

Otvorena pitanja rješavanja problema povrata imovine ili naknade za imovinu bivših zemljišnih zajednica

*Ivan Koprić**

UDK 338.246.025.88(497.5)
347.232.1(497.5)

I. Uvod

Već gotovo dva i pol desetljeća postoje nastojanja da se u sklopu restitucije, odnosno povrata imovine ili oštećenja za imovinu oduzetu od strane države u doba socijalizma, izvrši i povrat imovine ili davanje naknade za imovinu bivših zemljišnih zajednica. Premda je Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine donesen 1996. (NN 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 65/01, 118/01, 80/02 i 81/02 – ispravak), njime se nije obuhvatilo i bivše zemljišne zajednice.

Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora osnovao je 19. veljače 2014. Radnu skupinu za pripremu prijedloga zakona koji će urediti pitanje zemljišnih zajednica. Po tekstu Odluke, tim se zakonom mora urediti pitanje povrata oduzete imovine zemljišnim zajednicama i obnove i ponovnog osnivanja zemljišnih zajednica. U radnu skupinu imenovana su četiri saborska zastupnika, tri predstavnika državne izvršne vlasti i dva predstavnika akademske zajednice, među kojima i autor ovog teksta.

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te predsjednik Instituta za javnu upravu (full professor and Head of the Chair of Administrative Science at the Faculty of Law, University of Zagreb, and president of the Institute of Public Administration, e-mail: ikopric@pravo.hr)

Radna skupina održala je četiri sjednice, a početkom srpnja 2014. za tu sam skupinu napisao ovaj tekst. Radna je skupina tada zatražila mišljenje od Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora o postojanju čvrstog ustavnopravnog temelja za donošenje zakona o ponovnoj uspostavi i povratu imovine zemljišnim zajednicama. Odbor se izjasnio na posredan način, i to negativno, te u studenome 2014. Ustavnom sudu Republike Hrvatske uputio Poticaj za utvrđivanje izvješća Hrvatskom saboru povodom pitanja ustavnosti uspostave i povrata imovine bivših zemljišnih zajednica. Negativno mišljenje Odbora vidi se iz teksta Poticaja, na koji Ustavni sud još nije reagirao.

Iako Radna skupina nije rasformirana, takav je rasplet privremeno odgodio rad na pripremi zakona radi kojeg je osnovana. Nije sasvim jasno zašto je Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav Radnu skupinu formirao, sa zadatkom pripreme zakona, a onda ipak promijenio stajalište. Moguće i zbog ovog mojeg teksta. Također, ako mu je stajalište negativno, nije jasno zašto radnu skupinu nije rasformirao, nego je uputio navedeni poticaj Ustavnom sudu. Vjerojatno je riječ o političkom taktiziranju, sasvim normalnom u parlamentarnoj praksi, ali i – čini se – o nesigurnosti u pogledu pravne prirode zemljišnih zajednica, ustavnog temelja za njihovu ponovnu uspostavu i povrat imovine zemljišnim zajednicama.

U ovome se tekstu nastoje sistematizirati i ukratko analizirati glavna otvorena pitanja rješavanja problema povrata imovine ili naknade za imovinu bivših zemljišnih zajednica prvi put jedinstveno reguliranih zakonom iz 1894. te ukinutih 1947. godine. Svrha je teksta omogućiti izradu plana daljnjih aktivnosti i informiranu raspravu o elementima nužnim da bi se pristupilo pisanju zakona koji bi uredio ta pitanja. Otvorena pitanja slijede iz prirode zemljišnih zajednica u Hrvatskoj, pri čemu su one samo djelomično usporedive s javnim i zajedničkim dobrima i sličnim kategorijama u drugim zemljama, zbog čega je vrijednost usporedne analize pravne regulacije u drugim zemljama ograničene vrijednosti za daljnji rad Radne skupine.

II. Nastanak, vrste i pravna regulacija te ostala temeljna pitanja zemljišnih zajednica

Zajednički pravni okvir sve vrste zemljišnih zajednica dobivaju u Zakonu o uređenju zemljišnih zajednica od 25. travnja 1894., uz naputak od 19. rujna 1897. Prema tom Zakonu, svaka skupina ili zajednica ovlaštenika

kojima pripada skupno uživanje određenih zemljišta treba biti uređena i upisana u gruntovnici kao zemljišna zajednica. Iznimke od toga pravila bila su zemljišta u vlasništvu gradova i upravnih općina, šume krajiških općina, nesegregirane šume kojima se zajednički koriste vlastela i bivši podložnici, komposesorati iz razdoblja do 1848., građanske zajednice vlastnosti te zemljišta crkvenih korporacija i zadruga. Posebno je uređena plemenitaška općina Turopoljska (*comunitas nobilium campi Turopolje*) posebnim zakonom od 1. svibnja 1895., s tim da je njezin pravni režim ipak bio gotovo istovjetan s ostalim zemljišnim zajednicama – taj je kratki Zakon imao uglavnom simboličko značenje.

