uredbu kojom se, između ostalog, određuje način utvrđivanja tržišne cijene. Ako tu uredbu usporedimo sa Zakonom o izvlaštenju, upada u oči da čl. 18. ZI propisuje da je korisnik izvlaštenja dužan prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje osigurati dokaze o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje, odnosno nalaz i mišljenje vještaka. ZIG-u bi se stoga moglo prigovoriti da zanemaruje ulogu vještaka u procjeni tržišne vrijednosti nekretnine dajući Vladi (pre)široke ovlasti. No, možda bi bilo opravdanije tumačiti tu uredbu isključivo na način da se Vladi daje ovlast da uredbom odredi način utvrđivanja tržišne cijene i to samo za nekretnine u vlasništvu RH i pravnih osoba koje su u njezinom vlasništvu ili su od nje osnovane.²⁹ Člankom 14. određeno je da će Vlada spomenutu uredbu donijeti u roku od trideset dana od dana stupanja na snagu ovoga Zakona. To bi značilo da je rok protekao početkom veljače 2009, a na današnji dan, uredba još nije donesena tj. objavljena u Narodnim novinama. Takvo stanje baca dodatnu sumnju o pitanju utvrđivanja tržišne cijene.

5.4. Stupanje u posjed nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju

Rješenja usvojena u Zakonu o igralištima za golf o stupanju u posjed nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju unekoliko se razlikuju od onih iz Zakona o izvlaštenju. Općenito, korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako je do tada prijašnjem vlasniku isplatio naknadu, a u protivnom danom isplate naknade, osim ako se prijašnji vlasnik i korisnik izvlaštenja drukčije ne sporazume (članak 28. ZI). Zakon predviđa i slučaj predaje nekretnine korisniku izvlaštenja u posjed i prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Riječ je o situaciji koju ZI tretira kao izuzetak, tako je propisano da korisnik izvlaštenja može podnijeti zahtjev za stupanje u posjed nekretnine prije pravomoćnosti ako u njemu navede razloge za potrebu hitnog stupanja u posjed nekretnine i uz to podnese dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada. O tom zahtjevu odlučuje Vlada RH i pritom koristi dva kriterija: hitnost slučaja i otklanjanje znatnije štete.

Zakonom o igralištima za golf stupanje u posjed nekretnine prije pravomoćnosti tretirano je ne kao izuzetak, već kao gotovo regularnu pojavu. Ako korisnik izvlaštenja želi stupiti u posjed nekretnine koja se izvlašćuje on i po ovom zakonu mora podnijeti zahtjev.

²⁷ V. bilješku 14.

²⁸ Članak 20. stavak 6. Zakona o izvlaštenju: „Uz prijedlog o izvlaštenju mora se podnijeti...dokaz da korisnik izvlaštenja ima osigurana posebna sredstva položena kod banke, u visini približno potrebnoj za davanje naknade za izvlaštenu nekretninu i troškove postupka, odnosno dokaz o osiguranoj drugoj odgovarajućoj nekretnini.“

²⁹ SARVAN, op. cit. (bilj. 33), str. 16.

Međutim, nigdje se ne spominje navođenje ikakvih razloga za podnošenje takvog zahtjeva.³⁰ Potrebno je samo podnijeti dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada sukladno posebnim propisima o izvlaštenju, odnosno da mu je navedena naknada stavljena na raspolaganje. Nadalje, u ZIG-u se nigdje ne spominju ikakvi kriteriji za odlučivanje koje bi nadležno tijelo moralo koristiti pri odlučivanju o zahtjevu.

Zaključno bi se moglo konstatirati da je položaj vlasnika nekretnina koje su predmet izvlaštenja radi izgradnje golf igrališta znatno nepovoljniji te se opravdano postavlja pitanje razmjernosti upliva navodno javnog interesa u interes pojedinca. U ovom slučaju ipak prema ZIG-u vlasnici uživaju dodatni stupanj pravne zaštite koji vlasnici nekretnina izvlaštenih prema ZI-u nisu i neće posjedovati.³¹ Naime, člankom 10. st. 3. zagwarantirano je pravo žalbe protiv rješenja o stupanju u posjed izvlaštenih nekretnina. Ovdje moramo uputiti jednu primjebdu, naime, spomenutom odredbom je u nastavku propisano da žalba nema suspenzivan učinak. To je inače njezino bitno svojstvo i prema tome se zapravo radi o okrnjenoj žalbi za koju možemo reći da predstavlja slabiji stupanj zaštite nego što to pruža klasična, suspenzivna žalba, a osobito imajući u vidu osjetljivost dobra koje se njome štiti.³²

