

# informatoR

www.novi-informator.net

ZAGREB, 8. 5. 2017.

instruktivno-informativni list za ekonomska i pravna pitanja

BROJ 6469



prof. dr. sc. BILJANA KOSTADINOV

**prof. dr. sc. BILJANA KOSTADINOV**, redovita profesorica u trajnom zvanju na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

## Ograničenja ovlasti Vlade u tranzicijskom razdoblju u parlamentarnim demokracijama

**Predmet ovog članka su moguća ograničenja ovlasti Vlade u tranzicijskom razdoblju u parlamentarnim demokracijama. Autorica dr. sc. BILJANA KOSTADINOV, redovita profesorica na Katedri za ustavno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, piše o tranzicijskim pravilima koja ograničavaju Vladu u slučaju kada izgubi povjerenje ili ne može dokazati da ima povjerenje. U članku se isto tako analiziraju svrha i područje ograničenja ovlasti Vlade u tranzicijskom razdoblju.**

### I. Tranzicijska pravila koja ograničavaju djelovanje Vlade

#### 1. Uvodno o tranzicijskim pravilima

Tranzicijska pravila u suvremenim demokracijama imaju cilj ovladati i ograničiti Vladu od trenutka kada aktualna Vlada izgubi parlamentarnu potporu ili je ne može dokazati. Riječ je o ustavno izuzetnim razdobljima u parlamentarnim demokracijama u kojima vlade inače izvode svoje ovlasti i legitimitet iz povjerenja parlamenta. Tranzicijskim pravilima ograničavaju se ovlasti Vlade sve dok sljedeća redovita vlada ne bude formirana. Njihova je funkcija zaštititi državni interes i osigurati kontinuitet djelatne izvršne vlasti za nastavak redovitog upravljanja i rješavanje urgentnih pitanja i međunarodnih obveza.

Izvršne ovlasti Vlade potječu iz njezine sposobnosti dobivanja povjerenja u zakonodavnom tijelu. U životu parlamentarnih demokracija postoje razdoblja u kojima nijedna Vlada ne može polagati pravo na parlamentarnu potporu: a) od raspuštanja ili isteka mandata parlamenta do parlamentarnih izbora; b) nakon parlamentarnih izbora sve do formiranja nove Vlade; c) od trenutka kada Vlada izgubi povjerenje Parlamenta.<sup>1</sup>

Tranzicijskim pravilima osigurava se kontinuitet izvršne vlasti Vlade i esencije vladanja.

Cilj je da država ne ostane bez djelatne vlade. Vlada u odlasku ostaje na dužnosti do formiranja nove vlade. Istodobno reguliranjem njezina djelovanja želi se očuvati demokratski legitimitet u (duljem) razdoblju formiranja vlade. U većini država, čak i u onima koje ne poznaju druga ograničenja ovlasti Vlade u odlasku (engl. *acting government*, franc. *gouvernement par intérim*), primjerice, u Irskoj, Izraelu i Njemačkoj, Vlada je Ustavom onemogućena odstupiti dok njezina sljednica ne bude imenovana (Ustav SR Njemačke, čl. 69. st. 3.; Ustav Izraela, sec. 25.; Ustav Irske, čl. 28.11.1., čl. 28.11.2.). **Tim ustavnim zahtjevom prema Vladi parlamentarni sustavi osiguravaju da država nikad ne ostane bez funkcionalne egzekutive.**

#### 2. Tranzicijska pravila u zemljama EU i zemljama Commonwealtha

Pravila mogu biti **nepisana** (Nizozemska, Belgija) ili **pisana**. Ovlasti Vlade mogu se ograničiti ustavom. Prema portugalskom

Ustavu (čl. 185. st. 6.), izvršno tijelo s ograničenim ovlastima može poduzeti striktno nužne akcije kako bi osigurao vođenje javnih poslova. Navedena ustavna odredba otvorena je za različita tumačenja širine ograničenja. Mišljenje koje bi moglo biti podržano na njihovu Ustavnom sudu jest da privremena Vlada može poduzeti svaki akt - politički, sa zakonskom snagom, ili upravni - koji je nužan i nije ga moguće odgoditi.<sup>2</sup>

Ustavom se može utvrditi trajanje mandata Vlade u odlasku nakon parlamentarnih izbora i trenutak raspuštanja Parlamenta ne bude li nova Vlada formirana (Ustav Španjolske, čl. 99. st. 5), a zakonom i njezine ovlasti (Španjolski, Ley 50/1997). Španjolski zakonodavac određuje da Vlada u odlasku olakšava postupak formiranja vlade i suzdržava se od usvajanja drugih mjera (osim u slučaju nužde zbog općeg interesa). Vla-

<sup>2</sup> J. J. Gomes Canotilho and Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Coimbra Editora, 1993. U 2015. godini sporna je bila prodaja državnih obveznica portugalskog TAP-a privatnim vlasnicima, izvršena bez konzultacija u parlamentu. Slično, u travnju 2016. španjolski parlament usvaja zahtjev za pokretanje postupka na Ustavnom sudu protiv Vlade u odlasku zbog sprječavanja Doma u obavljanju njegovih dužnosti (odbijanje pojavljivanja ministra obrane pred parlamentarnim odborom i odgovaranja na usmena pitanja, predsjednik Vlade je izuzetno pristao otići u parlament i odgovoriti o Sporazumu EU - Turska o migracijama).

<sup>1</sup> U navedenim tranzicijskim razdobljima Vlada u odlasku (engl. *outgoing government*; vlada koja privremeno obnaša dužnost, engl. *caretaker government*) mora ostati na dužnosti iako nema demokratski legitimitet, stoga suvremene parlamentarne demokracije usvajaju pravila i načela za ograničavanje njezina djelovanja (engl. *caretaker conventions*). Tzv. tehnička vlada, u svakodnevnom govoru u Republici Hrvatskoj.

Nastavak na 2. stranici

## na stranicama

3. TRADITIO IURIDICA, br. 440, prof. dr. sc. Marko Petrak

4. SUDSKA PRAKSA

6. INSOLVENCIJSKO PRAVO: **Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku**, T. N.9. USTAVNO PRAVO: **Prinosi raspravi o decentralizaciji i teritorijalnom ustroju unitarne države** Marc Gjidara, professor emeritus Sveučilišta Paris II, Pantéon-Assas11. MALE STRANICE INFORMATORA – PROSTORNO UREĐENJE I GRADITELJSTVO: **Zakon o gradnji (6.)** Priredio: Josip Bienenfeld, dipl. iur.15. POREZI: **Značajke novog (cjelovitog) Pravilnika o porezu na dohodak**, Dražen Opalić18. POREZNO PRAVO: **Porez na promet nekretnina pri razvrstavanju suvlasništva nekretnine** Ante Drezga, dipl. iur., sudski savjetnik na Vrhovnom sudu Republike Hrvatske20. UPRAVNO PRAVO: **Pravo na godišnji odmor državnih službenika i namještenika u 2017. (2.)** Vesna Šiklić Odak, dipl. iur.

21. NOVI PROPISI

DOGAĐAJI:

- **Prikaz radionice »Uredsko poslovanje i primjena ZUP-a«**- **Prikaz savjetovanja »Sve o novinama u gradnji, prostornom uređenju, legalizaciji ...«**

22. VI PITATE - MI ODGOVARAMO

## Ograničenja ovlasti Vlade u tranzicijskom razdoblju u parlamentarnim demokracijama

### Nastavak sa 1. stranice

da u odlasku ne može predložiti savjetodavni referendum, nacrt proračuna i podnositi prijedloge zakona.

U westminsterskom modelu vlasti (parlamentarna suverenost, kolektivna i odgovorna vlada, odgovornost ministara Parlamentu, nestranačka stalna državna služba i oporba prepoznata kao »egzekutiva na čekanju«), utemeljenom na praksama britanske Vlade, pravila o ovlastima aktualne privremene vlade nalazimo u vodičima priručnicima za djelovanje vlade, primjerice, u Velikoj Britaniji *The Cabinet Manual* (2011.)<sup>3</sup>, potom u Kanadi (*Privy Council Office document*, 2015.)<sup>4</sup>, Australiji i Novom Zelandu (*Cabinet Handbook*).<sup>5</sup> Pravila pripadaju u skupinu najizazovnijih i kontroverznijih pravila ustavne prakse jer se primjenjuju u najintenzivnijem političkom sukobu - kada glavne političke stranke imaju mogućnost osvojiti vlast ili je izgubiti. Najmanje pogreške i nepravilnosti iskorištavaju i vlast i oporba.

U Njemačkoj mandat Vlade prestaje konstituirajućom sjednicom novog Bundestaga, ali Vlada nastavlja voditi državne poslove i nakon primitka Odluke o razrješenoj od strane saveznog Predsjednika sve do izbora nove Vlade. Vlada koja privremeno obnaša dužnost ima iste ovlasti, kao i Vlada u tzv. »normalnim okolnostima«. Njezine nadležnosti ne svode se na »tekuće« poslove. Predstavlja zemlju u inozemstvu, ima pravo zakonodavne inicijative i pravo podnositi prijedlog proračuna. Ministri se i dalje mogu osloniti na ovlasti iz članka 65. Ustava Njemačke (i ovlast donošenja uredbi). Privremena priroda takve vlade zahtijeva najveću političku suzdržanost **jer nema demokratski mandat ni demokratski legitimitet**. Sve dok ne mora donositi krucijalne odluke, nema razloga za zabrinutost. Neće pokretati kontroverzne inicijative, zato što ne zna uživa li potporu Bundestaga, koji će je, u suprotnom, podsjetiti gdje su granice.<sup>6</sup> Međutim takva prijelazna Vlada nije stvorena za krize, stoga mora, zajedno s najizazovnijom Vladom u dolasku, odrediti postupanje u krizi (primjerice, zbog krize na Kosovu 1998. godine, SAD je predložio vojnu intervenciju u trenutku kada je Helmut Kohl izgubio izbore, a nova socijaldemokratska vlada Gerharda Schrödera nije još prisegnula - tada je Kohl dogovorio susret i raspravu s Schröderom).

### 3. Velika Britanija i Kanada

Velika Britanija ograničava djelovanje Vlade koja ostaje odgovornom za upravljanje, a ministri za svoja ministarstva, ali se, običajno, od vlada zahtijeva da oprezno pristupe započinjanju novih trajnih ili dugoročnih aktivnosti **u vremenu koje neposredno prethodi izborima**,

<sup>3</sup> *The Cabinet Manual, 1st edition October 2011.*, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/60641/cabinet-manual.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60641/cabinet-manual.pdf), pristup 1. 4. 2017. U njemu su po prvi put u britanskoj ustavnoj povijesti konvencije o djelovanju vlade, pravila ustavne prakse smatra provedbeno, ali ne i pravno obvezujućim, prikupljena na jednom mjestu.

<sup>4</sup> *Guidelines on the Conduct of Ministers, Ministers of State, Exempt Staff and Public Servants During an Election* <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=convention&doc=convention-eng.htm>, pristup 1. 4. 2017.

<sup>5</sup> *Cabinet Handbook - 9th Edition, Australia* <https://www.dpmc.gov.au/resource-centre/government/cabinet-handbook-9th-edition>, pristup 1. 4. 2017.

<sup>6</sup> Šire: Herman Pünder, *Democratic Legitimation of Delegated Legislation - A comparative View on American, British and German Law, The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 58, No2 (Apr., 2009) str. 364-365.

**u vremenu neposredno nakon njihova okončanja, ako je rezultat nejasan te nakon izglasavanja odluke o nepovjerenju Vladi** (*The Cabinet Manual*, 2.27).

U svima trima slučajevima mora se osigurati nastavak važnih djelatnosti. Na djelovanje Vlade nakon izglasavanja odluke o nepovjerenju primjenjuju se ista ograničenja, kao i u ostalim navedenim razdobljima. Kada Vlada izgubi glasovanje o pitanju »uživa li kraljčina/kraljeva Vlada povjerenje ovog Doma«, ostat će na dužnosti tijekom najviše 14-dnevnog postupka formiranja nove vlade, dok ona ne osigura povjerenje Donjeg doma, ili ako nijedna vlada ne osigura to povjerenje i Parlament bude raspušten 17 radnih dana prije datuma određenog za održavanje prijevremenih izbora (*The Cabinet Manual*, 2.31). U postizbornom razdoblju, kada neposredno nakon okončanja izbora nema jasne parlamentarne većine, ograničenja djelovanja Vlade primjenjuju se dokle god postoji značajna sumnja u sposobnost Vlade da osigura povjerenje Zastupničkog doma. Trenutak u kojem bi ograničenja, vezana uz preuzimanje financijskih i drugih obveza trebala otpasti, ovisi o okolnostima, ali često će to biti trenutak kada suveren imenuje novog Premijera ili kada Vlada uspješno testira svoju sposobnost da osigura povjerenje Zastupničkog doma (*The Cabinet Manual*, 2.30).

Kanadska Vlada mora u svakom trenutku uživati povjerenje Donjeg doma (*House of Commons*). Iako je na ustavnoj razini ovlaštena upravljati državom i u izbornom razdoblju te je dužna osigurati potrebno vladino djelovanje, od nje se očekuje određena doza suzdržanosti u aktivnostima. Razlog tomu je što nakon raspuštanja Parlamenta ne postoji izabrani zakonodavni dom pred kojim Vlada politički odgovara i u toj situaciji Vlada ne može pretpostaviti da će uživati potporu zastupnika sljedećeg saziva. Ograničavanje djelovanja Vlade primjenjuje se nakon što Dom izglasa nepovjerenje Vladi, ali i kad premijer zatraži raspuštanje Doma. Primjenjuje se također na Vladu u odlasku, u postizbornom prijelaznom razdoblju, kad se očekuje formiranje nove Vlade. Tranzicijsko razdoblje počinje čim se Vladi izglasa nepovjerenje ili čim Parlament bude raspušten. Ono završava čim nova Vlada položi svečanu prisegu ili kad aktualna Vlada (engl. *incumbent government*), ponovno osvoji vlast na izborima.<sup>7</sup>

### 4. Demokratski legitimitet Vlade Republike Hrvatske

Razlikovanje ovlasti Vlade prema razlogu zbog kojeg je izgubila demokratski legitimitet ili razdoblju u kojem nema demokratski legitimitet: (a) izglasavanje nepovjerenja Vladi; b) raspuštanje/istek mandata parlamenta do parlamentarnih izbora; c) nakon parlamentarnih izbora sve do formiranja nove Vlade) suprotno je temeljnom načelu parlamentarnog sustava o političkoj odgovornosti Vlade pred Hrvatskim saborom (čl. 115. i čl. 116. st. 7. Ustava Republike Hrvatske (Nar. nov., br. 56/90, 135/97, 8/98 - proć. tekst, 113/00, 124/00 - proć. tekst, 28/01, 41/01 - proć. tekst, 55/01 - ispr., 76/10, 85/10 - proć. tekst i 5/14 - Odluka USRH).

U trima navedenim razdobljima Vlada nema demokratski legitimitet koji crpi iz povjerenja parlamenta, bilo da ga je izgubila, bilo da ne može dokazati da ga ima, stoga suvremene parlamentarne demokracije na isti

<sup>7</sup> *Guidelines on the Conduct of Ministers, Ministers of State, Exempt Staff and Public Servants During an Election* <http://www.pco-bcp.gc.ca/index.asp?lang=eng&page=convention&doc=convention-eng.htm>, pristup 1. 4. 2017.

način ograničavaju djelovanje i ovlasti Vlade u navedenim razdobljima.

U Republici Hrvatskoj Vlada bez demokratskog legitimiteta može donositi uredbe na temelju zakonske ovlasti isključivo u razdoblju od dana raspuštanja ili isteka mandata Hrvatskog sabora pa do dana prvog zasjedanja novoizabranog Hrvatskog sabora (čl. 2. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora - Nar. nov., br. 115/16), neovisno o razlogu zbog kojeg je izgubila demokratski legitimitet.

## II. Ograničenja ovlasti Vlade u tranzicijskom razdoblju

### A. Svrha ograničenja ovlasti Vlade u tranzicijskom razdoblju

#### 1. Vlada mora očuvati politički status quo

Ograničavanjem ovlasti Vlade želi se očuvati politički status quo od trenutka kada je izgubila parlamentarni temelj. Od Vlade koja privremeno obnaša dužnost traži se da očuva političku poziciju koja je postojala kada je izgubila svoj parlamentarni temelj. Dva su razloga tomu: a) to je posljednja politička pozicija koja je imala demokratski mandat; b) neodrživo je vezivanje buduće Vlade značajnim novim inicijativama koje biračko tijelo nije potvrdilo na parlamentarnim izborima.