Zemljišne su zajednice na građanskom području Hrvatske (različitom od Vojne krajine) obuhvaćale šume i pašnjake segregirane od vlastelinskih šuma i pašnjaka (urbarske zemljišne zajednice), kao i tzv. stare zemljišne zajednice, a na krajiškom području pašnjake naslijeđene od krajiških mjesnih općina (mjesna općina je poput današnje mjesne samouprave; 1871. osnovane su u procesu razvojačenja i političke općine na području bivše Vojne krajine, kao npr. današnje jedinice lokalne samouprave). Imovina krajiških mjesnih općina bila je početkom 1870-ih razdijeljena na zemljišne zajednice (pašnjaci) te na krajiške imovne općine (šume). Treća vrsta, tzv. stare zemljišne zajednice, pojavljivala se na građanskom području, u pravilu, u tri podvrste, i to u formi plemićkih (plemenitaških, plemenskih) općina (zajednica seljaka-plemića), zatim privilegiranih (poveljiranih) općina egzempcionalista (koji nisu bili ni kmetovi ni seljaci-plemići, nego slobodnjaci itd.) te na kraju nekih urbarskih općina s kmetovima koji su uspjeli očuvati pravo uživanja na nekom zemljištu odvojenom od vlastelinskog.

Bitna karakteristika zemljišnih zajednica je njihova vlastita pravna osobnost te skupno (dakle ne razdijeljeno) uživanje njihove imovine od strane njihovih ovlaštenika, ali po alikvotnom načelu. Prava zajedničara bila su nalik pravu upotrebe i plodouživanja, ali su se nasljeđivala, što ih razlikuje od stvarnih prava u okviru prava vlasništva. Mogla su se i otuđiti, uz pravo prvokupa ostalih zajedničara. Pored pravne osobnosti njezinih ovlaštenika, sama zemljišna zajednica imala je vlastitu, od njih odijeljenu pravnu osobnost, što je specifična i pomalo neuobičajena pravna konstrukcija, koja je u pravnoj doktrini izazivala dosta pažnje, a može imati i značajne učinke u praksi. Slična je pravna konstrukcija koja je bila karakteristična za zemljišne zajednice postojala i kod hrvatske kućne zadruge prema zakonu iz 1889.

Zemljišnim zajednicama po zakonu iz 1894. upravljaju svi ovlaštenici prema posebnom pravilniku koji donose sami na svojoj skupštini koja se inače

održava svake godine, a pravilnik potvrđuje vlada. Skupština može odlučiti o diobi, pri čemu diobu šuma dopušta vlada. Diobom se dijeli cijela imovina ili dio na ovlaštenike prema njihovu alikvotnom udjelu. Skupština može odlučiti i o razgodbi, kad se jedan dio imovine podijeli dijelu ovlaštenika, dok ostali ovlaštenici i dalje ostaju u zemljišnoj zajednici, odnosno njezinu ostatku. Podaci govore da je bilo 2.835 zemljišnih zajednica, s tim da neki izvori navode da ih je bilo blizu 3.000 ako se uračunaju neke vrlo male zemljišne zajednice koje su tada postojale.

Određene sličnosti zemljišne zajednice postoje s institutom zadruga, proistekle iz prethodnog feudalnog uređenja, te pogotovo s institutom krajiške imovne općine. Zadruga su bile regulirane u provincijalu (građanskoj, banskoj Hrvatskoj) zakonima iz 1870., 1874. i 1889. s novelom iz 1902. U Krajinu (Vojna krajina) temeljnim zakonom iz 1850. zemljišni su posjedi pravno pretvoreni u krajiške zadruga, a poslije regulirani zakonima iz 1876. i 1880. godine.