6. Ustavnost Zakona o igralištima za golf

Mnogo osporavan, još i prije negoli donesen i stupio na snagu, ZIG je za sobom digao veliku medijsku prašinu, a zajednička poruka svih bila je njegova neustavnost. Općenito govoreći o ustavnosti odnosno neustavnosti zakona, valja razlikovati razloge formalne i materijalne prirode.³³ Formalnu neustavnost zakona mogu uzrokovati sljedeće povrede: donošenje zakona od strane nenadležnog tijela, neovlašteni predlagatelj, nepoštivanje odredbi o kvorumu i većini, povreda odredbi o provedbi hitnog ili skraćenog zakonodavnog postupka te povrede glede proglašavanja i objavljivanja zakona.³⁴ Materijalna neustavnost može nastati zbog povreda odredbi o retroaktivnosti zakona, stupanju na snagu i primjeni zakona te sadržajne neusklađenosti odredbe zakona s odredbom ustava, pri čemu se razlikuju neposredna i posredna (uređivanje odnosa suprotno smislu ustavnih odredbi) neusklađenost.³⁵ Važno je napomenuti da analiza (ne)ustavnosti ZIG-a neće biti čisto teoretske i spekulativne prirode iz razloga što je Ustavnom sudu Republike Hrvatske podneseno nekoliko prijedloga za ocjenu ustavnosti predmetnog zakona.³⁶

6.1. Formalna ustavnost Zakona o igralištima za golf

Među naprijed navedenim povredama koje uzrokuju formalnu neustavnost zakona pozornost plijeni pitanje potrebne većine za izglasavanje te pitanje donošenja zakona

³⁰ Čl. 10. st. 1. ZIG-a: „Ako korisnik izvlaštenja želi stupiti u posjed nekretnina koje se izvlašćuju prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, podnosi zahtjev za stupanjem u posjed nadležnom tijelu državne uprave u smislu posebnih propisa o izvlaštenju.“

³¹ ŠPRAJC, op. cit. (bilj. 28), str. 73.

³² Treba spomenuti da je takva konstrukcija žalbe *lege artis* jer je samim Zakonom o općem upravnom postupku (NN 47/09) u čl. 112. st. 1. propisano da žalba odgađa pravne učinke rješenja dok se stranci ne dostavi rješenje o žalbi, ako zakonom nije drukčije propisano.

³³ B. SMERDEL, S. SOKOL, Ustavno pravo, Zagreb, 2007, str. 165.

³⁴ Ibid., str. 165-167.

³⁵ Ibid., str. 167-168.

³⁶ Hrvatski helsinški odbor (HHO) podnio je prijedlog 2. veljače 2009, www.hho.hr/ocjena-suglasnosti-s-ustavom-zakon-o-golf-igralistima (30.11.2009.). Zelena akcija, GONG i Transparency International Hrvatska (dalje u tekstu: Zelena akcija i dr.) podnijeli su prijedlog 20. veljače 2009. www.zelena-akcija.hr/files/sazetakuzbe20090220.pdf (30.11.2009.). Prijedlog su također podnijeli i zastupnici Socijaldemokratske partije (SDP). Za podatak o podnošenju tog prijedloga, SARVAN, op. cit. (bilj. 31), str.11.