#### 2. Značajne političke odluke

##### 2.1. Načela postupanja za donošenje značajnih političkih odluka

Najvažnija je primjena tranzicijskih pravila na donošenje značajnih političkih odluka. Svaka odluka od velikog političkog značenja mora uvažiti sljedeća tranzicijska načela: 1. ne donositi odluku za koju Vlada (ili ministar) ne mogu formalno biti pozvani na odgovornost u parlamentu; 2. ne obvezivati buduću Vladu određivanjem smjera djelovanja; 3. izbjegavati odluku koja je predmet sukoba između Vlade i oporbe.

Kanadska tranzicijska pravila tumače da to nužno ne znači da Vlada ne smije donositi odluke, objaviti priopćenja ili provoditi određene mjere. Vlada vodi i dalje redovite poslove i u izvanrednim okolnostima rješava žurna pitanja u javnom interesu (primjerice, djelovanje vlade tijekom prirodne katastrofe). Ako je potrebno donijeti izrazito važnu odluku u izbornom razdoblju (primjerice, na temelju određene međunarodne obveze ili u izvanrednim okolnostima), poželjno je konzultirati se s oporbom, osobito kad takva odluka može izazvati kontroverzu ili kad bi novoj vladi odluku bilo teško promijeniti.

Političko, financijsko ili kadrovska djelovanje vlade mora biti ograničeno na donošenje odluka: (a) koje se smatraju uobičajenim; (b) koje ne izazivaju kontroverzu; (c) koje su žurne i štite javni interes; (d) koje nova vlada može promijeniti bez nepotrebnih troškova ili poremećaja; (e) koje je oporba odobrila (ako ju je primjereno konzultirati).

##### 2.2. Kriteriji za procjenu značaja političke odluke

Iskustvo razvijenih parlamentarnih demokracija pokazuje da Vlade tijekom tranzicijskog razdoblja izbjegavaju donositi značajne političke odluke za koje je izgledno da bi obvezivale i buduću Vladu. Je li pojedina politička odluka »značajna« ili ne, stvar je procjene. U obzir treba uzeti ne samo značenje odluke u smislu politike i resursa, već i činjenicu **predstavja li ona predmet spora između Vlade i**

**oporbe u izbornoj kampanji.**

Ako bi okolnosti zahtijevale da Vlada tijekom tranzicijskog razdoblja donese značajnu političku odluku koja bi obvezivala buduću vladu, australski ministar o tome se obično prethodno savjetuje s predstavnicima oporbe. Na konzultacije treba ponuditi obrazloženje zašto se predloženo djelovanje smatra nužnim u tranzicijskom razdoblju, kao i istražiti druge mogućnosti. Oporbi treba omogućiti prikladno vrijeme za razmatranje pitanja. Ministar treba osigurati da predstavnik oporbe bude upoznat s time da se traži njezino mišljenje. Iako ministar treba razmotriti sve prijedloge koje oporba podnese, nije obavezan s njome se usuglasiti prije nastavljanja. U prošlosti australske su vlade pristajale na pružanje žurne financijske pomoći područjima pogođenim sušom nakon savjetovanja s oporbom.

### 2.3. Objava odluka

Pravila se primjenjuju na donošenje odluka, ne i na njihovo objavljivanje. U skladu s tim, pravila nisu prekršena kada se odluke donesene prije raspuštanja parlamenta, objave tijekom tranzicijskog razdoblja. Ipak, odluke bi, kada god je to moguće, trebale biti objavljene prije raspuštanja ako je izgledno da će njihovo objavljivanje prouzročiti prijemore koji bi odvukli pozornost od bitnih pitanja izborne kampanje.

Kanada ograničava objave Vlade ili ministarstva u izbornom razdoblju:

- određene su iznimke moguće, primjerice, kada je riječ o važnom međunarodnom događaju koji zahtijeva od predsjednika Vlade ili ministra da iznesu svoje komentare jer bi, u protivnom, to moglo naštetiti ugledu ili interesima Kanade ili kada je riječ o priopćenjima o zdravlju ili javnoj sigurnosti;
- priopćenja koja moraju biti obavljena, objaviti će se u ime ministarstva.

### 3. Zakonodavna delegacija - donošenje uredbi na temelju zakonske ovlasti

Ako nema povrede tranzicijskih pravila, donošenje uredbi na temelju zakonske ovlasti smatra se dopuštenim. Primjerice, u Australiji guverner može potvrditi minorne izmjene prometnog zakonodavstva ako je te izmjene Ministarstvo prometa prosljedilo za vrijeme tranzicijskog razdoblja. Delegirano zakonodavstvo mora biti u skladu s višim normama, ponajprije s Ustavom. Međutim, mora biti u skladu i s delegirajućim zakonom i ne prelaziti granice ovlasti. Hrvatski sabor, u habilitacijskom zakonu, članku 2. Zakona o ovlasti Vlade Republike Hrvatske da uredbama uređuje pojedina pitanja iz djelokruga Hrvatskog sabora (Nar. nov., br. 115/16), propustio je odrediti svrhu djelovanja, načela i materijalne kriterije koje Vlada mora slijediti prigodom donošenja uredbi u tranzicijskom razdoblju, što je protivno načelima pravne sigurnosti, legitimnih očekivanja, jasnoće i određenosti zakonskih uredbi - jezgri načela vladavine prava (čl. 3. Ustava RH), načelu diobe vlasti (čl. 4. Ustava RH) i načelu političke odgovornosti Vlade pred Hrvatskim saborom (čl. 115. i čl. 116. st. 7. Ustava).

Zakonodavna delegacija ne znači abdikaciju Parlamenta, a svrha i materijalne granice habilitacije moraju biti određene.

### B. Područja ograničenih ovlasti Vlade u tranzicijskom razdoblju

#### 1. Značajna imenovanja

U Velikoj Britaniji u tranzicijskom razdoblju Vlada ostaje odgovorna za upravljanje, a ministri za svoja ministarstva te se važne djelatnosti i dalje odvijaju. Ministri ostaju na dužnosti te je



# TRADITIO IURIDICA (440)

prof. dr. sc. MARKO PETRAK\*

**NEMINI RES SUA SERVIT**, lat. **nitko nema služnost na vlastitoj stvari**; u jednoj nedavnoj presudi Vrhovnog suda Republike Hrvatske o pitanju pripada li tužitelju pravo *služnosti puta ili ne*, u obrazloženju presude istaknuto je, između ostalog, i sljedeće: »*valja istaknuti da prednici stranaka nisu ni mogli ustanoviti služnost svaki na svom dijelu nekretnine jer se to protivi temeljnom pravilu prema kojem služnost nije moguće osnovati na vlastitoj stvari (nemini res sua servit)*« (Vrhovni sud Republike Hrvatske, Odluka u predmetu Rev-x 339/12-2 od 29. siječnja 2013.). Kako vidimo, Sud je u obrazloženju svoje odluke izravno na latinskom jeziku citirao izreku *nemini res sua servit* (»*nitko nema služnost na vlastitoj stvari*«). Koje je njezino pravno značenje? Navedena izreka, kao i tisuće njih koje su ugrađene u *same temelje europskih pravnih sustava*, pripadna je rimskoj pravnoj tradiciji, a sadržava stvarnopravno načelo prema kojem vlasnik određene stvari ne može imati *pravo služnosti (servitus)* na vlastitoj stvari, jer je *služnost stvarno pravo na tuđoj stvari (ius in re aliena)*. Stoga služnost prestaje sjedinjenjem (*confusio*) ako nositelj prava služnosti stekne vlasništvo stvari koja je opterećena služnošću. Načelo sadržano u navedenoj izreci, nastaloj na temelju jednog *fragmenta klasičnog rimskog pravnika Paula (Paulus)*, sačuvano je u Justinijanovim *Digesta* 8, 2, 26., a posredstvom tradicije općeg prava (*ius commune*), kao recipiranog rimskog prava preuzeto je i u suvremene građanskopravne sustave. Tako, primjerice, hrvatski **Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Nar. nov., br. 91/96, 68/98, 137/99 - Odluka USRH, 22/00 - Odluka USRH, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14 i 81/15 - proć. tekst)**, u svom članku 238. st. 1. određuje da ako se **vlasništvo povlasne i poslužne nekretnine nađu u imovini iste osobe, tada tim sjedinjenjem samim po sebi prestaje stvarna služnost. Osim u recennoj sudskoj praksi, načelo nemini res sua servit često se koristi izravno na latinskom jeziku i u suvremenoj građanskopravnoj doktrini (v. npr. Klarić/Vedriš, Građansko pravo, Zagreb, 2006., str. 318).**

\* prof. dr. sc. Marko Petrak, predstojnik Katedre za rimsko pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

**poteza s nepovratnim posljedicama tijekom razdoblja privremenog upravljanja**, primjerice potpisivanje ugovora.<sup>10</sup>

Pravilo da vlade u tranzicijskom razdoblju izbjegavaju preuzimanje značajnih obveza otvara pojedina pitanja u kontekstu međunarodnih pregovora. Australna Vlada obično nastoji odgoditi takve pregovore ili preuzima **status promatrača** do završetka toga razdoblja. No, ostale stranke u pregovorima mogu biti nepoznate s konceptom tranzicijskih pravila, pa je moguće da vlada dođe u položaj da mora objasniti ograničenja koja ona impliciraju.

Ako odgoda uključivanja u pregovore ili preuzimanje statusa promatrača nisu izvedivi, vlada može ograničiti svoju ulogu na pružanje informacija o svojim dotadašnjim stajalištima, a da na njih ne obvezuje buduću vladu. Ako je nužno da vlada u potpunosti sudjeluje u pregovorima, morala bi obavijestiti ostale stranke da će ishodi pregovora podlijegati odobrenju buduće vlade **ili može tražiti suglasnost oporbe oko pregovaračkih stajališta**.<sup>11</sup>

U slučaju potrebe premijer će odrediti moraju li se posjeti stranih dužnosnika, koji

uključuju vladino gostoprimstvo, održavati za vrijeme Vlade u odlasku. U svakom slučaju, dužnosnici čiji su posjeti tada dogovoreni, moraju biti obaviješteni o najavljenim izborima i o svim promjenama detalja posjeta, uključujući i o manjoj dostupnosti ministara te o mogućoj promjeni vlasti.

Commonwealth usvaja pravilo *da ministri ne mogu tražiti putne troškove od dana početka parlamentarne kampanje do dana nakon parlamentarnih izbora*. Iznimno, dobit će putne troškove ako moraju otputovati na sjednicu Vlade ili vezano uz ministarske dužnosti.

### III. Zaključak

Tranzicijskim pravilima funkcija je zaštititi državni interes i osigurati kontinuitet djelatne izvršne vlasti za nastavak redovitog upravljanja i rješavanje urgentnih pitanja od javnog interesa (primjerice, prirodnih nepogoda) i neodgovidih međunarodnih obveza (nakon konzultacija s oporbom, prema praksi Njemačke, Velike Britanije). Ograničavanjem ovlasti Vlade koja privremeno obnaša dužnost želi se očuvati *politički status quo* od trenutka kada je izgubila parlamentarni temelj i osigurati da država nikad ne ostane bez djelatne Vlade.

uobičajeno da oprezno pristupaju započinjanju trajnih ili dugoročnih aktivnosti.

To znači **odgodu** aktivnosti, kao što su: donošenje ili objava značajnih političkih odluka; sklapanje velikih/spornih ugovora o nabavi ili preuzimanju značajnih dugoročnih obveza; donošenje rješenja o popunjavanju viših položaja u javnoj upravi (*senior public appointments*) i potvrđivanje imenovanja rukovodećih državnih službenika (*senior Civil Service*), pod uvjetom da ta odgoda ne šteti nacionalnim interesima i ne rasipa javna sredstva. Ako su odluke neodgovodne, može se koristiti **privremeno rješenje ili donijeti odluka na temelju konzultacija s oporbom** (Cabinet Manual 2.29.)

U Kanadi se, u pravilu, imenovanja **moraju odgoditi**. Potrebno je konzultirati predsjednika Vlade i *Privy Council Office* prije preuzimanja bilo koje obveze pri imenovanju koju nije moguće odgoditi.

U Australiji vlade izbjegavaju donošenje značajnih političkih odluka za koje je izgledno da bi obvezivale buduću vladu i sklapanje značajnih ugovora ili pokretanje značajnih pothvata. Vlade izbjegavaju donositi odluke o značajnim imenovanjima na dužnosti tijekom tranzicijskog razdoblja koje u prosjeku traje 33 dana.

Agencija bi, pri prosuđivanju odgovora na pitanje može li se pojedino imenovanje smatrati »značajnim«, trebala voditi računa **ne samo o važnosti položaja, već i o mogućim prijedporima u svezi s predloženim imenovanjem**. Ako bi izbjegavanje odluke o imenovanju bilo neizvedivo, razlozi vezani uz osiguranje nesmetanog rada agencije, u pravilu, nalažu nekoliko mogućnosti: tamo gdje je to dopušteno, ministar može imenovati vršitelja dužnosti; ministar može izvršiti kratkoročno imenovanje s istekom neposredno nakon okončanja tranzicijskog razdoblja ili, ako navedeno nije izvedivo, ministar se može savjetovati s odgovarajućim predstavnikom oporbe u svezi s punim imenovanjem (*Guidance on caretaker conventions*, 3.2.).

Pravila su razrađena u vodičima za postupanje vlada saveznih država. U Viktoriji odgoda odluke o značajnim imenovanjima znači da Vlada izbjegava odluke o imenovanjima **prije ili za vrijeme** tranzicijskog razdoblja za popunjavanje praznih mjesta **za vrijeme ili nakon** tranzicijskog razdoblja. Imenovanja odlučena u Vladi **prije** tranzicijskog razdoblja moraju biti završena **prije** toga razdoblja. Ako imenovanje započinje **nakon** tranzicijskog razdoblja, odluku donosi buduća Vlada.

Radi razjašnjenja prakse iznosimo primjer iz federalnog izbornog razdoblja 2013. godine, kada je novinar ABC-a Barrie Cassidy imenovan u Savjetodavno vijeće Muzeja australske demokracije. Iako je mjesto počasnno i neplaćeno te se imenovanje ne bi moglo smatrati »značajnim« u uobičajenom smislu, postalo je prijeporno. Oporba ga je kritizirala zbog trenutka imenovanja i percepcije koju je Cassidy imao kao tajnik za tisak premijera Boba Hawkea i »frend« laburista.<sup>8</sup> Nakon izbora Cassidy je podnio ostavku zato što je prihvatio mišljenje novoga državnog odvjetnika - Georgea Brandisa da nije ispravno da osobe uključene u politički proces sjede u Savjetodavnom vijeću Muzeja.

Naglašavamo da su i državne korporacije u tranzicijskom razdoblju vezane uz tranzicijska pravila. Moraju u tom razdoblju postupati s oprezom, posebice kada su njihove akcije i samo njihovo postojanje kontroverzni. Australna *Nacional Broadbank Company* bila je u središtu interesa na federalnim izborima 2013. godine. Oporba je kritizirala izvršnog direktora Mike Quigleya i upravu kompanije, nije se

slagala s Vladom oko najboljeg načina isporuke širokopojasne mreže u zemlji. Kada je izvršni direktor dao ostavku, uprava mu je počela tražiti zamjenu. Iako su morali odvagati između komercijalnih zahtjeva, mogućih ugovornih kazni i značajnog prekida projekta, u kolovozu 2013. potvrdili su da će slijediti tranzicijska pravila i suspendirati potragu za novim CEO-om (izvršnim direktorom) do rezultata rujanskih izbora. To je uključivalo odbijanje novih ugovora o izgradnji širokopojasne mreže, uz nastavak uobičajenih aktivnosti izgradnje mreže prema postojećim ugovorima.<sup>9</sup>

## 2. Značajni ugovori ili poduhvati

U westminsterskom parlamentarizmu Vlade u tranzicijskom razdoblju izbjegavaju sklapanje značajnih/spornih ugovora ili pokretanje značajnih trajnih ili dugoročnijih pothvata. U razmatranju pripada li pojedini ugovor ili poduhvat kategoriji »značajnog« agencija treba razmotriti **vrijednost obveze te uključuje li ona samo pitanje redovitog upravljanja ili, pak, implementira ili uspostavlja politiku, program ili upravnu strukturu koja bi mogla biti politički prijeporna**. Također, relevanto je i zahtijeva li to obvezivanje ministarsku privolu.

Ako nije moguće odgoditi obvezivanje nakon završetka tranzicijskog razdoblja, zbog pravnih, komercijalnih ili drugih razloga, postoji niz mogućnosti. Ministar se može savjetovati s odgovarajućim predstavnikom oporbe. Agencije također mogu ugovaratelju objasniti implikacije izbora i osigurati da ugovori uključuju **klauzule o raskidu** ako buduća Vlada ne želi nastaviti s ugovorom. Slično, u slučaju tendera, agencije moraju upozoriti potencijalne ponuditelje na posljedice implikacije izbora i na mogućnosti bude li tender nedovršen (*Guidance on caretaker conventions, Australia*, 1.2.).