Krajiške imovne općine osnovane su zakonom iz 1873. koji je noveliran 1881. Bilo ih je jedanaest, kao i prijašnjih krajiških pukovnija. Krajišnici su još po Temeljnom zakonu iz 1850. imali pravo na građevno i ogrjevno drvo za kućne potrebe koje se ostvarivalo u krajiškim šumama. Temeljem zakona iz 1871. (razvojačenje Krajine) izlučena je polovica krajiških šuma koje su pripale krajiškim općinama, dok je druga polovica prešla u državno vlasništvo. Dobitak od prodaje drva služi za namirenje obveza krajiške općine. Pravoužitnici su mjesne, crkvene i školske općine te krajiške obitelji koje su do 8. lipnja 1871. živjele u zadrugama, kao i one koje nisu bile u zadrugama, ali su davale vojnike. Osim prava na drvo (građevno i ogrjevno), pravoužitnici su imali pravo na pašu i žirenje.

Iz svega proizlazi zaključak o složenosti situacije sa zemljišnim zajednicama kao jednim od oblika društvenog dobra, dobra u zajedničkoj upotrebi. Ona je faktično složena, ali je složena i pravno, jer se na njih primjenjivao niz različitih pravila, nerijetko donošanih u formi podzakonskih (upravnih) propisa. Određen red trebao je donijeti Zakon iz 1894. Zaista, on je donio određeni red, ali valja ipak znati da je prije njegova donošenja, pa i poslije, bilo raznih primjera zloupotreba, prisvajanja, lošeg gospodarenja i sličnih pojava u vezi sa zemljišnim zajednicama.

Pretežna individualistička kultura i sve snažniji individualno-kapitalistički sustav nisu davali pogodni okvir za razvoj zemljišnih zajednica kao kombinacije zajedničkog vlasništva i pojedinačnog sudjelovanja u upotrebi, korištenju i plodouživanju, nego su – naprotiv – stvarali pritisak prema njihovu rastakanju.

U kasnijem razvoju došlo je do mnogobrojnih promjena u pogledu zemljišnih zajednica, koje su prouzročile smanjivanje njihova broja i imovine. Od početnih gotovo 3.000 broj im se 1932. smanjio na 2.360, a pred ukidanje 1947. bilo ih je svega 1.225. U literaturi se spominju određene metode kojima je državna vlast i uprava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca te Kraljevine Jugoslavije preuzimala upravljanje nad njihovom imovinom te nametala obveze plaćanja javnih davanja i plaća službenika, na taj način destimulirajući njihov razvoj i nastojeći im oduzeti značenje. Pritom su te mjere bile diskriminirajuće i nisu se odnosile na slične zajednice u Srbiji i Crnoj Gori (Bičanić). No, i u doba I. svjetskog rata nametane su im obveze koje su im nanijele veliku financijsku štetu.

Naposljetku, nakon II. svjetskog rata, Zakonom o proglašenju imovine zemljišnih i njima sličnih zajednica te krajiških imovnih općina općenarodnom imovinom iz 1947. s dopunama iz 1958. i 1987. zemljišne su zajednice rasformirane, a njihova je imovina postala općenarodnom. Istodobno, ozakonile su se uzurpacije učinjene prije 6. travnja 1941., koje također predstavljaju nepravedna jednostrana faktična prisvajanja imovine zemljišnih zajednica.

III. Otvorena pitanja

1. Ekonomska vrijednost koja bi bila zahvaćena regulacijom novog zakona

Podaci iz 1895. godine govore da su zemljišne zajednice obuhvaćale 983.031 jutara zemlje na području tadašnje Hrvatske i Slavonije, što je bilo oko 13,3% ukupnog teritorija. Od toga je bilo 493.933 jutara pašnjaka, livada i oranica, 344.429 jutara šuma i 144.699 jutara neplodnog tla (Ivšić).

Oko 1935. spominje se 747.000 jutara zemljišta kojima raspolažu »imovne općine«, od toga navodno preko 600.000 jutara šuma. Govori se o 150.000 seljačkih domova s oko 1,2 milijuna ljudi. Drvo na panju procjenjivalo se na 6-8 milijardi tadašnjih dinara. Spominje se da su imale i uštedevinu, od oko 787 milijuna dinara, koja je međutim zbog pritiska austrougarskih vlasti za vrijeme I. svjetskog rata bila uložena u ratne i državne vrijednosne papire i izgubljena (Bičanić).

Godine 1947. spominje se da »zemljišne zajednice, imovne općine i njima slične imovne skupine« raspolažu s 579.000 jutara pašnjaka i 40.500 jutara šuma.

Današnju vrijednost imovine zemljišnih zajednica tek bi valjalo procijeniti, pri čemu valja očekivati brojne faktične probleme.