u hitnom postupku. Hrvatski Sabor u ovom sazivu čini 153 zastupnika, a ZIG je izglasan većinom od 72 glasa „za“, tri glasa „protiv“ te dva suzdržana.³⁷ Prema članku 81. Ustava Republike Hrvatske, Sabor svoje odluke, pa tako i zakone, donosi većinom uz uvjet prisutnosti većine zastupnika (natpolovični kvorum). No, u sljedećem su članku, u svrhu bolje kontrole i garancije pravne sigurnosti, taksativno navedeni slučajevi kad se zakoni (tzv. organski zakoni) donose strožom većinom. U jedan od tih slučajeva spada i donošenje zakona u kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode kada je za donošenje predviđena većina svih zastupnika, što bi u ovom sazivu značilo 77 glasova „za“ uz minimalno toliko prisutnih zastupnika. Upravo u tome svoje uporište u dokazivanju neustavnosti ZIG-a nalaze podnositelji prijedloga za ocjenu ustavnosti dotičnog zakona. I HHO i Zelena akcija i dr. navode da je ZIG trebao biti izglasan s barem 77 glasova jer smatraju da se radi o organskom zakonu.³⁸ Kad bismo formulaciju uređivanja Ustavom zajamčenih prava i sloboda uzeli preširoko našli bi da je gotovo svaki zakon organski. Upravo zbog iz toga proizašlih mnogih dvojbi u interpretaciji dosega navedene formulacije Ustavni sud RH je odlukom, donesenom još krajem 2003. godine, kao kriterij razgraničenja običnog od organskog zakona uzeo sadržaj zakonskih normi na području „slobode, jednakosti i poštivanja prava čovjeka kao temeljnih vrednota propisanih u čl. 3. Ustava RH. Njihov je sadržaj - za razliku od gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava - određen samim Ustavom i individualiziran zajamčenom pravnom zaštitom na nacionalnoj i međunarodnoj razini.“ Sud u nastavku zaključuje da se „organskim zakonom ima smatrati zakon kojim se određuju pojedino ili pojedina Ustavom određena osobna i politička prava i slobode čovjeka“ te da se u slučaju sumnje o ispunjenim pretpostavkama o tome ispituje „zasebno u svakom pojedinom slučaju.“³⁹ Tako su prema tom kriteriju u nadolazećim postupcima Obiteljski zakon, Zakon o radu i Zakon o parničnom postupku odbijeni i definirani običnima (neorganskima) što se i ne čini baš pravednim.⁴⁰ Zakon o izvlaštenju, iako donesen dosta prije navedene odluke Ustavnog suda, nije organski zakon iz čega logično proizlazi da i sam Zakon o igralištima za golf treba, što i je, biti običan zakon.⁴¹ Ipak, takvom krutom pristupu definiranju kriterija uređivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda za određivanja nekog zakona organskim izneseni su ozbiljni prigovori. Tako Barić važeći kriterij označava suviše mehaničkim te kao bolji predlaže onaj kojeg je na temelju teorije esencije razvio Savezni ustavni sud Njemačke prema kojem je presudna relevantnost mjere za pojedino ljudsko pravo tj. stupanj zadiranja u suštinu pojedinog prava.⁴² Takav se kriterij može postaviti u obliku odgovora na pitanja odnosi li se zakon u pretežitoj mjeri na ljudsko pravo ili temeljnu slobodu te ulazi li u njegovu srž odnosno bit.⁴³ Takvim pristupom u kojem se daje prednost sadržaju pred formom moguće da bi zakon kojim se uređuje izvlaštene, institut kojim se ograničava ili oduzima načelno nepovredivo

³⁷ Zapisnik sedme sjednice Hrvatskog sabora, Zagreb, studeni-prosinac 2008, www.sabor.hr/Default.aspx?sec=2150 (30.11.2009.), str. 71.

³⁸ Zelena akcija i dr. ovaj su razlog postavili na prvo mjesto te su naveli o kojim se Ustavom uređenim pravima i slobodama radi dok ga je HHO naveo na samom kraju prijedloga bez spominjanja uređivanih prava i sloboda. Navedene razlike u stilizaciji nisu bitne jer je zahtjev u oba prijedloga identičan (ukidanje u cijelosti) kao što su i sva relevantna Ustavom uređena prava i slobode u tekstu prijedloga HHO-a navedena na drugim mjestima.

³⁹ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-2566/2003, U-I-2892/2003, NN 190/03.

⁴⁰ S. BARIĆ, Zakonodavna delegacija i zakonodavni rezervat, Hrvatska javna uprava, 1/2006, str. 213-214.