U Kanadi redoviti nesporni ugovori, subvencije i isplate mogu biti dodijeljeni. Međutim, potrebno je vrlo oprezno voditi računa da ugovori, subvencije ili isplate ne budu u službi stranačkih ciljeva. Stoga, u razdoblju privremenog upravljanja državom, nadležnost za donošenje odluka o poslovima redovite nabave može pripasti državnim službenicima.

## 3. Međunarodni pregovori ili posjeti

Tranzicijska pravila vodič su i za upravljanje europskim financijskim krizama kada treba donijeti neodgovodne odluke. Ilustrativno je postupanje britanskog ministra financija Alistaira Darlinga. Dva dana nakon parlamentarnih izbora 2014. godine sudjelovao je na izvanrednom sastanku europskih ministara financija na kojem su se usvajale nove ovlasti Komisije. Prije skupa odlučio je slijediti nova tranzicijska pravila, konzultirajući Konzervativnu stranku i Liberalne demokrate čija su stajališta suprotna njegovoj politici.

Kanada traži suzdržanost Vlade u aktivnostima koje su medijski popraćene u zemlji ili u inozemstvu, kao, primjerice, savezni-provincijalni-teritorijalni susreti, međunarodni posjeti i potpisivanja ugovora i sporazuma.

Jasnoće radi, postoje li opravdani razlozi, ministri i (ili) dužnosnici mogu i dalje sudjelovati u određenim aktivnostima, kao što su pregovori o međunarodnom ugovoru, primjerice, kada su pregovori u presudnoj fazi i dinamika pregovaranja ne ovisi o Kanadi. Povlačenje Kanade s pregovara tijekom razdoblja privremenog upravljanja moglo bi naštetiti njezinim interesima. U takvim uvjetima nastavak djelovanja Vlade radi zaštite interesa Kanade smatrao bi se opravdanim. Međutim, potrebno je **suzdržati se od**

<sup>8</sup> Packham, B. 2013., *ABC host Barrie Cassidy bows to Coalition, quitting government post to »avoid controversy«*, *The Australian*, 25. October.

<sup>9</sup> Jennifer Menzies and Anne Tiernan, *Caretaker Conventions in Australasia*, ANS Press, 2014, str. 41.

<sup>10</sup> Canada, *Guidelines on the Conduct of Ministers, Ministers of State, Exempt Staff and Public Servants During an Election*.

<sup>11</sup> Australia, 4.2.

# Sudska praksa

## *Kazneno pravo – mjere opreza – istražni zatvor*

**S obzirom na to da dosadašnje osude nisu utjecale na optuženike na način da se suzdrže od kriminalnog postupanja i usklade svoje ponašanje s pravnim poretom, ocjena je ovog suda da se utvrđena iteracijska opasnost na njihovoj strani za sada ne može učinkovito otkloniti primjenom mjere opreza, već samo primjenom mjere istražnog zatvora**

**ODLUKA VRHOVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE, BR. II KŽ 98/17-4 OD 16. OŽUJKA 2017.**

U pravu je državni odvjetnik kada u svojoj žalbi ističe da se utvrđena iteracijska opasnost na strani optuženog N. B. i optužene I. O. za sada ne može učinkovito otkloniti primjenom mjere opreza iz članka 98. stavak 2. točka 3. Zakona o kaznenom postupku (Nar. nov., br. 152/08, 76/09, 80/11, 121/11, 91/12 - Odluka USRH, 143/12, 56/13, 145/13 i 152/14 - u nastavku teksta: ZKP/08), već samo primjenom mjere istražnog zatvora iz osnove u članku 123. stavak 1. točka 3. ZKP/08.

Naime, sada već potvrđenom optužnicom svakom od optuženika stavlja se na teret počinjenje po tri kaznena djela, i to optuženom N. B. silovanje iz članka 153. stavak 1. u svezi s člankom 152. stavak 1. Kaznenog zakona (Nar. nov., br. 125/11, 144/12, 56/15 i 61/15 - u nastavku teksta: KZ/11), protupravno oduzimanje slobode iz članka 136. stavak 1. KZ/11 te sprječavanje dokazivanja iz članka 306. stavak 2. KZ/11, dok se optužena I. O. tereti za protupravno oduzimanje slobode iz članka 136. stavak 1. KZ/11, sprječavanje dokazivanja iz članka 306. stavak 2. KZ/11 i tešku krađu iz članka 229. stavak 1. točka 4. KZ/11, a sva kaznena djela počinjena su na štetu iste oštećenice, izvanbračne supruge brata optužene I. O., pri čemu način i okolnosti počinjenja tih kaznenih djela upućuju na visok stupanj upornosti, drskosti i kriminalne volje u njihovu protupravnom postupanju.

Osim toga, oboje optuženih već su prije osuđivane osobe. Tako je optuženi N. B. do sada osuđen u pet navrata, od čega u tri navrata zbog kaznenih djela teške krađe iz članka 217. stavak 1. Kaznenog zakona (Nar. nov., br. 110/97, 27/98, 50/00, 129/00, 51/01, 111/03, 190/03 - Odluka USRH, 105/04, 84/05, 71/06, 110/07, 152/08, 57/11, 125/11 i 143/12 - u nastavku teksta: KZ/97), zatim zbog kaznenog djela krivotvorenja isprave iz članka 311. stavak 2. KZ/97 te zbog kaznenog djela razbojništva iz članka 218. stavak 2. KZ/97, dakle zbog kaznenog djela koje karakterizira uporaba sile i prijetnje kao što je i jedno od ovdje mu terećenih kaznenih djela, dok je optužena I. O. do sada osuđena u tri navrata, i to zbog kaznenih djela krađe iz članka 216. stavak 1. KZ/97, dakle istovrsnih onome za koje se, između ostaloga, tereti i u ovom postupku.

Uzevši u obzir izneseno, očito je da dosadašnje osude nisu utjecale na optuženike tako da se suzdrže od kriminalnog postupanja i usklade svoje ponašanje s pravnim poretom, već je njihovo kriminalno postupanje, naprotiv, progrediralo jer se oboje optuženih ovdje terete za počinjenje većeg broja kaznenih djela među kojima su neka i istovrsna onima za koja su prethodno pravomoćno osuđeni.

Dakako da svaka radnja ili mjera ograničenja slobode ili prava mora biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju (čl. 4. st. 1. ZKP/08), tako da sud i druga državna tijela pri odlučivanju o radnjama i mjerama ograničenja slobode ili prava po službenoj dužnosti paze da se ne primjenjuje teža mjera ako se ista svrha može postići blažom mjerom (čl. 4. st. 2. ZKP/08 i čl. 95. st. 1. ZKP/08), na što pravilno ukazuje prvostupanjski sud u pobijanom rješenju. Međutim, imajući na umu brojnost, važnost i međusobnu povezanost izloženih okolnosti koje na strani oboje optuženih upućuju na razborito predviđivu opasnost od počinjenja novog kaznenog djela na štetu iste oštećenice, ocjena je ovog drugostupanjskog suda da se utvrđena iteracijska opasnost na njihovoj strani za sada ne može učinkovito otkloniti primjenom mjere opreza iz članka 98. stavak 2. točka 3. ZKP/08, već samo primjenom mjere istražnog zatvora iz osnove u članku 123. stavak 1. točka 3. ZKP/08, kako se pravilno ističe u žalbi državnog odvjetnika.

Pravilnost takvog zaključka nije dovedena u pitanje ni vremenom koje su ti optuženici proveli u istražnom zatvoru (nešto više od sedam mjeseci), a ni činjenica da su oni roditelji maloljetne djece ne umanjuje opravdanost odluke o daljnjoj primjeni mjere istražnog zatvora protiv njih iz osnove u članku 123. stavak 1. točka 3. ZKP/08, kao za sada jedine prikladne mjere otklanjanja iteracijske opasnosti.

**informatore, broj 6469 • 8. 5. 2017.**

## *Revizija – pravo na podnošenje – opunomoćenik*

**Stranka može sama podnijeti reviziju ako ima položen pravosudni ispit, odnosno za nju reviziju može podnijeti kao opunomoćenik osoba koja ju je prema odredbama ovoga ili kojeg drugog zakona ovlaštena zastupati u tom svojstvu iako nije odvjetnik - ako ima položen pravosudni ispit**

**ODLUKA VRHOVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE, BR. Rev-x 992/15-2 OD 8. VELJAČE 2017.**

Vrhovni sud Republike Hrvatske u pravnoj stvari tužitelja Z. D. iz Z. (OIB: ...), zastupanog po opunomoćeniku I. R., odvjetniku u Z., protiv prvo tuženika A. Lj. iz Z. (OIB: ...) i drugotuženika A. B. iz Z. (OIB: ...), radi isplate, odlučujući o reviziji tužitelja protiv presude Županijskog suda u Z., poslovni broj Gž-2586/15-2 od 12. svibnja 2015., kojom je potvrđena presuda Općinskog građanskog suda u Z., poslovni broj P-746/14-50 od 19. prosinca 2014., u sjednici vijeća održanoj 8. veljače 2017. donio je rješenje kojim se revizija tužitelja Z. D. odbacuje kao nedopuštena.

Obrazloženje:

Presudom suda prvog stupnja odlučeno je:

»I. Nalaže se prvotuženiku A. Lj. isplatiti tužitelju iznos od 0,03 kune sa zateznom kamatom tekućom od 30. svibnja 1982. do isplate, i to do 3. kolovoza 1985. po stopi koja se u mjestu ispunjenja plaća na štedne uloge po viđenju, a od 3. kolovoza 1985. do 7. listopada 1989. po stopi koja se u mjestu ispunjenja plaća na štedne uloge oročene bez utvrđene namjene preko godinu dana, od 7. listopada 1989. do 22. listopada 1993. po stopi određenoj Zakonom o visini stope zatezne kamate (Nar. nov., br. 53/91), a od 22. listopada 1993. do 1. siječnja

2008. po stopi određenoj čl. 1. Uredbe o visini stope zatezne kamate (Nar. nov., br. 95/93, 8/94, 19/94, 22/94, 50/94, 19/95, 36/96, 76/96, 72/02 i 153/04) i od 1. siječnja 2008. do isplate po godišnjoj stopi koja se određuje za svako polugodište uvećanjem eskontne stope Hrvatske narodne banke koja je vrijedila posljednjeg polugodišta koje je prethodilo tekućem polugodištu za pet postotnih poena te mu nadoknaditi troškove postupka u iznosu od 725,00 kuna, sve u roku osam dana.

II. Odbija se kao neosnovan zahtjev tužitelja da mu tuženici isplate solidarno iznos od 57.362,00 dinara sa zakonskom zateznom kamatom od 30. svibnja 1982. do isplate.«

Presudom suda drugog stupnja odbijena je žalba tužitelja kao neosnovana i potvrđena je prvostupanjska presuda u pobijanom dijelu pod točkom II. izreke.

Protiv drugostupanjske presude reviziju je izjavio tužitelj osobno.

Odgovor na reviziju nije podnesen.

Revizija nije dopuštena.

Prema odredbi članka 91.a stavak 1. Zakona o parničnom postupku (Nar. nov., br. 53/91, 91/92, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 2/07 - Odluka USRH, 84/08, 96/08 - odluka USRH, 123/08 - ispr., 57/11, 148/11, 25/13 i 28/13 - u nastavku teksta: ZPP), stranka može podnijeti reviziju preko opunomoćenika koji je odvjetnik.

Prema stavku 2. istog članka, iznimno od stavka 1. ovog članka, stranka može sama podnijeti reviziju ako ima položen pravosudni ispit, odnosno za nju reviziju može podnijeti kao opunomoćenik osoba koja ju je prema odredbama ovoga ili kojeg drugog zakona ovlaštena zastupati u tom svojstvu iako nije odvjetnik - ako ima položen pravosudni ispit.

Prema stavku 3. istog članka stranka, odnosno njezin opunomoćenik iz stavka 2., dužni su uz reviziju priložiti izvornik ili presliku potvrde o položenom pravosudnom ispitu, ako takva potvrda u izvorniku ili u preslici već prije nije podnesena sudu u istom postupku.

S obzirom na to da je u konkretnom predmetu reviziju podnio tužitelj osobno te da u tijeku postupka, a niti uz reviziju nije priložio potvrdu o položenom pravosudnom ispitu, revizija je nedopuštena pa je na temelju odredbe članka 392. ZPP-a valjalo riješiti kao u izreci.

**informatore, broj 6469 • 8. 5. 2017.**

## *Prigovor protuugovornog ispunjavanja bjanko mjenice*

**Prigovor protuugovornog ispunjenja bjanko mjenice mjenični dužnik može isticati prema imatelju mjenice ako su oni sudionici iz osnovnog pravnog posla na temelju kojeg je i predmetna bjanko mjenica izdana**

**ODLUKA VISOKOG TRGOVAČOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE, BR. Pž 7012/2011 OD 21. TRAVNJA 2015.**

Tužitelj u žalbi u bitnome navodi kako je dostavio u spis mjenicu koju je izdao tuženik kao fizička osoba, kao i obračun vrijednosti ugovora o dugoročnom najmu broj ... od 20. lipnja 2003. iz kojeg proizlazi da je upravo utuženi iznos ostao nenamiren po ugovoru. Osim toga, tužitelj navodi da je tužitelj, u skladu s člankom 7. Općih uvjeta ugovora o dugoročnom najmu u slučaju raskida ugovora ovlašten obračunati sve dospjele, neplaćene najamnine i možebitnu kalkuliranu

neotplaćenu vrijednost trajanja ugovora. Tužitelj smatra da je dokazao osnovu i visinu tužbenog zahtjeva te da obrazloženje pobijane presude uopće nema razloge.

Osnovano tužitelj u žalbi navodi da pobijana presuda ne sadržava valjane razloge za njezino donošenje. Između stranaka nesporno je da je tužitelj bio u ugovornom odnosu s društvom R. d.o.o. O. na temelju ugovora o dugoročnom najmu, da je ugovor raskinut, tuženik vratio tužitelju opremu koja je predmet najma i da je tuženik u svojstvu jamca platca po navedenom ugovoru dao tužitelju bjanko mjenicu i mjenično očitovanje prema kojem tužitelj može mjenicu popuniti i tražiti naplatu glavnice, kamata i troškova po ugovoru. Također, nesporno je da je tužitelj popunio mjenicu na iznos od 299.461,26 kn, a tuženik je prigovarao da je tužitelj prodao predmet najma, pa je iznos duga nepravilno utvrđen. Time je, u biti, tuženik istaknuo prigovor protuugovornog ispunjenja mjenice. Naime, člankom 16. stavak 2. Zakona o mjenici (Nar. nov., br. 74/94 i 92/10) propisano je da ako je mjenica, koja je u vrijeme izdavanja bila nepotpuna, naknadno ispunjena protivno postojećem sporazumu; povreda ovog sporazuma ne može se prigovoriti imatelju mjenice, osim ako ju je stekao zlonamjerno ili ako je pri stjecanju mjenice postupio s velikom nepažnjom. To znači da ako isplatu mjenice zahtijeva vjerovnik iz osnovnog posla, suugovaratelj može prigovoriti protuugovornom ispunjenju mjenice, a popunjavanje mjenice iznosom duga koji ne odgovara tražbini na temelju ugovora predstavlja nemarno popunjavanje mjenice.

U konkretnom slučaju tužitelj je bjanko mjenicu popunio na iznos od 299.461,26 kn na temelju obračuna vrijednosti ugovora o dugoročnom najmu na dan raskida, 31. ožujka 2004. Iz te isprave proizlazi da je neto vrijednost ugovora tužitelj umanjio za »neto prodajnu cijenu opreme« u iznosu od 26.024,44 eura. Podneskom od 17. svibnja 2010. tužitelj je dostavio račun broj ... izdan na društvo A. d.o.o. E., obrazloživši da se radi o računu iz kojeg se vidi kolika je cijena postignuta pri prodaji. Navedeni račun izdan je na iznos od 222.870,45 kn s uključenim PDV-om od 22 %. Taj račun izdan je 9. veljače 2005., dakle, prije podnošenja tužbe u ovom predmetu.

U članku 7.2. Općih uvjeta uz ugovore o operativnom leasingu predviđeno je da ako se pri prodaji predmeta najma radi podmirenja otvorenih iznosa najamnina pojavi višak koji prelazi iznos za prijebaj, najmoprimcu pripada 50 % navedenog viška od prodaje. Iz te odredbe proizlazi da su stranke predvidjele prijebaj iznosa ostvarenog prodajom predmeta najma s otvorenim iznosom najmnine u slučaju raskida ugovora.