2. Organizacijska i upravna pitanja koja bi trebalo razriješiti u pripremi i u provedbi novog zakona

Kad bi se sva druga pitanja uspješno riješila, bilo bi potrebno osigurati organizacijske i personalne pretpostavke efikasne provedbe zakona. Valjalo bi osigurati službenike koji bi vodili postupke u prvom stupnju te povodom žalbi, efikasnu suradnju katastra i gruntovnice, jasno praćenje i usmjeravanje čitavog procesa provedbe, evaluaciju rezultata i predlaganje mjera za poboljšanje uspješnosti provedbe. Provedba koja je dugotrajna i neefikasna ne ispravlja nepravde, nego donosi nove. Ako bi se moglo računati na oko 400.000 ovlaštenika, koliko ih se ponegdje u dostupnom materijalu procjenjuje, što nije sasvim pouzdano i ovisi o eventualnim odlukama zakonodavca o nekim prethodnim pitanjima, uz ogroman rad na rekonstrukciji zemljišnih zajednica, uspostavi njihova upravljanja, evidenciji imovine, utvrđivanju katastarskog i gruntovnog stanja, jasno je da se očekuje novi dodatni posao za državnu upravu u narednom periodu od kakvih pet do deset godina. Javni proračuni doživjeli bi novi dodatni financijski teret ne samo u smislu plaćanja materijalnih, personalnih i organizacijskih troškova nego i troškova naknada, ako se imovina ne bi restituirala u naturi. Kako je dio imovine bivših zemljišnih i sličnih zajednica postao općenarodna imovina, kasnije društveno vlasništvo, pa državno vlasništvo Republike Hrvatske koje je dodijeljeno npr. Hrvatskim šumama ili dijelom i drugim trgovačkim društvima u državnom vlasništvu (vlasništvu Republike Hrvatske te općina, gradova i županija), postavlja se pitanje knjigovodstvenih, organizacijsko-upravljačkih i drugih promjena u tim trgovačkim društvima koja bi ostala bez dijela imovine. Postavlja se i pitanje pouzdanosti i mogućnosti rekonstrukcije svih povijesnih tragova imovine zemljišnih zajednica, povijesnog slijeda ovlaštenika i njihovih nasljednika, itd. U svakom slučaju valja računati na veliko dodatno opterećenje državne uprave, a moguće i lokalne i područne (regionalne) samouprave i drugih javnopravnih tijela i osoba organizacijskim, financijskim, personalnim i funkcionalnim teretima, koji – svi zajedno i na kraju – imaju svoj financijski izraz. To nije razlog protiv donošenja ovakvog zakona, ali je okolnost koju valja imati na umu, pa i – ako i kad dođe do pripreme teksta zakona – opisati u obrazloženju te pokušati kvantificirati u okviru procjene učinaka tog zakona.

3. Identifikacija zemljišnih zajednica, ovlaštenika povrata i njihovih prava – pravni i praktični problemi

Ponajprije se postavljaju dva važna pravna pitanja. Prvo je pitanje (1) tko je ovlaštenik povrata, zemljišna zajednica ili pojedini ovlaštenici koji su imali užitnička prava spram imovine zemljišne zajednice. S obzirom na već obrazloženu kombiniranu pravnu prirodu, po kojoj je zemljišna zajednica imala pravnu osobnost, ali su postojali i pojedinačni ovlaštenici s alikvotnim udjelom u pravima koja su se zemljišnim zajednicama pridavala, vjerojatno bi bilo pravno najkorektnije najprije ponovo uspostaviti pravnu osobnost zemljišnih zajednica, izvršiti povrat a onda osigurati i mogućnost realizacije prava pojedinačnih ovlaštenika za svaku od njih. Zemljišne zajednice nisu bile suvlasništvo u pravnom smislu, koliko je god zakon iz 1894. krenuo u tom smjeru, pa je s te strane potreban oprez da se previše pojednostavljenim, »poprečnim« tješenjima ne proizvedu neželjene posljedice.