⁴¹ O točnoj većini kojom je donesen Zakon o izvlaštenju podaci na Internetu nisu dostupni, ali za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju iz 2006. jesu. U tadašnjem je sazivu bio 151 zastupnik a Zakon je donesen s 67 glasova „za“ i 23 glasa „protiv“ što također čini većinu potrebnu za obični zakon. Zapisnik dvadesetprve sjednice Hrvatskog sabora, lipanj-srpanj 2006, www.sabor.hr/Default.aspx?sec=373 (11.12.2009.), str. 37.

⁴² S. BARIĆ, Organski zakoni i Ustavni sud Republike Hrvatske u usporednoj pravnoj perspektivi, Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić (1928-2008), Zagreb, 2009, str. 258-259.

⁴³ Ibid., str. 259.

pravo vlasništva, bio tretiran kao organski.⁴⁴ Kako to u našem sustavu ipak nije slučaj, prigovor ZIG-u da je trebao biti izglasan apsolutnom većinom nije osobito uvjerljiv, ali tko zna, možda nakon velikog broja takvih prigovora na razne zakone Ustavni sud korigira svoje stajalište iz 2003. U tom smjeru ide i činjenica što je Ustavni sud zapravo taj kriterij prihvatio, ali za organske zakone kojima je osnova te karakterizacije uređivanje djelokruga i načina rada državnih tijela i to, što je osobito zanimljivo, upravo u slučaju ispitivanja ustavnosti novele Zakona o izvlaštenju iz 2001. Utvrdio je da prijelaz sudske kontrole u području nekretnina s jednog tijela sudbene vlasti na drugo u konkretnom slučaju nije opravdan ustavnopravni razlog za proglašenje zakona organskim – kriterij je zapravo bio intenzitet normiranja određenog pitanja.⁴⁵

Drugi element vrijedan analize odnosi se na činjenicu da je ZIG donesen u hitnom postupku, naime, postavlja se pitanje je li za to stvarno postojala potrebna. Općenito, moramo imati na umu da bi takva procedura trebala predstavljati iznimku u pravnom sustavu te se s tim u vezi kao razlozi spominju interesi obrane, sprječavanje ili otklanjanje većih poremećaja u gospodarstvu, usklađivanje s propisima Europske Unije te drugi osobito opravdani državni razlozi.⁴⁶ Jedini razlog pod kojeg se može podvesti izgradnja golf igrališta su drugi navedeni razlozi. Primjedbu na primjene hitnosti postupka iznio je saborski zastupnik Ivo Josipović, no usprkos tome stavljanje Prijedloga Zakona o igralištima za golf, s Konačnim prijedlogom zakona, hitni postupak, prvo i drugo čitanje, na dnevni red izglasano je s 68 glasova naspram 50.⁴⁷ To se zbilo 28. studenog 2009. te je sam zakon donesen već 15. prosinca iste godine.⁴⁸ U Prijedlogu Zakona o golf igralištima kao osobito važni državni razlozi navedeni su okončanje nekoliko započetih pa zastalih investicija za koje postoji realna opasnost nerealizacije te moguća i očekivana daljnja ulaganja o kojima ovisi i ukupni razvoj turizma.⁴⁹ Razmatrajući navedenu argumentaciju moramo reći da nismo osobito uvjereni u njihovu snagu. Naime, u tom istom dokumentu na drugom se mjestu spominje kako je Ministarstvo turizma još 1995. izradilo elaborat „Golf kao element razvojne strategije hrvatskog turizma“ te da je Vlada RH, na prijedlog Ministarstva turizma, 1999. usvojila Program razvitka golfa kao elementa razvojne strategije hrvatskog turizma.⁵⁰ Budući da je prošlo toliko vremena ne vidimo zašto se odjednom, nakon odlične turističke sezone, morala primijeniti hitna procedura, a na štetu kvalitetnije analize i vjerojatno kvalitetnijeg zakona.

⁴⁴ Dodatno u prilog tom pristupu ide i sam stilizacija Ustava RH u kojem se pod glavom III. nalazi "zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda" koji se dijeli na 1. zajedničke odredbe, 2. osobne i političke slobode i prava te 3. gospodarska, socijalna i kulturna prava. Vidljivo je da i gospodarska, socijalna i kulturna prava spadaju u ljudska prava i temeljne slobode te njihova jednostavna eliminacija ne odgovara duhu Ustava. Isto tako i Barić, *ibid.*, str. 258. Isti princip nalazimo i u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u čijem čl. 1. Protokola br. 1. je zaštićeno pravo vlasništva.