Pobijana presuda u odnosu na navedene okolnosti ne sadržava nikakve razloge. Osobito nije jasno u kakvom su odnosu prodajna cijena opreme u iznosu od 26.024,44 eura iz obračuna vrijednosti ugovora na dan 31. ožujka 2004. i stvarno ostvarena cijena prodajom predmeta najma u iznosu od 222.870,45 kn iz računa broj .... Također, nejasno je radi li se o prodajnoj cijeni istog dijela pekarske opreme, s obzirom na okolnost isticanu tijekom prvostupanjskog postupka da je dio opreme prodan, a dio zadržan.

informat, broj 6469 • 8. 5. 2017.

## Komunalni doprinos – oslobađanje od plaćanja

**Samoupravno pravo jedinice lokalne samouprave da utvrđuje uvjete za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa uvjetovano je osiguranjem drugih izvora sredstava iz kojih će se namiriti taj iznos**

**ODLUKA VISOKOG UPRAVNOG SUDA REPUBLIKE HRVATSKE, BR. Usoz-108/14 OD 25. OŽUJKA 2015.**

Iz navedenih odredaba razvidno je da je Općinsko vijeće Općine P. utvrdilo sedam različitih osnova za potpuno ili djelomično oslobađanje od plaćanja

komunalnog doprinosa. Jedna od tih osnova je i trajno nastanjenje i prebivalište na području Općine P. obveznika plaćanja komunalnog doprinosa u određenom trajanju. Za tu je osnovu propisana mogućnost djelomičnog oslobađanja od plaćanja od komunalnog doprinosa. Za ostvarenje djelomičnog oslobađanja od plaćanja od komunalnog doprinosa u slučajevima iz članka 17. osporavane Odluke, propisana su i dva dodatna uvjeta:

- da obveznik plaćanja komunalnog doprinosa nema u vlasništvu ili suvlasništvu obiteljsku kuću ili stambeni objekt na području Općine P.

- da građevina za koju se plaća komunalni doprinos u smanjenom iznosu nije namijenjena prodaji najmanje sedam godina od dana pravomoćnosti rješenja o komunalnom doprinosu.

Polazeći od činjenice da je prema Zakonu o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov., br. 36/95, 109/95 - Uredba, 21/96 - Uredba, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - proć. tekst, 82/04, 110/04 - Uredba, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09, 49/11, 84/11, 90/11, 144/12, 94/13, 153/13 i 147/14), predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ovlašteno propisati uvjete i razloge zbog kojih se u pojedinačnim slučajevima može odobriti djelomično ili potpuno oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa (pod uvjetom da se u odluci kojom se utvrđuju opći uvjeti za oslobađanje od plaćanja komunalnog doprinosa utvrde izvori sredstava iz kojih će se namiriti razlika za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa), Sud ocjenjuje da nadležno tijelo Općine P., propisujući uvjete za djelomično oslobađanje od obveze plaćanja komunalnog doprinosa na način kako je učinjeno osporavanim odredbama članaka 17. i 18. Odluke, te predviđevši izvore sredstava iz kojih će se namiriti razlika do koje je došlo zbog djelomičnog oslobađanja od plaćanja komunalnog doprinosa (poglavlje VI. Odluke), nije prekoračilo granice svojih ovlasti utvrđene zakonom.

informat, broj 6469 • 8. 5. 2017.

## Ovrha na pokretninama – prodaja motornih vozila

**Pri ovrši na motornom vozilu ovrhovoditelj mora sam voditi računa o danu uručenja ovršeniku zaključka s nalogom za predaju motornog vozila, te nakon neuspješnog proteka roka (osam dana) za to, pod prijetnjom posljedice obustave ovrhe, pravovremeno, u daljnjem roku od 60 dana, predložiti ovršnom sudu oduzimanje motornog vozila**

**ODLUKA ŽUPANIJSKOG SUDA U BJELOVARU, BR. Gž-535/15-2 OD 26. LISTOPADA 2016.**

Prvostupanjski sud je primjenom odredbe članka 162. stavak 2. Ovršnog zakona (Nar. nov., br. 112/12, 25/13 i 93/14 - u nastavku teksta: OZ) obustavio ovrhu određenu rješenjem o ovrši Ovr-1740/13 od 19. studenoga 2014., jer ovršenik nije u roku osam dana od primitka zaključka suda predao vozilo ovrhovoditelju na čuvanje, a ovrhovoditelj nije u roku 60 dana predložio mjesto i način oduzimanja vozila.

Neosnovan je žalbeni navod da je sud propustio dostaviti zaključak ovrhovoditelju. Prema članku 162. stavak 1. OZ-a, nakon stjecanja založnog prava na motornom vozilu u skladu s odredbom članka 161. stavak 4. ovog Zakona, sud će ovršeniku dostaviti rješenje o ovrši te mu istodobno zaključkom naložiti da u roku osam dana preda vozilo sa svim njegovim pripadnicima i ispravama osobi kojoj je rješenjem o ovrši vozilo povjereno

na čuvanje. Dakle, zaključak se dostavlja uz rješenje o ovrši ovršeniku, a ne i ovrhovoditelju.

Ovršenik je zaključak primio 25. studenoga 2014., a rok za predaju vozila istekao mu je 3. prosinca 2014. i od sljedećeg dana počeo je teći rok ovrhovoditelju od 60 dana, a ne od dana kada je ovrhovoditelj saznao da je sud postupio prema članku 162. stavak 1. OZ-a, niti od dana kada je ovrhovoditelj primio rješenje o ovrši, kako pogrešno smatra ovrhovoditelj.

Ovrhovoditelju je rok od 60 dana istekao 2. veljače 2015., a pobijano rješenje doneseno je 5. veljače 2015. Budući da ovrhovoditelj nije u roku 60 dana od isteka roka ovršeniku za predaju vozila podnio prijedlog za oduzimanje vozila, pravilno je prvostupanjski sud primijenio materijalno pravo iz odredbe članka 162. stavak 2. OZ-a i obustavio ovrhu.

informat, broj 6469 • 8. 5. 2017.

## Ugovor o ustupu tražbine – neobavješćavanje dužnika

**Činjenica što dužnik nije obaviješten o ustupanju tražbine, novom vjerovniku ne utječe na valjanost ugovora o ustupu tražbine**

**ODLUKA ŽUPANIJSKOG SUDA U VARAŽDINU, BR. Gž Zk-31/15-2 OD 17. STUDENOGA 2015.**

Naime, i prema ocjeni ovoga suda, okolnost da dužnik nije obaviješten o ustupanju tražbine novom vjerovniku, ne utječe na valjanost ustupanja, što potvrđuje i ustaljena sudska praksa pa tako i ona na koju se poziva predlagatelj u odgovoru na žalbu te i druga (VS RH, br. Revt-36/03-2 od 18. veljače 2004. i br. Rev-1559/01 od 12. rujna 2001.). Točno je da je sklapanjem Ugovora o ustupu tražbine od 29. svibnja 2014., sukladno članku 81. stavak 1. Zakona o obveznim odnosima (Nar. nov., br. 35/05, 41/08 i 125/11 - u nastavku teksta: ZOO), na primatelja - predlagatelja u ovom predmetu prijelazom tražbine prešla i hipoteka kao sporedno pravo, što kao posljedicu promjene osobe vjerovnika propisuje i odredba članka 319. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (Nar. nov., br. 91/96, 68/98, 137/99 - Odluka USRH, 22/00 - Odluka USRH, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12 i 152/14 -u nastavku teksta: ZV). Naime, odredba članka 81. stavak 1. ZOO-a propisuje da s tražbinom prelaze na primatelja sporedna prava, kao što je, između ostalog, i hipoteka, dok je odredbom članka 319. ZV-a propisano i to da prijeđe li na bilo kojem pravnom temelju tražbina osigurana založnim pravom na drugu osobu, na nju je time ujedno prešlo i to založno pravo bez posebnog pravnog temelja za to i bez posebnog načina stjecanja, osim ako je što drugo bilo određeno. Istodobno je člankom 320. stavak 2. istog Zakona propisano da će novi vjerovnik moći izvršavati ovlasti koje ima na temelju hipoteke koja je prešla na njega zajedno s tražbinom koju osigurava nakon što ona bude upisana u zemljišnim knjigama kao njegovo pravo. Imajući na umu sadržaj odredbe članka 81. stavak 1. i članak 82. stavak 1. ZOO-a osnovano prvostupanjski sud smatra obavješćivanje dužnika u konkretnom slučaju žalitelja neodlučnim za pravnu valjanost prijenosa tražbine s cedenta na cesionara jer pristanak dužnika upravo u smislu članka 82. stavak 1. ZOO-a, nije pretpostavka za ustup, jer on prema sadržaju te odredbe nije potreban. U članku 4. predmetnog Ugovora ugovoreno je da cedent upućuje i ovlašćuje cesionara da obavijesti cesusa (dužnike - žalitelje) o izvršenom ustupu tražbine te pripadajućih sredstava osiguranja zasnovanih u korist cedenta, što je cesionar i prihvatio.

informat, broj 6469 • 8. 5. 2017.

# Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku

**U članku dajemo temeljit prikaz odredaba Zakona o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku (Nar. nov., br. 32/17). Radi se o još jednom propisu iz područja insolventijskog prava, koji bi prema predviđanjima trebao biti učinkovitiji u brzom rješavanju financijskih teškoća u trgovačkim društvima, koja, uključujući povezana i ovisna društva, imaju sistemski značaj za Republiku Hrvatsku.**

**Napominjemo da smo o tom Zakonu pisali u Informatoru, broj 6466 od 17. travnja 2017., u članku »O ustavnosti Zakona o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku«, autora dr. sc. Mate Palića, docenta na Katedri ustavnog prava Pravnog fakulteta »Josip Juraj Strossmayer« Sveučilišta u Osijeku.**

## 1. Uvod

Dana 7. travnja 2017. stupio je na snagu *Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima* od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku<sup>1</sup>. Taj zakon u hrvatski pravni poredak uvodi jedan novi institut - **institut izvanredne uprave za trgovačka društva od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku**.

Naime, kako je rečeno od predlagaatelja, u *pravnom sustavu Republike Hrvatske na snazi su Stečajni zakon<sup>2</sup> i Zakon o financijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi<sup>3</sup>*. ... *Kako su se zakonska rješenja iz tih zakona pokazala nedovoljno učinkovita za upravljanje rizicima koji po stabilnost hrvatskog gospodarstva mogu nastati u slučaju dubokih financijskih teškoća u trgovačkim društvima koja, uključujući povezana i ovisna društva, imaju sistemski značaj za Republiku Hrvatsku te kako nekontrolirani kolaps takvog društva*

*može prouzročiti lančanu reakciju koja potencijalno može ozbiljno ugroziti cijeli gospodarski sustav Republike Hrvatske, ukazalo se nužnim donošenje posebnog zakona koji detaljno propisuje netom opisanoj situaciji.*<sup>4</sup>

## 2. Osnovne odredbe

Uvodno valja istaknuti da je, a kako je u osnovnim odredbama i propisano, cilj ovog Zakona zaštita održivosti poslovanja trgovačkih društava od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, koja svojim poslovanjem samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima, utječu na ukupnu gospodarsku, socijalnu i financijsku stabilnost u Republici Hrvatskoj, a koja je nužna, prikladna i razmjerna interesu Republike Hrvatske da se provede brz i učinkovit postupak preventivnog restrukturiranja trgovačkih društava od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, radi ostvarivanja likvidnosti, održivosti i stabilnosti poslovanja.

Predmet ovog Zakona je uređenje pretpostavki za otvaranje postupka izvanredne uprave, nadležnost tijela, pravne posljedice njegova otvaranja i provedbe, postupak sklapanja nagodbe s vjerovnicima te druga pitanja s tim u svezi.

## 3. Trgovačka društva od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku

Postupak izvanredne uprave može se provesti nad dioničkim društvom dužnika<sup>5</sup> i svim njegovim ovisnim i povezanim društvima ako je utvrđeno postojanje bilo kojeg od stečajnih razloga iz članka 5. Stečajnog zakona (*nesposobnost za plaćanje i prezaduženost, op. aut.*) ili predstečajnog razloga iz članka 4. Stečajnog zakona (*prijeteća nesposobnost za plaćanje, op. aut.*), i to u odnosu na dužnika koji samostalno posluje ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima, a od sistemskog je značaja za Republiku Hrvatsku.

Prema ovom Zakonu, smatra se da je dioničko društvo od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku ako samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima kumulativno ispunjava sljedeće uvjete:

a) da u kalendarskoj godini koja prethodi godini u kojoj je podnesen prijedlog za otvaranje postupka izvanredne uprave samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim društvima zapošljava prosječno više od 5.000 radnika

b) da postojeće obveze dužnika, samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim i povezanim društvima iznose više od 7.500.000.000,00 kuna, odnosno u slučaju obveza koje su denominirane u drugoj valuti, ako iznose više od kunske protuvrijednosti 7.500.000.000,00 kuna, računajući na dan podnošenja prijedloga za otvaranje postupka izvanredne uprave.

Postupak izvanredne uprave provest će se i nad trgovačkim društvom koje ne ispunjava netom navedene uvjete<sup>6</sup>, pod uvjetom da se smatra ovisnim društvom, u smislu članka 475. Zakona o trgovačkim društvima<sup>7</sup> ili povezanim društvom (dužnik je društvo koje u drugome društvu ima većinski udio ili većinsko pravo u odlučivanju, ovisno ili vladajuće društvo, društvo koncerna ili društvo s uzajamnim udjelima prema Zakonu o trgovačkim društvima), a vladajuće društvo samostalno ili zajedno sa svojim ovisnim ili povezanim društvima ispunjava navedene uvjete.

U smislu Zakona, povezana i ovisna društva su društva sa sjedištem u Republici Hrvatskoj osnovana sukladno zakonodavstvu Republike Hrvatske, u kojima dužnik drži najmanje 25 % udjela.

Zakon se ne primjenjuje na kreditne institucije kako je uređeno člankom 4. st. 1. toč. 1. Uredbe (EU) broj 575/2013 i financijske institucije kako je uređeno člankom 4. st. 1. toč. 26. Uredbe (EU) br. 575/2013.

## 4. Osnovne postupovne odredbe

U postupku izvanredne uprave **isključivo je nadležan Trgovački sud u Zagrebu**<sup>8</sup>. Postupak je hitan. Za vrijeme postupka izvanredne uprave nije dopušteno pokretanje postupka likvidacije dužnika niti pokretanje predstečajnog ili stečajnog postupka. U postupku se podredno primjenjuju odredbe Stečajnog zakona.

## 5. Nadležna tijela u postupku izvanredne uprave

Tijela postupka izvanredne uprave su: sud, izvanredni povjerenik, savjetodavno tijelo i vjerovničko vijeće.

### 5.1. Sud

Sud je u postupku izvanredne uprave ovlašten poduzimati sve radnje i donositi sve odluke koje izričito nisu dane u nadležnost drugog tijela.

<sup>6</sup> Iz članka 4. st. 1. i 2. Zakona.

<sup>7</sup> Nar. nov., br. 11/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 111/12, 168/13 i 110/15 - u nastavku teksta: *Zakon o trgovačkim društvima*.

<sup>8</sup> Članak 6. st. 1. Zakona - neovisno o sjedištu dužnika i povezanih društava i neovisno o sjedištu njegovih ovisnih ili s njim povezanih društava.

### 5.2. Izvanredni povjerenik

Izvanrednog povjerenika imenuje sud na prijedlog Vlade Republike Hrvatske<sup>9</sup>. Glede odgovornosti izvanrednog povjerenika primjenjuju se odredbe Stečajnog zakona o odgovornosti stečajnog upravitelja, a njegov rad nadzire sud. Izvanredni povjerenik može imati zamjenike, koje na prijedlog Vlade imenuje sud, a koji mu pružaju pomoć, savjete, daju mišljenja, donose odluke te poduzimaju radnje u ime i za račun dužnika sukladno nalogu izdanim od strane izvanrednog povjerenika.

Izvanredni povjerenik ima prava i obveze tijela dužnika, zastupa dužnika samostalno i pojedinačno, vodi poslovanje dužnika i poduzima sve radnje u postupku koje su mu povjerene, no ne može bez suglasnosti vjerovničkog vijeća donijeti odluku niti poduzimati radnje s ciljem raspolaganja nekretnima dužnika, dionicama ili udjelima u ovisnim i ostalim društvima te prijenosa gospodarske cjeline, ako vrijednost prelazi 3.500.000,00 kuna.

Izvanredni povjerenik dužan je podnositi mjesečna izvješća (o gospodarskom i financijskom stanju dužnika te provedbi mjera iz ovog Zakona) središnjem tijelu državne uprave nadležnom za poslove gospodarstva<sup>10</sup>, sudu, savjetodavnom tijelu i vjerovničkom vijeću.

Izvanredni povjerenik može, uz suglasnost suda, pojedine ovlasti prenijeti na druge osobe, osobito na svoje zamjenike. Također, odabire savjetnika za restrukturiranje te revizore, pravne i druge savjetnike.