Drugo od pravnih pitanja u vezi s ovlaštenicima slijedi iz okolnosti da prava pojedinaca u zemljišnoj zajednici nisu bila njihova osobna prava, nego su bila vezana uz njihovu osobnu nekretninu (ta se naziva ovlaštena nekretnina, a zapravo je riječ o starim kmetskim selišnim posjedima). Takvo je pravno stajalište zauzeo Zakon iz 1894., premda su neki autori smatrali da bi bilo korisnije da je Zakon zauzeo suprotno stajalište. To je stajalište donekle razumljivo s obzirom na feudalno porijeklo zemljišnih zajednica, ali je ipak bio u neskladu s prirodom tržišnih odnosa i kapitalističkim uređenjem koje se u načelu zasniva na liberalizmu i individualizmu. Opravdano se ističe (Krbek) da je to neka vrsta ostatka prijašnjeg, tradicionalnog, feudalnog načina razmišljanja, koji je usprkos određenim kolebanjima u stajalištima doktrine i upravne prakse na kraju prevagnuo na razini zemaljske vlade. Upravo zbog takve koncepcije Zakona iz 1894. užitnička prava nisu utrnjivala smrću ovlaštenika, nego su se naslijedivala zajedno s glavnim nekretninama s kojima su bila vezana.

Ako se kao polazna osnova za izradu eventualnog zakona o povratu imovine zemljišnim zajednicama u pravno-konceptualnom smislu uzme Zakon iz 1894., a nema druge, budući da je upravo njime izvršena kodifikacija pravila o zemljišnim zajednicama i provedena njihova pravna evidencija, takvu konstrukciju valja uzeti kao mjerodavnu, bez obzira na to što se ona kosi i s današnjim shvaćanjima o prirodi tržišnih odnosa. No, valja biti svjestan da smo danas 120 godina odmakli od donošenja Zakona iz 1894. i da će (2) prihvaćanje njegove koncepcije o vezanosti ovlašteničkih

prava uz glavnu nekretninu proizvesti neka nerazumijevanja i poteškoće u shvaćanju i provedbi zakona.

No, jedna okolnost olakšava ovu pravnu tenziju. Naime, u feudalizmu seljak je imao načelno (pravno) jednake ovlasti u odnosu prema imovini zemljišne zajednice, bez obzira na veličinu svojeg kmetskog selišta. Faktično, seljak s većim selištem i većim brojem stoke, primjerice, više se koristio zajedničkom imovinom i uživao je od siromašnijeg seljaka. U tom je smjeru išla praksa urbarskih zemljišnih zajednica (u građanskom dijelu zemlje), a poslije je zakonskom regulacijom iz 1894. protegnuta (potpuno neopravdano s obzirom na njihovu prirodu) i na ostale vrste zemljišnih zajednica. U upravljanju zemljišnom zajednicom svaki je ovlaštenik sudjelovao proporcionalno veličini svojeg ovlašteničkog prava. Time se zajedničarska logika naslijeđena iz feudalnog perioda rekonceptualizirala u korist individualnovlasničke koncepcije kakva je karakteristična, primjerice, za običnu privatnopravnu suvlasničku zajednicu, u kojoj udjeli suvlasnika mogu biti vrlo različiti.

Zaključiti je da je zakon iz 1894. bio nedosljedan, jer je s jedne strane vezivao ovlaštenička prava uz glavnu nekretninu, a ne uz vlasnika te nekretnine, a s druge je strane uveo kvantificiranje ovlašteničkih prava u pravilu prema veličini glavne nekretnine, premda je inače trebao zadržati jednaka prava svakoga ovlaštenika.

Nastavno na to slijedi još jedna pravna komplikacija, u vezi s pitanjem temeljem čega se određivao udio ovlašteničkih prava u zemljišnim zajednicama. Situacija nije bila jednaka u svakoj od vrsta tih zajednica. U urbarskim zajednicama taj se udio određivao u načelu prema veličini glavne nekretnine u vlasništvu ovlaštenika. No, u drugim tipovima zajednica situacija je kompleksnija. Tako se u plemićkim općinama udio određivao prema dvornom mjestu kako je ono uneseno u gruntovnicu prilikom prvog sastavljanja gruntovnice (dalje se dijelilo ako se pri nasljeđivanju dijelilo dvorno mjesto na više ovlaštenika). U tzv. starim zajednicama, koje su nastale prije feudalizma i neovisno o njegovu rastakanju, u kojima je svatko od ovlaštenika imao jednako ovlašteničko pravo, Zakon iz 1894. najednom unosi nejednakost prema bogatstvu – tko je u međuvremenu stekao veću privatnu imovinu, taj je i u zajednici dobio veći udio, što je bilo potpuno u neskladu s prirodom tih starih zemljišnih zajednica. Slično, u krajiškim zemljišnim zajednicama priroda stvari govorila je da bi broj ovlaštenika trebao slijediti demografske promjene, jer su osobe imale krajiške dužnosti (a ne nekretnine), ali se i tu Zakon iz 1894. opredijelio za veličinu njihova privatnog posjeda, što je bilo potpuno nelogično i duboko

nepravедno s obzirom na prirodu i starih zemljišnih zajednica i krajiških zemljišnih zajednica.