⁴⁵ Dakle, budući da djelokrug i način rada državnih tijela nisu bitni dio zakona on nikako ne može biti organski zakon. Sud je argumentirao da, iako se za nositelja sudske kontrole postupaka izvlaštenja postavlja županijski sud (umjesto prije Upravnog suda), a nadležnost i ustrojstvo sudbene vlasti predstavlja pitanje o kojem zakonodavac donosi propise kvalificiranom većinom zastupnika, u ovome je slučaju prijenos sudske kontrole sa specijaliziranog na redovito tijelo sudbene vlasti osigurao odgovarajuću kvalitetu sudske zaštite te je sadržajno ostvaren cilj donošenja organskih zakona kvalificiranom većinom. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske U-I-523/2002, NN 2/09.

⁴⁶ SMERDEL, SOKOL, *op. cit.* (bilj. 51), str. 308.

⁴⁷ Zapisnik, *op. cit.* (bilj. 55), str. 11.

⁴⁸ Ujedno taj datum, 15. prosinca, prema čl. 78. st. 1. Ustava RH predstavlja zadnji dan drugog zasjedanja u godini nakon kojeg slijedi jednomjesečna stanka. Eventualna hitnost zbog te stanke ne bi smjela biti razlog ubrzanja postupka donošenja zakona na štetu kvalitetnije rasprave.

⁴⁹ Prijedlog Zakona o golf igralištima, *op. cit.* (bilj. 1), str. 2.

⁵⁰ *Ibid.*, str. 1.

6.2. Materijalna ustavnost Zakona o igralištima za golf

Od navedenih razloga materijalne neustavnosti u našem slučaju valja posvetiti pažnju retroaktivnosti te samom sadržaju zakona. Prema čl. 89. st. 4. i st. 5. Ustava RH zakoni ne mogu imati povratno djelovanje, osim ako postoje posebno opravdani razlozi kada se povratno djelovanje dopušta samo pojedinim odredbama. U čl. 15. ZIG-a konzumirana je mogućnost retroaktivnog djelovanja pojedine odredbe time što je propisano da se odredbe čl. 10. na zahtjev stranke primjenjuju i u postupcima izvlaštenja započetim prije stupanja na snagu ZIG-a. Te odredbe tiču se instituta stupanja u posjed nekretnina koje se izvlašćuju prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju i same po sebi odskaču od općeg uređenja prema ZI, a mogućnošću retroaktivnosti njihova se iznimnost još pojačava. Ovdje još možemo spomenuti stilizaciju „na zahtjev stranke“ u čl. 15. koja zapravo skriva isključivi pravni interes izvastitelja i, kako piše Šprajc, predstavlja obični normativni eufemizam koji samo na lingvističkoj razini ublažava neravnopravnost stranaka u postupku.⁵¹ HHO u svom prijedlogu samu retroaktivnost ne spominje, za razliku od Zelene akcije i dr. koji pod razlogom narušavanja pravne sigurnosti, pozivajući se na praksu Europskog suda za ljudska prava, navode da je retroaktivnošću narušena ravnoteža posebnog interesa i interesa pojedinca te da je time povrijeđeno ustavno pravo vlasništva.⁵² Na Ustavnom sudu je odluka ima li mjesta takvoj odredbi kojom ionako neravnopravan položaj stranka u postupku izvlaštenja retroaktivnošću biva još neravnopravniji.