Izvanredni povjerenik dužan je sastaviti tablicu prijavljenih tražbina<sup>11</sup>, tablicu različitih prava<sup>12</sup> te tablicu izlučnih prava<sup>13</sup>. U tablicama je dužan određeno naznačiti priznaje li ili osporava svaku prijavljenu tražbinu.

Sud može opozvati izvanrednog povjerenika te imenovati novog u bilo koje doba, na prijedlog Vlade.

### 5.3. Savjetodavno tijelo

Savjetodavno tijelo, koje se sastoji od pet članova od kojih je jedan predstavnik radnika, imenuje čelnik Ministarstva u roku 15 dana od imenovanja izvanrednog povjerenika.

<sup>9</sup> Članak 10. stavak 1., u svezi s člankom 24.: »U roku od dva radna dana od zaprimanja obavijesti za otvaranje postupka izvanredne uprave od strane suda, Vlada Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Vlada) će na prijedlog Ministarstva donijeti odluku o prijedlogu za imenovanje izvanrednog povjerenika te takvu odluku bez odgađanja dostaviti sudu.«

<sup>10</sup> U nastavku teksta: *Ministarstvo*.

<sup>11</sup> S podacima navedenim u članku 257. Stečajnog zakona.

<sup>12</sup> *Koja su upisana u javnim knjigama, o kojima je obaviješten od različitih vjerovnika i o kojima je saznao na drugi način, s podacima za identifikaciju različitih vjerovnika, iznos i pravnu osnovu tražbine osigurane različitim pravom i dio imovine dužnika na koji se različito pravo odnosi.*

<sup>1</sup> Nar. nov., br. 32/17 - u nastavku teksta: *Zakon*.

<sup>2</sup> Nar. nov., br. 71/15.

<sup>3</sup> Nar. nov., br. 108/12, 144/12, 81/13, 112/13, 71/15 i 78/15.

<sup>4</sup> *Prijedlog Zakona o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, s konačnim prijedlogom Zakona, ožujak 2017., »Ocjena stanja«.*

<sup>5</sup> U nastavku teksta: *dužnik*.

Savjetodavno tijelo daje mišljenje o odlukama i radnjama izvanrednog povjerenika ako to zatraži Ministarstvo ili sud, i to u roku deset dana od kada je zahtjev dostavljen predsjedniku savjetodavnog tijela, osim u hitnim slučajevima kada je rok za dostavu mišljenja tri dana. Stajališta i mišljenja savjetodavnog tijela donose se većinom glasova prisutnih članova.

#### 5.4. Vjerovničko vijeće

Vjerovničko vijeće ima najviše devet članova, a sastavljeno je od predstavnika vjerovnika, koje određuju vjerovnici<sup>14</sup>. Vjerovničko vijeće ima pravo na obaviještenost o stanju dužnika i povezanih društava, sudjeluje u ime vjerovnika u pripremi nagodbe te daje suglasnost povjereniku na konačni tekst nagodbe. Vjerovničko vijeće donosi odluke većinom glasova prisutnih na vijeću. Svaki član vjerovničkog vijeća ima pravo na jedan glas. Vjerovnici su ovlašteni u svako doba, uz odgovarajuću primjenu odredaba ovoga članka o izboru člana vjerovničkog vijeća imenovati drugog člana vjerovničkog vijeća za svoju skupinu.

### 6. Postupak izvanredne uprave

Postupak izvanredne uprave pokreće se prijedlogom za otvaranje postupka izvanredne uprave, koji je ovlašten podnijeti dužnik i vjerovnik uz suglasnost dužnika.

**Napomena:** Od trenutka podnošenja prijedloga za otvaranje postupka izvanredne uprave pa sve do donošenja odluke o odbijanju prijedloga odnosno do donošenja rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave dužnik ne može raspolagati svojom imovinom, osim raspolaganja učinjenih u tijeku redovitog poslovanja ili ako je drukčije propisano Zakonom.

Prijedlog se podnosi sudu<sup>15</sup>.

#### 6.1. Otvaranje postupka izvanredne uprave

Sud je obavezan obavijestiti Vladu i Ministarstvo o podnesenom prijedlogu za otvaranje postupka izvanredne uprave isti dan po zaprimanju prijedloga. U roku dva radna dana od dana zaprimanja obavijesti za otvaranje postupka izvanredne uprave, Vlada na prijedlog Ministarstva donosi odluku o prijedlogu za imenovanje izvanrednog povjerenika te takvu odluku bez odgađanja dostavlja sudu. Sud odmah, ali ne kasnije od dva radna dana od dana primitka odluke Vlade o prijedlogu za imenovanje izvanrednog povjerenika, donosi rješenje o otvaranju postupka izvanredne uprave i odluku o imenovanju izvanrednog povjerenika sukladno prijedlogu Vlade, osim ako na temelju dostavljenih isprava i izjava predlagatelja utvrdi da nije ispunjen neki od uvjeta da se radi o trgovačkom društvu od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku.

<sup>13</sup> O kojima su ga obavijestili izlučni vjerovnici, s podatcima za identifikaciju izlučnoga vjerovnika, pravnom osnovom izlučnoga prava i predmetom izlučnoga prava.

<sup>14</sup> Članak 18. Zakona.

<sup>15</sup> Članak 22. Zakona.

#### 6.1.1. Rješenje o otvaranju postupka izvanredne uprave

Rješenje o otvaranju postupka izvanredne uprave osobito mora sadržavati: podatke za identifikaciju dužnika te povezanih i ovisnih društava, odluku o imenovanju izvanrednog povjerenika te podatke za identifikaciju, dan, sat i minutu otvaranja postupka izvanredne uprave, poziv vjerovnicima da izvanrednom povjereniku u roku 60 dana od dana objave toga rješenja, u skladu s pravilima Stečajnog zakona o prijavi tražbina prijave svoje tražbine, poziv razlučnim i izlučnim vjerovnicima da izvanrednog povjerenika u roku 60 dana od dana objave toga rješenja podneskom obavijeste o svojim pravima, u skladu s odredbama članka 258. Stečajnog zakona, poziv dužnikovim dužnicima da svoje obveze bez odgode ispunjavaju dužniku.

Rješenjem o otvaranju postupka izvanredne uprave sud određuje da se otvaranje postupka izvanredne uprave i izvanredni povjerenik upiše u registre, javne knjige, upisnike i očevidnike u kojima je dužnik upisan kao nositelj nekog prava te sudski registar.

Smatra se da su sve treće osobe upoznate s otvaranjem postupka izvanredne uprave i svim posljedicama otvaranja takvog postupka od dana objave rješenja o otvaranju postupka, bez obzira o danu provedbe odgovarajućih upisa u registre, javne knjige, upisnike i očevidnike za dužnika i povezana i ovisna društva. Rješenje o otvaranju postupka izvanredne uprave objavit će se na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova istoga dana kad je doneseno.

Protiv rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave žalbu mogu podnijeti Ministarstvo i podnositelj prijedloga za otvaranje postupka izvanredne uprave i dužnik. Žalba se podnosi sudu u roku tri dana od objave rješenja na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča i ne odgađa izvršenje rješenja. O žalbi odlučuje nadležni drugostupanjski sud u roku osam dana od dana primitka žalbe.

#### 6.2. Vjerovnici u postupku izvanredne uprave

Vjerovnici u postupku izvanredne uprave su osobni vjerovnici, koji u vrijeme otvaranja postupka izvanredne uprave imaju imovinskopravnu tražbinu prema dužniku i/ili povezanim i ovisnim društvima te se prema svojim tražbinama razvrstavaju u skupine.

Nedospjele tražbine dospijevaju otvaranjem postupka izvanredne uprave.

U roku pet dana od objave rješenja o utvrđenim i osporenim tražbinama izvanredni povjerenik će pozivom u Narodnim novinama pozvati vjerovnike čije su tražbine utvrđene da u roku 30 dana obavijeste izvanrednog povjerenika i sud o članovima vjerovničkog vijeća. U pozivu izvanredni povjerenik naznačit će koliko će članova imati vjerovničko vijeće i način razvrstavanja vjerovnika u posebne skupine. Svaka posebna skupina vjerovnika bira jednog člana vjerovničkog vijeća, osim ako nije drukčije određeno Zakonom.

### 6.3. Utvrđivanje tražbina

Tražbine se utvrđuju na temelju tablice prijavljenih tražbina, razlučnih i izlučnih prava koje je sastavio izvanredni povjerenik i u kojima je naznačio priznanje li ili osporava prijavljenu tražbinu. Pri tome, izlučna i razlučna prava nisu predmet ispitivanja. Navedene tablice objavljuju se na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova najkasnije 60 dana nakon isteka roka za prijavu tražbina te vjerovnici mogu osporiti tražbine drugih vjerovnika u roku osam dana od dana objave tablice na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova.

#### 6.3.1. Utvrđene tražbine

Tražbine prijavljene u propisanom roku smatraju se utvrđenim ako ih prizna izvanredni povjerenik i ne ospori drugi vjerovnik odnosno ako izjavljeno osporavanje bude otklonjeno. Na temelju tablice koju je sastavio izvanredni povjerenik, sud donosi rješenje o utvrđenim i osporenim tražbinama. Tim rješenjem sud odlučuje i o upućivanju na parnični postupak radi utvrđivanja odnosno osporavanja tražbine. Rješenje o utvrđenim i osporenim tražbinama objavljuje se na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova. Protiv rješenja o utvrđenim i osporenim tražbinama pravo na žalbu ima svaki vjerovnik u dijelu koji se tiče njegove prijavljene tražbine, odnosno tražbine koju je osporio izvanredni povjerenik.

#### 6.3.2. Osporene tražbine

Ako je izvanredni povjerenik osporio tražbinu, sud će vjerovnika uputiti na parnični postupak protiv dužnika ili ovisnog ili povezanog društva radi utvrđivanja osporene tražbine. Ako je koji od vjerovnika osporio tražbinu koju je priznao izvanredni povjerenik, sud će vjerovnika uputiti na parnični postupak radi utvrđivanja osporene tražbine.

### 7. Pravne posljedice otvaranja postupka izvanredne uprave

Na pravne posljedice otvaranja postupka izvanredne uprave na odgovarajući se način primjenjuju pravila o pravnim posljedicama otvaranja stečajnog postupka<sup>16</sup>. Izvanredni povjerenik ima prava i obveze stečajnog upravitelja (*na kojeg prema Stečajnom zakonu prelaze sva prava tijela stečajnog dužnika, op. aut.*).

#### 7.1. Zaduženje s prednosti namirenja

Izvanredni povjerenik može, uz prethodnu suglasnost vjerovničkog

<sup>16</sup> Članak 158. Stečajnog zakona:

»(1) Pravne posljedice otvaranja stečajnoga postupka nastupaju u trenutku kad je rješenje o otvaranju stečajnoga postupka objavljeno na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova.

(2) Ako rješenje o otvaranju stečajnoga postupka u povodu žalbe bude ukinuto, a u ponovnom postupku stečajni postupak bude opet otvoren, smatrat će se da su pravne posljedice otvaranja stečajnoga postupka nastupile u trenutku kada je prvo rješenje o otvaranju stečajnoga postupka objavljeno na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova.

(3) Ako rješenje o otvaranju stečajnoga postupka u povodu žalbe bude ukinuto, a u ponovnom postupku stečajni postupak bude opet otvoren, u drugim sudskim postupcima u kojima je stranka stečajni dužnik sud će ukinuti sve radnje provedene od dana donošenja odluke o ukidanju rješenja o otvaranju stečajnoga postupka do ponovnoga otvaranja stečajnoga postupka.«

vijeća, preuzeti novo zaduženje u ime i za račun dužnika radi smanjenja sistemskog rizika, nastavka poslovanja, očuvanja imovine ili ako se radi o podmirivanju tražbina iz operativnog poslovanja, a koje će imati prednost prilikom namirenja pred ostalim tražbinama vjerovnika, osim tražbina radnika i bivših radnika. Tražbine radnika i bivših radnika imat će prednost prilikom namirenja pred novim zaduženjem. Vjerovnici tražbina iz novog zaduženja smatrat će se vjerovnicima s pravom prednosti, uz odgovarajuću primjenu odredaba Stečajnog zakona vezano uz vjerovničke stečajne mase, s pravom prednosti prije svih drugih tražbina, osim ako nije drukčije predviđeno Zakonom. Vjerovnici tražbina iz novog zaduženja smatrat će se vjerovnicima stečajne mase u slučaju otvaranja stečajnog ili bilo kojeg drugog postupka nakon završetka postupka izvanredne uprave nad dužnikom ili njegovim povezanim i ovisnim društvima, a nad kojim je bio otvoren postupak izvanredne uprave te će imati prednost namirenja.

#### 7.2. Plaćanje za vrijeme postupka

Uz suglasnost vjerovničkog vijeća, izvanredni povjerenik može izvršiti plaćanja dospjelih tražbina koje su nastale prije donošenja rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave ako je to nužno radi smanjenja sistemskog rizika, nastavka poslovanja, očuvanja imovine i ako se radi o tražbinama iz redovitog ili operativnog poslovanja.

U tražbine iz operativnog poslovanja ne ulaze tražbine financijskih i kreditnih institucija i imatelja vrijednosnih papira, osim vezano uz zaduženja s prednosti namirenja.

#### 7.3. Zabrana pokretanja i vođenja parničnih, ovršnih, upravnih i postupaka osiguranja i ostvarenja prava na odvojeno namirenje

Od dana otvaranja postupka izvanredne uprave do njegova završetka nije dopušteno pokretanje parničnih, ovršnih i postupaka osiguranja kao niti postupaka izvansudske naplate, protiv dužnika i njegovih ovisnih i povezanih društava, osim postupaka koji se odnose na sporove iz radnih odnosa.

Postupci koji su u tijeku prekidaju se danom otvaranja postupka izvanredne uprave.

Prekinuti postupci nastaviti će se na prijedlog vjerovnika nakon pravomoćnosti rješenja o završetku postupka izvanredne uprave ako se nagodba ne odnosi na tražbinu toga vjerovnika.

Za vrijeme trajanja postupka izvanredne uprave različni vjerovnici dužnika i njegovih ovisnih društava ne mogu ostvarivati na bilo koji način svoje pravo na odvojeno namirenje odnosno zahtijevati unovčenje predmeta koji ulaze u imovinu dužnika ili njegovih ovisnih društava, a na kojima imaju različno pravo.

## Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku

Nastavak sa 7. stranice

Na prijedlog podnositelja zahtjeva za otvaranje postupka izvanredne uprave ili po službenoj dužnosti, sud će u slučaju potrebe zaštite radnih mjesta i poslovanja dužnika i/ili povezanih i ovisnih društava, odmah po zaprimanju prijedloga za otvaranje postupka izvanredne uprave donijeti rješenje kojim se određuje da se svi pravni učinci zabrane pokretanja i vođenja parničnih, ovršnih, upravnih i postupaka osiguranja i ostvarenja prava na odvojeno namirenje koji su propisani ovim člankom, primjenjuju od dana podnošenja prijedloga za otvaranje postupka izvanredne uprave.

### 8. Postupanje Financijske agencije s osnovama za plaćanje

Financijska agencija će na postupanje s osnovama za plaćanje podnesenim protiv dužnika te ovisnih i povezanih društava na odgovarajući način primijeniti odredbe članaka 69.-71. Stečajnog zakona<sup>17</sup>.

U slučaju odgovarajuće primjene odredbe članka 70. Stečajnog zakona, Financijska agencija nastaviti će s provedbom ovrhe na novčanim sredstvima nakon proteka dva mjeseca od dana obustave postupka izvanredne uprave. Na prijedlog podnositelja zahtjeva za otvaranje postupka izvanredne uprave ili po službenoj dužnosti, sud će u slučaju potrebe zaštite radnih mjesta i poslovanja dužnika i/ili povezanih i ovisnih društava, odmah po zaprimanju prijedloga za otvaranje postupka izvanredne uprave donijeti rješenje kojim se određuje da se svi pravni učinci vezano uz prestanak izvršavanja osnova za plaćanje, sukladno odredbi članka 69. Stečajnog zakona, primjenjuju od dana podnošenja prijedloga za otvaranje postupka izvanredne uprave.

### 9. Namirenje vjerovnika nagodbom

U roku 12 mjeseci od otvaranja postupka izvanredne uprave izvanredni povjerenik, uz suglasnost vjerovničkog vijeća, može predložiti namirenje vjerovnika nagodbom. Rok od 12 mjeseci sud će produljiti za daljnja tri mjeseca na zahtjev izvanrednog povjerenika. Rok od tri mjeseca računa se od isteka roka od 12 mjeseci.

Izvanredni povjerenik predlaže vjerovničkom vijeću i vjerovnicima nagodbu ako procijeni da je reguliranje

odnosa vjerovnika i dužnika nagodbom svrhovito, uzimajući u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja. U ime vjerovnika u izradi nagodbe sudjeluje vjerovničko vijeće.