S današnjeg stajališta, u pripremi tog Zakona, to utvrđenje (nejednakih) ovlašteničkih prava okolnost je koja olakšava, barem načelno i psihološki (članovima naše Radne skupine, a možda i drugima koji će sudjelovati u postupku pripreme zakona), jer više odgovara današnjem poznavanju i raširenom shvaćanju ovlaštenja na nekretninama. No, valja biti svjestan da se time kod eventualnog povrata ne ispravljaju nepravde, nego samo ponovo oživljavaju one koje su počinjene kodifikacijom iz 1894. godine. U ondašnjem vremenu, kad se postupno, prema ondašnjim povijesnim, društveno-ekonomskim, socijalnim i političko-državnim okolnostima, rastakao feudalizam i gradilo neko novo uređenje, situacija je bila sasvim drugačija, i to bi trebalo u nekoj razumnoj mjeri poštovati, to više što, za razliku od privatnog interesa svakog ovlaštenika, interes zemljišne zajednice kao cjeline, kao posebne pravne osobe, nema tko efikasno zastupati i štiti.

Svakako, jasno je iz navedenog, da će (3) u pripremi zakona trebati odlučiti što s veličinom udjela, a u provedbi valjat će utvrditi veličinu svih tih ovlašteničkih udjela svih zainteresiranih nasljednika nekadašnjih ovlaštenika.

Jedna od pravnih teškoća bit će i (4) rekonstrukcija pravne osobnosti zemljišnih zajednica, pri čemu se osobito postavlja (5) pitanje koje će zemljišne zajednice biti pravno rekonstruirane i koji će se vremenski trenutak uzeti kao mjerodavan, da li 1894. odnosno evidencija koja je napravljena temeljem Zakona iz 1894. ili npr. 1947. kad su preostale zemljišne zajednice ukinute i pretvorene u općenarodnu imovinu. Kako će se provesti postupak ponovnog osnivanja zemljišnih zajednica i tko će njima upravljati? Koliko će dugo one postojati, tko će i kako odlučivati o njihovu prestanku i diobi imovine? Tko će i s kojim ovlastima nadzirati te postupke?

Kao važno i pravno i faktično pitanje postavlja se (6) pitanje načina identifikacije imovine zemljišnih zajednica koje će se rekonstruirati. Ako i pođemo od pretpostavke da je stanje u gruntovnici u nekom odabranom vremenskom trenutku (1894., 1947. itd.) poznato (a kako se vidi iz Lučićeva pokušaja sistematizacije i rekonstrukcije, to nije tako), postavlja se pitanje kasnijih promjena i mogućnosti pouzdanog utvrđivanja vremenskog slijeda. Danas je ta imovina u nečijem vlasništvu pa se i tu postavlja pitanje kako obešteti onoga tko je tu imovinu imao u vlasništvu. Itd.

Pitanje je i (7) je li današnja namjena nekretnina ista kao što je bila u nekom mjerodavnom trenutku ili su npr. pašnjaci postali oranice, a šume

livade. Što ako se namjena promijenila, a moguća je naturalna restitucija? I slično.

Postavlja se i faktično (8) pitanje kako utvrditi ovlaštenike užitničkih prava, s obzirom na to da su u 120 godina nastale značajne demografske promjene i praćenje osobnih nasljednih linija neće biti lako. U literaturi se nalazi procjena o oko 400.000 potencijalnih ovlaštenika. Je li to točna brojka i kako se do nje došlo? Valjalo bi tu okolnost dodatno istražiti, makar na nekom uzorku, da se pokušamo približiti pouzdanijoj procjeni, koja je jako važna radi kalibracije organizacije povrata, pripreme sredstava za povrat i naknadu, itd.

Pitanje (9) identifikacije veličine prava pojedinih ovlaštenika, tj. njihova udjela, s obzirom na to da se ono 1894. određivalo na točno određeni način, a zatim nasljeđivalo po određenim pravilima do ukidanja zemljišnih zajednica, jedno je od važnih koja treba prethodno riješiti.

Na kraju, (10) što sa zemljišnim zajednicama ako ih se rekonstruira? Treba li im omogućiti daljnje djelovanje ili ih samo privremeno obnoviti za jednokratno podnošenje zahtjeva za povrat imovine te donošenje odluke o diobi imovine ovlaštenicima (po kojim će se pravilima takva odluka donijeti, nadzirati, provoditi)?