Što se tiče sukladnosti sadržaja ZIG-a sa sadržajem Ustava RH više je područja na koja ćemo se osvrnuti. Prvo se tiče odnosa odredbe čl. 1. st. 2. ZIG-a kojom se utvrđuje interes RH za građenjem igrališta za golf s odredbom čl. 52. st. 1. Ustava RH u kojoj su navedena područja od interesa za RH koja uživaju njezinu osobitu zaštitu.⁵³ Moramo imati na umu da ta područja nisu nabrojena taksativno jer je upotrijebljena generalna klauzula („te drugi dijelovi...“) kojom je otvorena mogućnost da se zakonom odredi i izgradnja igrališta za golf. S tim u vezi smatramo da odredba čl. 1. st. 2. ZIG-a ne predstavlja povredu ustavnih odredbi kako je navedeno u Prijedlogu Zelene akcije i dr. Ipak, zamjerka se može uputiti već spomenutom upitnom tretmanu zemljišta i šuma kao vrijednosti od interesa za RH.⁵⁴ U tom svijetlu svakako se mora postaviti pitanje proporcionalnosti sredstava i cilja definiranih ZIG-om. Zelena akcija i dr. u svom prijedlogu navode da golf igrališta nikako ne mogu biti od javnog interesa jer se njima služi relativno mali broj ljudi, a i da je korist koju od njih društvo dobiva relativno mala.⁵⁵ Djelomično se priklanjamo ovom stajalištu, naime, smatramo da odredbe čl. 9. st. 3., čl. 11. ZIG-a te čl. 24. Zakona o poljoprivrednom zemljištu idu pretjerano na štetu šuma i poljoprivrednog zemljišta i općenito zemljišta u vlasništvu RH.⁵⁶ Dalje tome u prilog govori kako je u Prijedlogu Zakona o golfu u više navrata navedena korist koju će RH imati od golfa, ali se konkretne vrijednosti tj. predviđanja ne spominju. Također, u čl. 13. st. 2. ZIG-a propisano je da će Vlada RH na svaki način, a naročito planiranjem i izgradnjom infrastrukture, podržavati razvoj izgradnje igrališta za golf što zapravo predstavlja dodatni proračunski rashod.

⁵¹ ŠPRAJC, op. cit. (bilj. 28), str. 74.

⁵² Prijedlog za ocjenu ustavnosti Zelene akcije i dr., op. cit. (bilj. 54), str. 2.

⁵³ To su more, morska obala, otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, zemljište, šume, biljni i životinjski svijet te drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari od osobitog kulturnoga, povijesnoga, gospodarskog i ekološkog značenja, za koje je zakonom određeno da su od interesa za RH.

⁵⁴ Vidi poglavlje 6.1.

⁵⁵ Udruge sebi u prilog spominju i judikaturu europskih sudova.

⁵⁶ Pri ovom sudu se ne smije zanemariti odredba čl. 56. Zakona o šumama prema kojem prioritetnu naknadu za izdvojeno šumsko zemljište ili šumu predstavlja drugo zemljište pogodno za podizanje i gospodarenje šumom, a tek ako ta varijanta ne uspije naknada se isplaćuje u novcu. BRITVIĆ VETMA, op. cit. (bilj. 40), str. 214. Ipak, poznato je da je u praksi naknada u novcu pravilo što znači lošiji status šuma.

Sljedeći prigovor nesukladnosti odnosi se na jednakost svih pred zakonom u kontekstu poduzetničke slobode. Ovdje je konkretniji i detaljniji Prijedlog HHO-a koji je većinski baziran upravo na ovom prigovoru. Tako se spominju utvrđivanje tržišne cijene (čl. 13.), gustoća izgrađenosti (čl. 3. st. 2.), obuhvat zahvata u prostoru (čl. 5.), mogućnost etažiranja (čl. 7. st. 1.) te dužnost prodaje nekretnina (čl. 11.). HHO smatra da sve te odredbe golf-investitore stavljaju u povoljniji pravni položaj od ostalih pravnih subjekata te sadrže povredu čl. 49. st. 1. i 2. Ustava RH prema kojima su poduzetnička i tržišna sloboda temelj gospodarskog ustroja RH, a država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. No, čl. 50. st. 2. Ustava RH propisuje mogućnost zakonskog ograničavanja poduzetničke slobode (kao i vlasničkih prava) radi, između ostaloga, zaštite interesa RH. Taj interes propisan je ZIG-om te u tome nije i ne može biti ništa sporno te se stoga ponovo postavlja pitanje razmjernosti sredstva i cilja. Istom je logikom i ograničenje prava vlasništva pokriveno ustavnim odredbama te nema govora o njegovoj povredi, barem ne po čistom pravu.