Nagodbom se, između ostalog, može:

- prenijeti dio ili sva imovina dužnika na jednu ili više već postojećih osoba ili osoba koje će tek biti osnovane, uz isključenje primjene općeg pravila o pristupanju dugu u slučaju preuzimanja neke imovinske cjeline iz zakona kojim se uređuju obvezni odnosi i o dužnosti davanja izjave o nepostojanju dugovanja iz zakona kojim se uređuje postupak u sudskom registru

- ostaviti dužniku sva imovina ili dio njegove imovine radi nastavljanja poslovanja dužnika

- dužnika pripojiti drugoj osobi ili spojiti s jednom ili više osoba

- prodati sva imovina ili dio imovine dužnika, raspodijeliti sva imovina ili dio imovine dužnika između vjerovnika

- smanjiti ili odgoditi isplata obveza dužnika

- obveze dužnika pretvoriti u kredit ili zajam odnosno temeljni kapital dužnika ili nekih od njegovih ovisnih društava odnosno u kapital novoosnovanih društava

- preuzeti jamstvo ili dati drugo osiguranje za ispunjenje obveza dužnika

- urediti odgovornost dužnika nakon nagodbe.

Nakon usuglašavanja teksta nagodbe između izvanrednog povjerenika i vjerovničkog vijeća izvanredni povjerenik dostavlja prijedlog nagodbe svim vjerovnicima putem objave na e-Oglasnoj ploči suda. Protekom tri dana od objave prijedloga nagodbe na e-Oglasnoj ploči suda smatrat će se da je prijedlog nagodbe uredno dostavljen svim vjerovnicima. Nagodba se smatra prihvaćenom ako je za nju glasovala većina svih vjerovnika i ako je u svakoj skupini zbroj tražbina vjerovnika koji su glasovali za nagodbu veći od zbroja tražbina vjerovnika koji su glasovali protiv prihvaćanja nagodbe. Iznimno, smatrat će se da su vjerovnici prihvatili nagodbu ako ukupan zbroj tražbina vjerovnika koji su glasovali za nagodbu iznosi najmanje dvije trećine od ukupnih tražbina. Nagodbu koja je prihvaćena od strane vjerovnika sud će potvrditi rješenjem o potvrdi nagodbe. Takvo rješenje ima snagu ovršne isprave. Sud će po službenoj dužnosti uskratiti potvrdu nagodbe ako su bitno povrijeđeni propisi o sadržaju nagodbe i postupanju prilikom njezine izrade i donošenja, kao i o prihvatu od vjerovnika, osim ako se ti nedostaci mogu otkloniti ili ako je prihvata nagodbe postignut na nedopušten način. Nagodba ili sažetak njezina bitnog sadržaja objavit će se na mrežnoj stranici e-Oglasna ploča sudova. Podatak o sklapanju nagodbe upisat će se u sudski registar u kojem je dužnik upisan. Nagodba ima pravni učinak

od dana donošenja rješenja o potvrdi nagodbe prema svim vjerovnicima pa i prema vjerovnicima koji nisu sudjelovali u postupku kao i prema vjerovnicima koji su sudjelovali u postupku, a njihove osporene tražbine naknadno se utvrde. Na odnose koji nisu regulirani odredbama o namirenju vjerovnika nagodbom, na odgovarajući se način primjenjuju odredbe Stečajnog zakona o stečajnom planu. Na provedbu nagodbe odgovarajuće će se primijeniti odredbe članaka 346.-348. te 353.-355. Stečajnog zakona.

### 10. Okončanje postupka

#### 10.1. Pretvaranje u stečajni postupak

U bilo koje doba za vrijeme trajanja postupka izvanredne uprave sud može, na zahtjev izvanrednog povjerenika, uz pribavljenu suglasnost vjerovničkog vijeća odlučiti da se postupak izvanredne uprave okonča i da se otvori stečajni postupak ako utvrdi da su nastupile okolnosti zbog kojih više ne postoji vjerojatnost za uspostavu ekonomske ravnoteže i nastavljanja poslovanja dužnika na trajnijoj osnovi, a utvrdi da postoji neki od stečajnih razloga (sukladno čl. 5. Stečajnog zakona, op. aut.). Prije podnošenja takva zahtjeva izvanredni povjerenik dužan je pribaviti suglasnost Ministarstva. Prije donošenja odluke da se okonča postupak izvanredne uprave i otvori stečajni postupak, sud će saslušati izvanrednog povjerenika, vjerovničko vijeće i savjetodavno tijelo. U slučaju donošenja takve odluke, prestaju sva prava i dužnosti izvanrednog povjerenika te počinje teći rok od 60 dana u kojemu je izvanredni povjerenik dužan dostaviti vjerovničkom vijeću i sudu završno izvješće. Odluka suda objavljuje se na e-Oglasnoj ploči suda.

#### 10.2. Obustava i završetak postupka izvanredne uprave

##### 10.2.1. Obustava postupka izvanredne uprave

Sud će na prijedlog izvanrednog povjerenika obustaviti postupak izvanredne uprave ako: u roku za prijavu tražbina iz rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave ne bude prijavljena niti jedna tražbina ili sud ne odobri nagodbu između dužnika i vjerovnika.

##### 10.2.2. Završetak postupka izvanredne uprave

Postupak izvanredne uprave završava: pravomoćnošću rješenja o obustavi postupka izvanredne uprave ili provedbom nagodbe ili protekom 15 mjeseci od dana otvaranja postupka izvanredne uprave ako u predmetnom roku nije sklopljena nagodba.

### 11. Prijelazne i završne odredbe

#### 11.1. Postupci u tijeku

Stečajni i predstečajni postupci koji su pokrenuti ili otvoreni protiv dužnika i

njegovih ovisnih ili povezanih društava, prekidaju se danom objave rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave.

U slučaju da nadležni sud u tijeku predstečajnog i/ili stečajnog postupka (koji su pokrenuti ili otvoreni protiv dužnika i njegovih ovisnih ili povezanih društava prije objave rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave, op. aut.), utvrdi postojanje vjerojatnosti za provedbu postupka izvanredne uprave, nadležni sud prekinut će takve predstečajne i stečajne postupke te obavijestiti sud nadležan za postupak izvanredne uprave da nastavi provedbu postupka izvanredne uprave sukladno odredbama Zakona. U slučaju da sud nadležan za postupak izvanredne uprave donese rješenje o otvaranju postupka izvanredne uprave, stečajni i predstečajni postupci (koji su pokrenuti ili otvoreni protiv dužnika i njegovih ovisnih ili povezanih društava prije objave rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave, op. aut.) obustavit će se. U slučaju da sud nadležan za postupak izvanredne uprave utvrdi da ne postoje pretpostavke za provedbu postupka izvanredne uprave sukladno Zakonu, isti sud otklonit će svoju nadležnost te će nadležan sud za provedbu predstečajnog ili stečajnog postupka nastaviti provedbu takvog postupka (koji je pokrenut ili otvoren prije objave rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave, op. aut.).

Stečajni i predstečajni postupci koji su pokrenuti ili otvoreni prije objave rješenja o otvaranju postupka izvanredne uprave nastavljaju se nakon pravomoćnosti rješenja o završetku postupka izvanredne uprave.

U slučaju da je postupak izvanredne uprave pokrenut sukladno odredbama Zakona protiv dužnika i/ili njegovih povezanih i ovisnih društava, a da se naknadno pokrene novi postupak izvanredne uprave nad drugim povezanim društvom koje nije sudjelovalo u prethodnom pokrenutom postupku izvanredne uprave protiv povezanih društava, takvi postupci spojiti će se odlukom suda nadležnog za postupak izvanredne uprave.

### 12. Zaključak

Prema raspoloživim podacima Financijske agencije za 2015. godinu, u Republici Hrvatskoj postoji deset trgovačkih društava koja zajedno sa svojim povezanim ili ovisnim društvima udovoljavaju kriteriju trgovačkog društva od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, s obzirom na razinu zaposlenosti. No, Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku primijenjen je, za sada, samo na dužnika AGROKOR, koncern za upravljanje društvima, proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima, dioničko društvo te nad njegovim povezanim i ovisnim društvima.

<sup>17</sup> Članak 69. Stečajnog zakona - Postupanje Financijske agencije s osnovama za plaćanje nakon otvaranja predstečajnog postupka.

Članak 70. Stečajnog zakona - Postupanje Financijske agencije s osnovama za plaćanje nakon obustave predstečajnog postupka.

Članak 71. Stečajnog zakona - Postupanje Financijske agencije s osnovama za plaćanje nakon pravomoćnosti rješenja o potvrdi predstečajnoga sporazuma.



# Prinosi raspravi o decentralizaciji i teritorijalnom ustroju unitarne države

MARC GJIDARA, professor emeritus Sveučilišta Paris II, Pantéon-Assas

**U ovom članku professor emeritus MARC GJIDARA, kroz analizu i prinose raspravi iznosi svoja stajališta o decentralizaciji i teritorijalnom ustroju unitarne države. Istovremeno, primjerima iz Francuske i drugih članica EU i njihovim rješenjima u provođenju decentralizacije ukazuje na probleme koji mogu nastati u provođenju decentralizacije. U jednom od sljedećih brojeva lista objavit ćemo nastavak ove teme.**

## 1. Uvodne napomene

Pitanje teritorijalne organizacije ne postavlja se na isti način u europskim federalnim ili kvazifederalnim državama (tzv. »regionaliziranim« državama poput Španjolske ili Italije) i u unitarnim državama poput Francuske, državama središnje i istočne Europe odnosno bivšim pripadnicima postkomunističkih država, uključujući i Republiku Hrvatsku, dok je unitarna država jedini nositelj političke vlasti, poznaje samo jedan ustavni poredak, a isti zakoni vrijede za sve. Središnja država vlast jamac je jedinstva zemlje, država na tijela su nositelji svih državnih ovlasti, tj. cjelovitog unutarnjeg i međunarodnog suvereniteta. Odnosno, državne nadležnosti ne raspoređuju se na mnogobrojne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje bi svojevolumno imale ovlasti u donošenju odluka u skladu s tim nadležnostima. Unitarna struktura države ima nekoliko posljedica: zakonodavne, izvršne i sudske ovlasti pripadaju samo državi. Ako jedna javna politika vođena na lokalnoj razini zahtijeva odgovarajuće propise, tada treba to biti stvar nacionalnih ustanova, tj. parlamenta i vlade.

Međutim, prekomjerna centralizacija može izazvati apopleksiju (gušenje) na središnjoj razini i zastoj na lokalnoj razini, a da bi država mogla odigrati svoju ulogu, državne strukture moraju se prilagoditi.

Prema tome, uloga središnjih tijela državne uprave nije u tome da one same čine sve, već da delegiraju određene poslove drugim tijelima. One trebaju

stvarati javne politike, pratiti njihovu provedbu i njihovu kontrolu, a ako je potrebno njima pripada uloga osmišljavanja, savjetovanja, stručnog znanja i pružanja potrebne financijske podrške. U ime *supsidijarnosti*, provedba politika o kojima se odlučuje na razini države zadržava je ostalih aktera, specijaliziranih ili perifernih tijela, kao i privatnog sektora.

**To je razlog zašto unitarna država može biti centralizirana, a može biti i decentralizirana, međutim ostaje činjenica da se lokalne strukture, njihova organizacija i njihov način rada ne mogu odvojiti od državnog oblika.**

## 2. Država kao jamac nacionalnog jedinstva i društvene kohezije

### 2.1. Nacionalni interes

Nacija je temelj države, osobito unitarne države. Nacionalni interes predstavlja svrhu državnih funkcija i motivacije javnih struktura. Tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju odgovornosti koje im prema zakonu nalaže država, a nacionalni interes, daleko od toga da predstavlja ograničenje lokalnim inicijativama, jednostavno omogućuje nadilaženje osobnih, parcijalnih ili lokalnih stajališta.

Država svojim trajnim posredovanjem utvrđuje prioritete i uspostavlja poveznice između javnih i privatnih sudionika, socijalnih partnera, kulturnih i znanstvenih ustanova, a osobito sveučilišta. To je posredovanje prijeko potrebno kako bi svi ovi donositelji odluka povezani i usklađeno surađivali. Na državi je da poput arbitra potpuno nepristrano odredi ciljeve od javnog interesa.

### 2.2. Provedba općeg interesa

Sklonost građana bit će lakše pridobiti ako su oni uvjereni u **vjerodostojnu provedbu općeg interesa**, daleko od lokalističkih ili partikularnih konfisciranja ili uzurpiranja. Zadaća je države da olakša usklađeno izražavanje inicijativa, kroz svoju ulogu poveznice s ciljem podizanja tih inicijativa od lokalnog do općeg interesa. Država treba preuzeti tu zadaću mirenja lokalnih sloboda i nacionalnog jedinstva, artikulirajući kratkoročne zadatke i dugoročnu brigu o budućim naraštajima, kombinirajući gospodarski razvoj, socijalnu i kulturnu solidarnost, povezujući zabrinutosti o uređenju, upravljanju i prostornom razvoju.

Država usredotočena na svoje specifične zadatke, bit će odgovorna za sve funkcije koje uključuju potrebu za solidarnosti. To se odnosi na sigurnost u

svim njezinim oblicima (javna, civilna, cestovna, industrijska i u svim ostalim sektorima politike jedinstvene države), na razvoj o kojem ovisi budućnost zemlje (obrazovanje, modernizacija, tržišno natjecanje, inovacija), na socijalnu koheziju, na jednakost svih ljudi pred zakonom, na državne izdatke, na borbu protiv isključivosti, na prostorno planiranje (prirodni i kulturni okoliš, infrastrukture, smanjenje nerazvijenih i siromašnih područja). Ako država prva snosi odgovornost za sve te zadatke, ona ipak nije jedina na koju se to odnosi i treba se obratiti svim javnim i privatnim partnerima (lokalnim i područnim samoupravama, poduzećima, udrugama, obrazovnom sektoru).

### 2.3. Društvena kohezija

Stoga, država je bitna u izvršavanju povjerenih zadaća od strane nacije s ciljem osiguravanja njezine **kohezije**. O njoj ovisi dosljednost javnog djelovanja i okupljanje partnera koji bi mogli težiti međusobnom zanemarivanju. Država ima prirodnu kompetenciju u stručnosti koja odgovara zahtjevima glede objektivnosti, nepristranosti i pravednosti, koji trebaju odlikovati njezino djelovanje. Država je odgovorna za prikupljanje podataka, korisnih informacija u kojem se zemlja nalazi, kako bi je zamislila u budućnosti i u službi nacije. Sve što država čini usmjereno je prema jednom te istom rezultatu: javni mir, sklad kroz jačanje uloge svih partnera čija djelovanja trebaju biti usklađena, kao što je na koncertu, a uloga dirigenta namijenjena je državi.

### 2.4. Nacionalna solidarnost

Vrlo često se državi pogrešno pripisuje nedostaci koje uzrokuju drugi, odnosno političke stranke, vlada, parlament, uprava ili suci, svi oni koji se dogovorno nazivaju »elitama«. Ne razlikovati državu od osoba koje su odgovorne za njezino upravljanje, znači karikirati tu istu državu. Najbolji lijek protiv sebičnosti, »feudalnih« zastranjivanja, odstupanja i zatvaranja bilo koje vrste jest **nacionalna solidarnost**. Ako neki narodi imaju urođeni i prirodni smisao za solidarnost, u drugim zemljama (poput Francuske) država je meltingpot solidarnosti. Tada je ona nezamjenjiva u obrani nacionalnih interesa i za pridruživanje javnoj stvari (*res publica*). To je razlog zašto država jest i ostaje potrebna s obzirom na prioritete glede interesa nacionalne zajednice, a sve dok postoji nedovoljan doprinos građana (ili određenih skupina) ili lokalnih samouprava.

**Danas je država ta koja vodi narod putovima Europe, brine o ravnoteži tržišta, jamči pravi smjer i mjeru**

**u provedbi decentralizacije. Država uvijek potiče čelnike i stanovnike da upućuju svoj pogled prema novim obzorima, proširujući njihove vidike. Država je najprikladnija struktura ovom vremenu europeizacije i globalizacije.**

Međutim, država, uključujući i njezin unitarni oblik nije u suprotnosti s decentralizacijom, koja ne vodi prema potpunoj autonomizaciji lokalnih ili područnih samouprava u odnosu na ili unutar države. To znači da **ovlasti lokalnih tijela vlasti proizlaze iz središnje vlasti** koja brine o njihovoj primjeni, pa je upravo to duboki smisao decentralizacije. U biti, fragmentiranje države ne predstavlja samo prijetnju njezinoj jedinstvu, već opasnost zbog nepoštovanja načela **jednakosti**, a da ne spominjemo opasnosti koje se odnose na olakšanu **korupciju** na lokalnoj razini.