4. Povrat ili naknada

Posebno je zanimljivo pitanje bi li se na kraju, kad bi se uspješno riješili svi prethodno navedeni problemi, izvršio povrat imovine ili bi se odredila naknada, ili bi se obje metode kombinirale. Je li povrat moguć i jesu li iste površine još iste namjene kao 1947. odnosno 1894.? U slučaju da se odredi naknada, tko bi je isplaćivao, državni proračun ili proračuni jedinica lokalne ili možda jedinica područne (regionalne) samouprave? Što je s terećenjem trgovačkih društava, javnih ustanova i drugih javnopравnih osoba koje su se koristile tom imovinom, hoće li one snositi teret povrata ili će za njih to učiniti njihov osnivač? Bi li se isplaćivala cjelokupna naknada ili dio, kojim tempom, kojom tehnikom, u novcu ili u vrijednosnim papirima (obveznicama)? Itd.

IV. Moguća rješenja povrata imovine bivših zemljišnih zajednica

Zbog velike složenosti opisanih otvorenih pitanja nije lako zauzeti interesnu i pravno-tehničku liniju njihova rješavanja. Pokušat ću samo blago naznačiti neke mogućnosti.

Možda je prvi korak pri rješavanju pitanja zemljišnih zajednica omogućavanje njihova ponovnog osnivanja, a tek nakon toga stvaranje zakonske osnove za restituciju njihove imovine. Povrat osobama koje ne postoje nije pravno logičan, zato treba te specifične pravne osobe ponovo vratiti u pravni život. Naime, povrat imovine zemljišnih zajednica onima koji su imali neke ovlasti koje su bile mješovitog karaktera (nasljednici nekadašnjih ovlaštenika) nije pravno korektan – spram njih bi se, ako se ne riješi status zemljišnih zajednica, eventualno moglo govoriti o konstituiranju prava na naknadu štete koju su pretrpjeli Zakonom iz 1947.

I u tom bi se slučaju (naknada nasljednicima ovlaštenika iz 1947. godine) moglo pitati je li naknada korektna jer je tada jedan oblik kolektivnog vlasništva zamijenjen drugim, koji je – doduše – zahvaćao puno širi i nedefiniran krug uživatelja. Tko bi mogao utvrditi razliku koju je neki ovlaštenik užitničkih prava izgubio imajući u vidu da je nešto koristi i za njega i za njegove potomke temeljem te imovine, tada općenarodne, i priskrbljeno (nije mu dakle sve uzeto)?

Po mojem mišljenju, slijedi zaključak o potrebi obnove zemljišnih zajednica. No, znači li to i omogućavanje formiranja novih zemljišnih zajednica, koje 1947., ili prije, sve do 1894. nisu postojale? Ne nužno, ali možda ipak. Zbog čega, s kojom svrhom, kojim ustavnim temeljem? Valja se usmjeriti na hrvatski Ustav, analizirati što su njegova temeljna stajališta, dok komparativna iskustva možemo uzeti u obzir kao opću inspiraciju, a ne kao instrukciju. Pritom je pozivanje na ustavnu garanciju prava vlasništva po mojem mišljenju samo jedan od mogućih ulaza u analizu, ali ne i najbolji, jer – kako sam pokazao – ovdje nije riječ o klasičnom pravu vlasništva, nego o kategoriji koja je između dobra u općoj upotrebi i imovine u privatnom vlasništvu.

Ako se razriješi prvi korak, oko ponovne uspostave zemljišnih zajednica, treba razmisliti da li i kako izvršiti povrat njihove imovine odnosno kako utvrditi i isplatiti naknadu za imovinu koja im je oduzeta. Također, valja riješiti i sva druga pitanja toga povrata odnosno naknade, posebnim zakonom, a ne pozivom i u okviru zakona o restituciji iz 1996., koji je već

praktično konzumiran, a i tiče se zapravo i u pravilu klasičnih vlasničkih odnosa, što kod zemljišnih zajednica nije slučaj.

Napose treba riješiti niz ekonomsko-financijskih pitanja (na čiji teret, u kojem opsegu, kojim tempom, kako), kao i organizacijsko-upravnih pitanja (koje službe, koji službenici, postoje li pouzdane evidencije, katastar i zemljišne knjige, tko će ih i kako rekonstruirati, itd.).

Za početak, prije pripreme bilo kakvog teksta propisa, smatram da treba raspraviti, provjeriti, analizirati i odlučiti o:

- ustavnom temelju za daljnje aktivnosti,
- ekonomsko-financijskim reperkusijama,
- organizacijsko-upravnim pretpostavkama.