Pod točkom 6 Prijedloga Zelene akcije i dr. navedeno je narušavanje socijalne pravde svrstane člankom 3. Ustava RH među najviše vrednote našeg ustavnog poretka. Navedeno je da velika te površinom i brojem neograničena igrališta za golf, o kojima u konačnici odlučuju jedinice lokalne i regionalne samouprave, lako mogu dovesti do preizgrađenosti. Direktno na to vezano, opravdana je bojazan da će se izvesti mnogo nekretnina u privatnom vlasništvu te da će se, s druge strane, smanjiti površina šuma i poljoprivrednih zemljišta čime se uvelike utječe na život tj. pogoršava položaj pojedinaca pogođenih tim postupcima. Zaključno, navodi se i u medijima toliko spominjanja apartmanizacija koja će dovesti do dodatnog bogaćenja malobrojnih na račun većine. Izneseni argumenti jaki su, ali čini nam se, teško dokazivi, barem dok ne vidimo samu praksu.

Na kraju, u istom je Prijedlogu navedeno zanemarivanje očuvanja čovjekove prirode i okoliša koje također spada u najviše ustavne vrednote. Već navedeni razlozi u poglavlju 2. svakako su jaki i moraju se uzeti obzir pri ocjeni ustavnosti predmetnog zakona.

Nakon ovog razmatranja ne preostaje drugo nego zaključiti da u ZIG-u ne postoje direktne povrede ustavnih odredbi jer su sva ograničenja zapravo pokrivena i obranjena propisivanjem državnog interesa za izgradnju igrališta za golf. Ipak, postoji opravdana sumnja u protivnost zakonskih smislu ustavnih odredbi. Tako se kao kriterij odluke o ustavnosti nameće više očekivana praksa nego pravo te ne preostaje drugo nego pričekati odluku Ustavnog suda.

7. Zaključak

Zakon o igralištima za golf nije podigao toliku medijsku prašinu bez razloga. Ipak, mnogo toga što mu se prebacuje nema svoje uporište u pravu. U Zakonu nalazimo mnoga rješenja suprotna onima u općim zakonima materije prostornog uređenja i gradnje te izvlaštenja, no u tome pravno nema dvojbe, Zakon o igralištima za golf jednake je pravne snage kao i Zakon o prostornom uređenju i gradnji te Zakon o izvlaštenju te je još k tome *lex specialis et posterior* čime nesporno ono što je njime normirano uživa prednost.

Institut izvlaštenja, koji čini srž Zakona o igralištima za golf, zadire u jedno od najosjetljivijih prava, pravo vlasništva. Osvrnuli smo se na posljedice proglašavanja izgradnje igrališta za golf posebnim interesom za Republiku Hrvatsku, čime se s jedne strane investitorima olakšava izgradnja takvog kompleksa, no s druge su otvorena mnoga pitanja. Je li izgradnja igrališta za golf zaista od interesa za Hrvatsku? Je li zaista opravdano do te mjere simplificirati cjelokupni proces izvlaštenja koji, ne smijemo nikako zaboraviti, zadire u jednu od najviših ustavnih vrednota, pravo vlasništva? *Sine dubio*, Zakonom o igralištima za golf do krajnjih granica je budućim korisnicima izvlaštenih nekretnina

olakšan dolazak do potrebnog zemljišta za izgradnju, čak do te mjere da su javnopravna tijela dužna na zahtjev investitora po tržišnoj cijeni i bez provedbe javnog natječaja prodati potrebnu nekretninu (čl. 11.). Ovdje smo obradili i pitanje obeštećenja vlasnika nekretnine i tako došli do problematike određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu. Smatramo da je utvrđivanje tržišne vrijednosti nekretnine, bez kojeg se vlasnik ne može obeštetiti, u Zakonu o igralištima za golf uređeno na dosta upitan način. Međutim, jedno od najspornijih odredaba svakako čine one koje uređuju stupanje u posjed nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Takvo stupanje, koje je u Zakonu o izvlaštenju određeno kao iznimka koja se smije primijeniti uz dva konkretna uvjeta (hitnost slučaja i otklanjanje znatnije štete), u Zakonu o igralištima za golf uređeno je gotovo kao pravilo. Nedovoljno razrađene odredbe Zakona ne odgovaraju na pitanje iz točno kojih bi razloga stupanje u posjed nekretnine koja je izvlaštena u svrhu gradnje golf igrališta bilo opravdano i prijeko potrebno. Otegotnost tih odredbi dodatno je izražena mogućnošću njihovog povratnog djelovanja.