Ne smijemo smetnuti s uma da nacionalni suverenitet pripada narodu koji ga ostvaruje izravno kroz institut referenduma ili putem svojih zastupnika (koji predstavljaju naciju u »**nacionalnom**« predstavništvu, što isključuje sve druge zastupnike bilo koje grupacije). No, nijedan dio naroda, niti bilo koji dio teritorija ne mogu na sebe *preuzeti provođenje suvereniteta koji pripada čitavom narodu*.<sup>1</sup>

Svaka reforma s ciljem ostvarivanja decentralizacije treba biti usmjerena na veću povezanost, a ne na polemiku ili podjele, svađu vlasti i suprotstavljanje državi koja utjelovljuje naciju. *Zahvaljujući samo državi, svaka lokalna ili područna samouprava može pružiti priliku za razvoj, ne samo za sebe, već za naciju uključenu u europsku pustolovinu koja nije (ili više nije) duga i mirna rijeka. Kada se radi o Republici Hrvatskoj, gdje je odnos s državom uvijek bio problematičan u povijesti, treba se prisjetiti da je ova zemlja imala status ne-države pod raznim stranim hegemonijama, zatim je imala prijelaz na samoupravnu ideologiju antidržave koja je postavila jednu stranku iznad svega pa i iznad države i njezinih institucija, a*

<sup>1</sup> Ali, koliko je moguće vladati iz daleka, toliko »se može dobro upravljati samo izbliza« (prema riječima iz obrazloženja dekreta od 25. ožujka 1852. u Francuskoj koje se pripisuju Lamennaisu). Upravo to opravdava decentralizaciju u korist lokalnih samouprava, ali istovremeno time se nalaže teritorijalna dekoncentracija državnih službi, jer se uloga države koja djeluje iz središnjice ili kroz svoje dekoncentrirane službe očituje čak i u kontekstu slobodnog lokalnog upravljanja. Ako slobodna lokalna uprava uključuje izgradnju kapaciteta i lokalnih ovlasti, ona ne može opravdati određene devijacije vezane uz feudalne personifikacije koje ne služe ni nacionalnom interesu ni interesu građana. Decentralizacija koja bi dovela do pojave lokalnih moćnika predstavljala bi regresiju, u onoj mjeri u kojoj bi to bio isti čekić kojim se udara po građanima, s tom razlikom da bi čekić s duljim drškom bio u previše centraliziranom sustavu, a čekić s kraćim drškom udarao bi još snažnije u refederaliziranom sustavu.

# Prinosi raspravi o decentralizaciji i teritorijalnom ustroju unitarne države

Nastavak sa 9. stranice

konačno na neobuzdani liberalizam koji je zagovarao minimalnu državu stavljajući osobni individualizam u središte sustava.<sup>2</sup>

## 3. Decentralizacija kao odgovor na kompleksnost

Danas je jasno da je ono što funkcionira lokalna razina jer se na toj razini razvijaju projekti. Međutim, izvještaji Europske komisije o nekim zemljama, uključujući Hrvatsku (ali i ostale zemlje bivše istočne Europe, uključujući i Grčku) sadrže tvrdnje o neadekvatnosti upravnih kapaciteta, o lošoj međuresornoj usklađenosti, o nedovoljnom usklađivanju s lokalnim i područnim jedinicama, o kompliciranim administrativnim procedurama za izradu projekata kako bi se što bolje iskoristila sredstva iz europskih fondova, a da ne spominjemo manjkavosti u unutarnjoj i vanjskoj kontroli državnih, lokalnih i područnih uprava, uključujući i financijska pitanja. Što otvara niz pitanja o decentralizaciji i načinima njezine provedbe.

### 3.1. Europski vidovi o decentralizaciji

**Europska unija nema nadležnost za pitanje upravne organizacije teritorija država članica, ali ih ipak razmatra. Radi se tu o nadležnosti države prema članku 4. stavak 2. Ugovora o Europskoj uniji, koji kaže: »Unija poštuje jednakost država članica pred Ugovorima, kao i njihove nacionalne identitete, koji su neodvojivo povezani s njihovim temeljnim političkim i ustavnim strukturom, uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu. Ona poštuje njihove temeljne državne funkcije, uključujući osiguranje teritorijalne cjelovitosti države, očuvanje javnog poretka i zaštitu nacionalne sigurnosti. Nacionalna sigurnost posebice ostaje isključiva odgovornost svake države članice.«** Isti ugovor o Europskoj uniji u svojoj Preambuli propisuje: »... da se odluke donose što je moguće bliže građanima, sukladno načelu supsidijarnosti«. Iz toga proizlazi načelo **proporcionalnosti** u konkretnom djelovanju i načelo **supsidijarnosti** u raspodjeli nadležnosti. Europska povelja o lokalnoj samoupravi utvrđuje europsku normu glede decentralizacije i u svom 5. članku navodi obvezu traženja prethodnog mišljenja za bilo koji postupak koji bi mogao dovesti do promjene granica lokalnih ili područnih jedinica (savjetovanje putem referenduma, anketa ili javna rasprava).

Iako ne postoji europski model lokalne samouprave, jasno se navode načela blizine u djelovanju i supsidijarnosti u raspodjeli nadležnosti. Članstvo u Europskoj uniji podrazumijeva, ako je potrebno, restrukturiranje države ondje gdje je potrebno s obzirom na proklamirana načela,

uključujući promociju područnih jedinica između države i osnovnih lokalnih jedinica, kao i raspodjelu nadležnosti između različitih razina uprave. Kada se pokrene decentralizacija, ne smije se zaboraviti na primjenu europskih i međunarodnih obveza, za što je odgovorna država ili tijela neke niže razine, znajući da nepoštovanje pravila može dovesti do teških kazni za samu državu. Naime, lokalne jedinice u konačnici snose i one novčane kazne na teret države zbog svojih spornih akata (a tada se radi o »obveznim« izdancima koje ne može izbjeći nijedna samouprava).

Ako je decentralizacija postala načelo organizacije i upravljanja teritorijima i potrebama njihova stanovništva, ona također treba živjeti s pravom zajednice i izdržati uspoređivanje s modelima drugih europskih zemalja. Kao i uvijek u pitanjima zajednice, ta usporedba ne odnosi se toliko na pravo koliko na gospodarstvo. Međutim, budući da su područne jedinice u potpunosti uključene u europske integracije, one moraju uzeti u obzir europsko pravo u svezi sa sljedećim:

- pravo teritorijalnog službeničkog prava koje predviđa stvaranje europskim državljanima (iz čega proizlazi usklađivanje glede zapošljavanja)
- potpora poduzećima
- delegiranje javnih službi (koncesije)
- kontrola zakonitosti njihova djelovanja (država je odgovorna za utvrđene propuste).

Prema tome, postoji barem djelomična europeizacija prava lokalnih i područnih jedinica, a ako se sustavi razlikuju, u određenoj mjeri ipak se ujednačavaju. Ne smijemo zaboraviti utjecaj financijske krize koji je pridonio promjeni samog koncepta lokalne uprave. I to toliko da su, primjerice, **gospodarski kriteriji** koje nalaže Europska unija za financiranje projekata iz strukturnih fondova **važniji od geografije, povijesti ili tradicije**.<sup>3</sup>

Trebamo biti oprezni s usporedbama dok pokušavamo naučiti iz iskustava i rješenja iz drugih zemalja, ipak se razvija interes za pravo lokalnih uprava u drugim europskim zemljama. Ako se tvrdi da se određeni specifični sustavi svojstveni federalnim ili »regionaliziranim« državama ne mogu prenijeti i nisu uzori koji se mogu oponašati (Ujedinjena Kraljevina, Njemačka, Austrija, Švicarska, Belgija, Španjolska, Italija, Danska) ostaje nam da promotrimo važeće modele u drugim unitarnim zemljama (npr. Francuska, Poljska). U slučaju Italije, promicanje »lokalnih samouprava« predstavlja jasno afirmirani trend, dok je

<sup>3</sup> Također, mogli su se utvrditi određeni trendovi na europskoj razini, pa je tako, u razdoblju od 1980. do 1990., decentralizacija (i regionalizacija) bila u modi u svrhu što boljeg ispunjavanja očekivanja građana, težnji stvarne demokracije, primjenjujući načelo supsidijarnosti. Zatim je u desetljeću od 2000. do 2010. bio trend smanjenja broja prijelaznih razina između lokalnog i nacionalnog. Što je dovelo do spajanja općina, ukidanja određenih prijelaznih stupnjeva, stvaranje novih metropola koje obuhvaćaju nekoliko vrsta lokalnih i područnih jedinica oko velikog središta, što je omogućilo ekonomiju razmjera i udruživanje resursa.

Talijanska Republika i dalje »jedna i nedjeljiva«. Tako »regionalizirana« država postaje konfliktna, zbog toga što regije se pozivaju na isti demokratski legitimitet kao i država. U Španjolskoj, još jednoj »regionaliziranoj« državi, svaki prijenos nadležnosti na prijelaznim razinama treba popratiti gospodarski podnesak koji procjenjuje utjecaj na lokalne financije. Međutim, slučaj Katalonije otkriva zastranjenja španjolskog modela.

U većini zemalja Europske unije jedino zakon može odrediti režim općina (za razliku od onoga što postoji u federalnim državama). Francuska je, u tom smislu, model za unitarne države, u onoj mjeri u kojoj se razvoj prema upravnom federalizmu (kao i političkom) odbacuje, kao što to potvrđuje decentralizirana organizacija cijena u ovoj zemlji (od reforme decentralizacije iz 1982. do zakona od 7. kolovoza 2015. o novom teritorijalnom ustroju). Istinu govoreći, *Francuska je proživjela sve oblike režima, vlada i uprava u nešto više od dva stoljeća, pa bi mogla poslužiti za svako razmatranje o decentralizaciji, njezinim kvalitetama i manama.*

### 3.2. Decentralizacija: koncept i njezina provedba

Analizirati koncept istovremeno označava proučavanje cilja koji se nalazi u temelju njegova stvaranja, ali isto tako i analizirati njegovu prirodu i njegove deformacije.

Važno je prije toga podsjetiti da decentralizaciju ne treba miješati s podjelom vlasti, koja ostaje iluzija u svakoj unitarnoj državi. Osim toga, decentralizacija se ne temelji samo na lokalnim ili područnim jedinicama, ona nadilazi taj uski okvir i uključuje poduzeća, stručna udruženja, udruge, uključujući građane koji su pozvani da sudjeluju u zajedničkom radu. Svaki od tih aktera decentralizacije predstavlja segment iste mreže, koju sačinjava opći interes.

**Pojam decentralizacije veže se uz politički liberalizam.** Decentralizacija kao **upravna** (a ne politička) **organizacija** države ima obilježje izgradnje demokratske države, a ne njezine dekonstrukcije. To je način na koji se može izbjeći zatamljivanje države množenjem struktura s autonomijom u donošenju odluka, koje imaju nadležnosti i dovoljno sredstava kako bi se izbjeglo »vraćanje« odluka prema vladi.

Decentralizacija može biti »funkcionalna«, a tada se nekim službama dodjeljuje vlastita pravna osobnost. Može biti i »teritorijalna«, kada se pravna osobnost dodjeljuje geografski određenim jedinicama samouprave. U ovom drugom obliku, decentralizacija ima politički »značaj« u onoj mjeri u kojoj to znači stvaranje »lokalnih demokracija« kao i decentraliziranih subjekata koji omogućuju stanovnicima da djeluju putem svojih izabranih predstavnika u rješavanju svojih predmeta na upravnoj razini (a ne na zakonodavnoj niti pravosudnoj razini). Decentralizacija osmišljena na taj način zaštićena je zakonom, decentralizirani subjekti slobodno upravljaju, **u skladu sa zakonski utvrđenim uvjetima**, kojima su također predviđeni načini kontrole nad njima.

Ako su federalne ili regionalizirane »države« pristalice političke decentralizacije, u unitarnim državama (većinom u Europi) radi se o **upravnoj decentralizaciji** koja je na djelu, a ne o iluzornoj i pretencioznoj podjeli vlasti. Decentralizacija predstavlja **podjelu odgovornosti** između države i lokalnih jedinica. Taj sustav i državni ustroj priznaje veću slobodu u odlučivanju i upravljanju drugim teritorijalnim subjektima (ili specijaliziranim, ali bez teritorijalnog sloja kao što je slučaj s funkcionalnom decentralizacijom), na način da lokalnim tijelima vlasti omogućuje **zadovoljavanje vlastitih potreba** i provođenjem određenih **upravnih aktivnosti**. U tu svrhu, lokalnim i područnim jedinicama priznaje se pravna osobnost i one predstavljaju osobe javnog prava. No, ako tu priznatu lokalnu raznolikost možebitno može zajamčiti ustav, tada zakon treba definirati uvjete provedbe decentralizacije. **Ni u kojem slučaju područne jedinice ne mogu biti protiv države.**

Prvi je uvjet za postojanje decentralizirane jedinice individualiziranje lokalnih poslova koji se odnose na dio stanovništva na nacionalnom teritoriju. To opravdava pravna potvrda sociološkog pojma interesne zajednice, koji podrazumijeva određenu **solidarnost teritorijalno ograničene skupine, ali integrirane u naciju i u državu**. Prema tome, decentralizacija se temelji na sljedećim elementima: postojanje vlastitih poslova lokalne ili područne jedinice koje definira država na temelju načela upravne specijalizacije, postojanje vlastitih tijela vlasti izabranih na izborima, postojanje kontrole, jer **decentralizacija ne označava suverenitet ni neovisnost**, već određenu slobodu djelovanja u službi građana i njihovih potreba. Prema tome, decentralizacija označava ideju da prvo postoje poslovi koji nisu od nacionalnog interesa, da zainteresirani trebaju i mogu preuzeti brigu o tim poslovima, a nakon toga se ona konkretizira kroz pravno priznavanje drugih pravnih osoba javnog prava, osim države.

Na taj način definirana decentralizacija ima ključnu **trostruku ulogu** u demokraciji:

a) uloga u **obrazovanju** građana, i to tako što ih uči da konkretno upravljaju poslovima koje najbolje poznaju, koji su im najbliži i izvan svake apstraktne ideologije

b) uloga **rasterećivanja** središnje vlasti tako što je oslobađa nevažnih pitanja i prepuštaju joj brigu u obnašanju svoje dužnosti arbitra, posrednika i pomagača

c) uloga **kontrapunkta** državnoj vlasti tako što ograničava možebitna autoritarna zastranjanja vladajućih.

Liberalni i demokratski aspekt decentralizacije uglavnom podrazumijeva **stvarno sudjelovanje građana** u upravljanju svojim poslovima i dovoljno poznavanje lokalnih interesa koje treba sačuvati. Jer, u konačnici, upravo su pojedinci oni koji trebaju imati koristi od razina decentralizirane uprave. To je razlog zašto se tijela, koja se nalaze na čelu decentraliziranih jedinica, trebaju birati na izborima, i to općim pravom glasa (ako je moguće izravnom).

<sup>2</sup> Poput onoga što je govorio Emmanuel Berl: »Bez države možemo eliminirati jedan narod, a da svijet to i ne primijeti.«

# Značajke novog (cjelovitog) Pravidnika o porezu na dohodak

Prikaz

DRAŽEN OPALIĆ

**Na temelju Zakona o porezu na dohodak (Nar. nov., br. 115/16), koji je stupio na snagu 1. siječnja 2017., donesen je Pravidnik o porezu na dohodak (Nar. nov., br. 1/17). Tim Pravidnikom podrobnije bio je razrađen samo dio zakonskih odredaba, dok je donošenjem Pravidnika o porezu na dohodak (Nar. nov., br. 10/17) ta materija cjelovito razrađena.**

**Autor u nastavku daje pregledan prikaz bitnih značajki Pravidnika o porezu na dohodak (Nar. nov., br. 10/17).**

**Članak ćemo objaviti u dva dijela.**

## 1. Bitne promjene novog Pravidnika

U bitnome, osim usklađivanja odredaba Pravidnika s izmijenjenim Zakonom, izmjene u odnosu na prijašnji Pravidnik koji je bio na snazi do kraja 2016., jesu sljedeće:

- pojašnjen je način obračunavanja poreza za primitke učenika i studenata na redovitom školovanju za rad preko učeničkih i studentskih udruga

- povećan je iznos neoporezivih primitaka koji su prema prijašnjem Pravidniku iznosili 1.600,00 kuna, na 1.750,00 kn, a neoporezivi iznos otpremnine sa 6.400,00 kuna na 6.500,00 kuna

- pojašnjena su pravila vezana uz priznavanje neoporezive naknade troškova prijevoza na posao i s posla međumjesnim javnim prijevozom

- propisano je da se dnevnicu može isplaćivati za službena putovanja ili za rad na terenu, u tuzemstvu ili inozemstvu (brisan je pojam terenskog dodatka kao samostalne neoporezive naknade) te su pojašnjena pravila neoporezive isplate dnevnicu za inozemstvo

- pojašnjena su i pojednostavnjena pravila vezana uz priznavanje troškova prijevoza prigodom upućivanja radnika na i povratka s obrazovanja i izobrazbe,

ako se obrazovanje i izobrazba obavlja izvan mjesta prebivališta ili uobičajenog boravišta radnika

- pojašnjene su odredbe o neoporezivim primitcima u naravi koje neprofitne organizacije daju svojim članovima

- pojašnjene su odredbe o načinu dostave porezne kartice (elektroničkim putem) i prijavi promjena podataka na poreznoj kartici

- uvedena je mogućnost da porezni obveznik koji ostvaruje dohodak od nesamostalnog rada kod dvaju ili više poslodavaca u određenim slučajevima može koristiti osobni odbitak kod svih poslodavaca

- propisano je da se porez na inozemne mirovine obvezno utvrđuje rješenjem Porezne uprave i da se predujmovi utvrđeni rješenjem neće mijenjati sve dok se mirovina ne promijeni za više od 20 %, osim ako to zatraži sam porezni obveznik

- propisane su odredbe u svezi s uračunavanjem poreza plaćenog u inozemstvu, propisan je novi obrazac za izvješćivanje o inozemnom dohotku i brisane su odredbe o metodi izuzimanja s progresijom u svezi sa sprječavanjem dvostrukog oporezivanja

- izmijenjeni su sljedeći obrasci: Obrazac JOPPD, Obrazac DOH, Obrazac PK, Obrazac RPO i Knjiga prometa te Obrazac P-PPI.