Za to predlažem da se provedu tri analize, pri čemu bi prvu mogla pripremiti naša Radna skupina, ali bi trebalo tražiti provjeru Ministarstva pravosuđa i Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora. Drugu bi valjalo zatražiti od Ministarstva financija, a treću od Ministarstva uprave u suradnji s Ministarstvom pravosuđa i Državnom geodetskom upravom. Također, valjalo bi provjeriti postoje li određeni podaci u Hrvatskom državnom arhivu. Ne bi naime bilo dobro da se donese zakon za koji nisu unaprijed osigurane pretpostavke njegove provedbe.

Nakon toga trebalo bi odlučiti, ali – smatram – ne na razini naše Radne skupine, nego na razini Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav te na razini čitavog Hrvatskog sabora, uz konzultiranje Vlade Republike Hrvatske, daju li te analize dovoljno čvrst temelj za daljnji rad. Ako daju, treba prići strukturiranju zakonskog teksta: odrediti glavna pitanja i barem osnovne odgovore na njih, koji će se onda na kraju uobličiti u konkretne pravne norme.

V. Zaključak

Polazeći od geneze zemljišnih zajednica i Zakona iz 1894. kojim su kodificirana pravna pravila zemljišnih zajednica, kao i od razmatranja njihove naravi, dolazi se do niza pitanja koja moraju biti razriješena prije nego se pristupi izradi eventualnog zakonskog teksta ili više njih. Ponajprije valja imati na umu pitanje ustavnopravnog temelja za njihovo donošenje, koje se ne može naći samo u klasičnom pravu vlasništva.

Drugo, valja imati na umu da je riječ o razmjerno velikoj imovini koja ima svoju vrijednost i cijenu, pri čemu povrat ili naknada znači financijski teret

za javne proračune. Treće, ovlaštenici užitničkih prava nisu suvlasnici, pa se problem ne bi smio rješavati polazeći od te premise, kako se ponekad ističe u dostupnom materijalu. Četvrto, ako je svrha čitave ove aktivnosti razrješavanje nepravdi koje su nastale u doba socijalizma, postavlja se pitanje za koliko su točno oštećeni današnji nasljednici nekadašnjih ovlaštenika te hoće li se taj problem rješavati nekim tehničkim putem (vještačenjem) ili zakonskim presumpcijama. Kako uopće izračunati ta različita prava ovlaštenika? Koje točno nepravde ispravljati, one iz 1947. ili i one iz ranijih razdoblja?

Nadalje, postavlja se niz pitanja organizacijske, personalne i upravne prirode, od pitanja koje će državne upravne organizacije i koji službenici raditi na povratu do pitanja o dostupnosti i pouzdanosti javnih evidencija nužnih za korektno provođenje povrata odnosno naknade.

Također, identificirano je dodatnih desetak pravnih i praktičnih pitanja u vezi s identifikacijom zemljišnih zajednica, ovlaštenika povrata i njihovih prava. Sva ona zahtijevaju pažljivo razmatranje i zauzimanje određenih stajališta koja opredjeluju daljnji rad.

Na kraju je predloženo da se pripreme tri analize koje bi provele nadležna ministarstva. Tek nakon toga i nakon donošenja informirane političke odluke Hrvatskog sabora i konzultiranja Vlade Republike Hrvatske te dodatnih rasprava moglo bi se pristupiti pisanju samog zakona.

Literatura

- Bičanić, Rudolf (1938/1995) *Ekonomska podloga hrvatskog pitanja i drugi radovi*. Zagreb: Pravni fakultet i Organizator
- Ivšić, Milan (1938/2011) *Seljačka politika*. Preštampano u: Zdravko Lučić: *K povratu imovine zemljišnim zajednicama Hrvatske*. Velika Gorica: Domek turopolski
- Krbek, Ivo (1948/2011) *Pojam, podrijetlo i upravnopravno uređenje zemljišnih zajednica*. Preštampano u: Zdravko Lučić: *K povratu imovine zemljišnim zajednicama Hrvatske*. Velika Gorica: Domek turopolski
- Lučić, Zdravko (2011) *K povratu imovine zemljišnim zajednicama Hrvatske*. Velika Gorica: Domek turopolski
- Žigrović-Pretočki, Ivan (1917) *Upravna nauka i hrvatsko upravno pravo u kratkim crtama*. Zagreb: Knjižara L. Hartmana