Što se tiče ustavnosti odnosno neustavnosti više je područja kojima smo se posvetili. Pitanje kvoruma tj. treba li predmetni zakon smatrati organskim iako s aspekta teorije utemeljeno, jasno je da prema trenutačnom kriteriju našeg Ustavnog suda dileme nema – radi se o običnom zakonu te je većina kojom je izglasan ustavna. Indikativno je što je i u takvom režimu kvorum postignut „kroz iglene uši“. Smatramo da je primjedba glede hitnog postupka utemeljena, no u praksi je hitan postupak više pravilo nego iznimka, a i pravno je pokriven propisanim državnim interesom za izgradnju igrališta za golf tako da i po toj osnovi nema govora o neustavnosti. I mogućnost retroaktivnosti instituta stupanja u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju je, koliko god dvojbeno, ustavna; ostaje pitanje razmjernosti takvog sredstva s obzirom na ionako neravnopravan položaj osobe koja se izvlašćuje te će u tom pogledu biti zanimljivo što će reći Ustavni sud. Često je spominjano da se Zakonom krši ustavno pravo vlasništva te poduzetničke slobode tj. jednak pravni položaj poduzetnika na tržištu, no ograničenje tih prava uporište ima u odredbi čl. 50 st. 2. Ustava RH koja je provedena već spomenutim, ključnim propisivanjem državnog interesa. Kršenje socijalne pravde vrlo je ozbiljan prigovor, no isto tako pravno dosta apstraktan tako da je najvjerojatnije da će praksa pokazati utemeljenost tog prigovora. Ipak, smatramo da je razumno ne poistovjećivati autoceste i bolnice s igralištima za golf. I najviša ustavna vrednota očuvanja prirode i čovjekovog okoliša uvelike je ugrožena predmetnim zakonom. Velika potrošnja vode, zagađivanje velikim količinama pesticida te sam gubitak prirodnog okoliša, šuma i poljoprivrednih površina nikako nisu za zanemariti.

Prigovori koje na kraju upućujemo nisu pravne prirode te su usmjereni na sveukupni koncept izgradnje igrališta za golf. Činjenica je da je mnogo rečeno o ekonomskim prednostima izgradnje terena, ali isto tako ne postoji konkretna analiza očekivanih troškova i dobiti cijelog projekta, uz to, nije nametnut nikakav kvantitativni okvir igrališta za golf. Osobito dvojbena odredbom čl. 11. Zakona propisana je zapravo privatizacija u svrhu izgradnje građevina uz igrališta za golf. Zar je zbilja potrebno prodati zemljište da bi investitori gradili? Smatramo da bi planski i racionalni pristup kojim bi se izgradilo nekoliko igrališta na strateškim lokacijama pa vidjeli rezultati bio daleko bolji. Tada bi se na temelju stečenog iskustva, eventualnih pohvala i kritika stvorila objektivnija slika o samom projektu. Trenutačna situacija nikako ne ulijeva povjerenje te jedino što nam preostaje je vidjeti što će praksa donijeti.

Summary

In this paper the authors aim to draw attention to the legal aspects and the possible social consequences of the Act on Golf Courses, an act that has drawn enormous media

attention, particularly with respect to the very delicate institute of expropriation. We begin the paper with a general analysis of golf courses and their economic and environmental impact, as well as by a short overview of the institute of expropriation in general. This is followed by the segment in the paper in which we analyze the structure of the act in question, drawing comparisons between individual stipulations in the Act with relevant stipulations in other acts of the Croatian legal system. In a separate chapter we give a detailed analysis of norms that change the general regime of expropriation in our system. Finally, through the consideration of the formal and material constitutionality of the Act we dismiss some of the claims of unconstitutionality, while at the same time drawing attention to the core problem of the proportional nature of the end and the means in the development of golf courses. In conclusion, all we can do now is to wait for the ruling of the Constitutional Court with respect to this heated debate, a ruling that will determine the fate of what we consider to be a very dubious act.

Key words: Act on Golf Courses, golf courses, expropriation, constitutionality, proportionality