U nastavku autor opširnije piše o značajkama novog Pravidnika, s naglaskom na navedene razlike u odnosu na prijašnji Pravidnik, koji je bio na snazi do 1. siječnja 2017.

## 2. Neoporezivi primitci

Neoporezivi primitci propisani su člancima 4., 5., 6., 7. i 8. Pravidnika.

Primitci koji se ne smatraju dohotkom propisani su člankom 4. i tu sadržajno nema razlike u odnosu na prijašnji Pravidnik.

Primitci na koje se ne plaća porez na dohodak propisani su člankom 5. Pravidnika, a razlike u odnosu na prijašnji Pravidnik jesu sljedeće:

- stavkom 1. propisano je da se ne oporezuju primitci učenika i studenata na redovitom školovanju za rad preko učeničkih i studentskih udruga, prema posebnim propisima, do 15.000,00 kuna godišnje, umanjeni za naknadu za posredovanje u korist posrednika (prije je neoporezivo bilo do 50.000,00 kuna godišnje)

- stavkom 4. propisano je da se potpora djetetu za školovanje do 15. godine života odnosno do završetka osnovnoškolskog obrazovanja, koju poslodavac isplaćuje djetetu umrlog radnika ili djetetu bivšeg radnika kod kojeg je nastupio potpuni gubitak radne sposobnosti, uz uvjet da bivši radnik ne ostvaruje primitke od nesamostalnog rada, ukupno do propisanog iznosa, može isplatiti i djetetu predškolske dobi

- stavkom 11. propisano je da se porez na dohodak ne plaća na premije dobrovoljnoga mirovinskog osiguranja iz članka 9. stavak 1. točka 18. Zakona koje poslodavac uplaćuje na svoj teret u korist radnika. Tu je brisana odredba da se neoporezivi iznos do 6.000,00 kuna godišnje može uplatiti i jednokratno.

- stavkom 13. propisano je da se neoporezivim primitcima, osim primitaka iz članka 5. Zakona, koji se isplaćuju posljediplomantima, poslijedoktorandima, istraživačima i znanstvenicima (iz državnog proračuna ili proračuna EU te koje isplaćuju zaklade, fundacije, ustanove i druge institucije registrirane u Republici Hrvatskoj za odgojno-obrazovne ili znanstvenoistraživačke svrhe), odnosno iz fondova i programa Europske unije i drugih međunarodnih fondova i programa uređenih posebnim propisima i međunarodnim sporazumima, za pokrivanje troškova školovanja, usavršavanja i znanstvenih istraživanja, odobrenih na temelju javnih natječaja i vjerodostojnih isprava, smatraju i primitci za pokrivanje izdataka propisanih stavkom 12. članka 5. Pravidnika, neovisno o tome isplaćuje li navedene primitke poslodavac ili drugi isplatelj te ako se ti primitci ne ostvaruju u okvirima provedbe aktivnosti mobilnosti i pod uvjetom da se ne smatraju izvorom dohotka iz članka 5. Zakona.

Neoporezivi iznosi primitaka za pokrivanje troškova priznaju se najviše u visini propisanih u skladu s posebnim propisima prema kojima se programi provode te na temelju vjerodostojnih isprava (ugovor, izvješće, račun i drugo). Razlika u odnosu na prijašnji Pravidnik jest da je specificirano da te primitke može isplatiti i poslodavac, ali pod uvjetom da se to ne smatra plaćom za poslove utvrđene ugovorom o radu ili drugim aktom kojim se uređuje radni odnos.

U svezi s primitcima učenika i studenata na redovitom školovanju za rad preko učeničkih i studentskih udruga prema posebnim propisima, potrebno je napomenuti da je člankom 52. Pravidnika propisano da se ti primitci iznad propisanog iznosa (15.000,00 kuna), uvećani za iznos godišnjeg iznosa osnovnog osobnog odbitka (45.600,00 kn), znači ukupno 60.600,00 kn, smatraju, u dijelu razlike više isplaćenog iznosa, primitkom

od kojeg se utvrđuje drugi dohodak. Ako učenik ili student na redovitom školovanju u tijeku poreznog razdoblja (kalendarske godine) po osnovi ukupnih isplata za rad preko učeničkih i studentskih udruga po posebnim propisima, ostvari pojedinačan ili ukupan primitak umanjjen za naknadu za posredovanje veći od tog iznosa, na razliku primitka iznad toga iznosa utvrđuje se drugi dohodak. Po osnovi tih primitaka, neovisno o tome radi li se o neoporezivom iznosu ili ne, ne postoji obveza doprinosa, osim doprinosa za mirovinsko osiguranje u određenim okolnostima (5%) i doprinosa za zdravstveno osiguranje zaštite zdravlja na radu za slučaj ozljede na radu i profesionalne bolesti (0,5%), a što je obveza posrednika pri zapošljavanju i kao takva postojala je i do sada. Predmetna obveza doprinosa obračunava se na osnovicu i kao takva ni na koji način ne utječe na ukupan iznos ostvarenih primitaka učenika ili studenta na redovitom školovanju.

Isplatelj primitka za rad učenika ili studenta na redovitom školovanju prema posebnim propisima (učeničke i studentske udruge), obvezan je u svojim evidencijama osigurati podatke o primitcima koje isplaćuje učenicima i studentima te pratiti iznos primitka koji je učenik ili student ostvario prije sljedeće isplate, a u svrhu utvrđivanja iznosa primitka većeg od propisanog na koji se plaća predujam poreza na dohodak. Ako je učenik ili student na redovitom školovanju ostvario primitke po osnovi rada preko dvije ili više učeničkih i studentskih udruga, obvezan je isplatelj prije isplate dostaviti vjerodostojne isprave (preslike) o ostvarenim primitcima po toj osnovi kod drugih isplatelja odnosno pisanu izjavu o ostvarenim primitcima u poreznom razdoblju po toj osnovi.

Nadalje, neoporezivi iznosi stipendija, nagrada i naknada fizičkih osoba koje ostvaruju drugi dohodak propisani su člankom 6. Pravidnika. Novost je što se ti primitci utvrđuju primjenom određenog koeficijenta na osnovicu osobnog odbitka iz članka 14. stavak 1. Zakona, a to znači da će se ubuduće mijenjati s možebitnim promjenama te osnove. Razlike neoporezivih iznosa po prethodno navedenoj osnovi u odnosu na prijašnji Pravidnik jesu:

- neoporezivi iznos povećan je s 1.600,00 kn na 1.750,00 kn mjesečno za:
  - nagrade učenicima za vrijeme praktičnog rada i naukovanja
  - stipendije učenicima i studentima za redovito školovanje u tuzemstvu i

**Nastavak na 16. stranici**

## Značajke novog (cjelovitog) Pravilnika o porezu na dohodak

### Nastavak sa 15. stranice

inozemstvu na srednjim, višim i visokim školama te fakultetima

- sportske stipendije koje se prema posebnim propisima isplaćuju sportašima za njihovo sportsko usavršavanje

- naknade koje se isplaćuju sportašima amaterima prema posebnim propisima

- uveden je neoporezivi iznos potpora djetetu za školovanje do 15. godine života odnosno do završetka osnovnoškolskog obrazovanja, koju poslodavac isplaćuje djetetu umrlog radnika ili djetetu bivšeg radnika kod kojeg je nastupio potpuni gubitak radne sposobnosti, do iznosa od 1.750,00 kn mjesečno.

Zatim, neoporezive naknade, potpore, nagrade i drugi primitci koji se ne smatraju dohotkom od nesamostalnog rada propisani su člankom 7. Pravilnika (bivši čl. 13. prijašnjeg Pravilnika). Kao i u slučaju neoporezivih iznosa stipendija, nagrada i naknada fizičkih osoba koje ostvaruju drugi dohodak, i ovi se neoporezivi iznosi utvrđuju primjenom određenog koeficijenta na osnovicu osobnog odbitka iz članka 14. stavak 1. Zakona. Osim što se više ne iskazuje posebno terenski dodatak, jer se dnevnicama može isplaćivati za službena putovanja ili za rad na terenu<sup>1</sup>, u tuzemstvu ili inozemstvu, razlike u neoporezivim iznosima od 1. siječnja 2017. u odnosu na one koji su se primjenjivali do toga datuma jesu sljedeće:

- neoporeziva naknada za odvojen život od obitelji povećana je sa 1.600,00 kuna mjesečno na 1.750,00 kuna mjesečno

- neoporezivi iznos otpremnine zbog poslovno uvjetovanih otkaza i osobno uvjetovanih otkaza, prema zakonu kojim se uređuje radni odnos povećan je s 6.400,00 kuna za svaku navršenu godinu rada kod tog poslodavca na 6.500,00 kuna

- potpore u slučaju smrti člana uže obitelji radnika moguće je neoporezivo isplatiti i za udomljenu djecu.

Također, novim Pravilnikom propisano je da ako se prigodna nagrada (božićnica, regres i sl.) isplaćuje radniku koji radi istovremeno kad dvaju ili više poslodavaca u poreznom razdoblju

za koje se prigodna nagrada isplaćuje i/ili je tijekom poreznog razdoblja imao zasnovan radni odnos kod dvaju ili više poslodavaca, ali ne istodobno, radnik je obavezan prije isplate prigodne nagrade poslodavcu pisano izjaviti je li kod drugog i/ili bivšeg poslodavca ostvario isplatu prigodne nagrade za to porezno razdoblje, u kojem iznosu i je li po toj osnovi obračunan i uplaćen predujam poreza na dohodak. U slučaju izvršene isplate prigodne nagrade, neoporezivo se može isplatiti samo razlika do 2.500,00 kuna godišnje. To znači da radnik u tijeku poreznog razdoblja može ostvariti ukupan iznos prigodne nagrade do 2.500,00 kuna godišnje neoporezivo, neovisno o tome isplaćuje li tu nagradu jedan ili više poslodavaca i neovisno o tome isplaćuje li se odjednom ili u više isplata.

Nadalje, propisano je da se otpremnina zbog poslovno uvjetovanih otkaza i osobno uvjetovanih otkaza može isplatiti i radniku kojemu je radni odnos prestao sporazumom poslodavca i radnika na prijedlog poslodavca, pod uvjetom da je radnik bio obuhvaćen u višak radnika sukladno odredbi članka 127. Zakona o radu. Kolektivni višak radnika uređen tim člankom odnosi se na slučajeve kada kod poslodavca u razdoblju od 90 dana može prestati potreba za radom najmanje 20 radnika, od kojih bi poslovno uvjetovanim otkazom prestali ugovori o radu najmanje petorice radnika, s tim da su u taj višak radnika uključeni i radnici kojima će radni odnos prestati poslovno uvjetovanim otkazom ugovora o radu i sporazumom poslodavca i radnika na prijedlog poslodavca.

Vežano uz neoporezive naknade za službeno putovanje, razlike u odnosu na prijašnji Pravilnik su sljedeće:

- službenim putovanjem u inozemstvo smatra se i putovanje iz jedne strane države u drugu i iz jednog mjesta u drugo mjesto na teritoriju strane države

- za službeno putovanje letaćkog osoblja u inozemstvo, koje ukupno traje manje od osam sati, računajući vrijeme od sata polaska aviona s posljednjeg aerodroma u Republici Hrvatskoj do sata povratka na prvi aerodrom u Republici Hrvatskoj, neoporezivo se može isplatiti inozemna dnevnicama umanjena za 70 %

- inozemna dnevnicama određena za stranu državu u koju se službeno putuje obračunava se od sata prelaska granice Republike Hrvatske, a dnevnicama određene za stranu državu iz koje se dolazi, do sata prelaska granice Republike Hrvatske

- u slučaju putovanja avionom, inozemna dnevnicama obračunava se od sata polaska aviona s posljednjeg aerodroma u Republici Hrvatskoj do sata povratka aviona na prvi aerodrom u Republici Hrvatskoj

- u slučaju putovanja brodom, dnevnicama se obračunava od sata polaska bro-

da iz posljednjeg pristaništa u Republici Hrvatskoj do sata povratka broda u prvo pristanište Republici u Hrvatskoj

- ako se službeno putuje u više zemalja, u odlasku se obračunava dnevnicama utvrđena za stranu država u kojoj počinje službeno putovanje, a u povratku dnevnicama utvrđena za stranu državu u kojoj je službeno putovanje završeno

- za svako zadržavanje odnosno proputovanje kroz stranu državu koje traje dulje od 12 sati, obračunava se dnevnicama za tu stranu državu

- ako se jedan službeni put odnosi na put u tuzemstvo i inozemstvo, prvo se utvrđuje pravo na inozemnu dnevnicu, a nakon toga pravo na tuzemnu dnevnicu, uzimajući u obzir ukupan broj dana/sati provedenog na službenom putu

- u neoporezive izdatke po osnovi službenog puta ubrajaju se i izdatci za pribavljanje putničkih isprava, cijepljenje i liječničke preglede, u svezi sa službenim putovanjem u inozemstvo, ako navedene troškove ne plaća obvezno zdravstveno osiguranje, i to u stvarnim iznosima

- pod smještajem na službenom putovanju ne smatra se smještaj za dnevni odmor. Iznimno, neoporezivi izdatak za dnevni odmor članova posade zrakoplova pri obavljanju službenoga putovanja obračunava se na temelju hotelskoga računa, ako je vrijeme zadržavanja na aerodromu između dvaju letova u tijeku 24 sata, dulje od četiri sata. Neoporezivi izdatak za dnevni odmor obračunava se i za izdatak za dnevni odmor vozača u cestovnom prometu, u slučaju odmora prema posebnom propisu.

- dnevnicama za rad na terenu u inozemstvu isplaćuje se radniku izaslanom na rad odnosno raspoređenom na rad u inozemstvo po osnovi radnog odnosa zasnovanog s poslodavcem u Republici Hrvatskoj, a ne odnosi se na ustupljene radnike.

Sa službenim putovanjem izjednačeno je i upućivanje radnika na obrazovanje i izobrazbu, ako se obrazovanje i izobrazba obavlja izvan mjesta prebivališta ili uobičajenog boravišta radnika te se može neoporezivo isplatiti naknada za troškove prijevoza do visine cijene karata sredstvima javnog prijevoza i troškovi smještaja do visine stvarnih izdataka, a u slučajevima seminara i savjetovanja i dnevnicama i/ili naknade za korištenje privatnog automobila u službene svrhe do visine i pod uvjetima propisanim Pravilnikom. Pri tome, ako radnik ne posjeduje izvornu prijevoznu kartu radi priznavanja izdatka do visine cijene karte javnog prijevoza, osim cjenika, potrebno je osigurati i podatke o prijevoznom sredstvu kojim je radnik putovao. Ako više radnika putuje istim osobnim (privatnim) automobilom, izdatak se može priznati samo jednom radniku. To zapravo znači da se radniku priznaje trošak puta i ako je u mjesto gdje se obavlja obrazovanje i izobrazba putovao osobnim automobilom, ali ne u visini 2 kn po kilometru kao u slučaju seminara i savjetovanja, već do iznosa cijene karata sredstvima javnog prijevoza.

Neoporezivim primitcima smatraju se i naknade troškova prijevoza na posao i s posla međumjesnim javnim prijevozom, međutim, sukladno Pravilniku, one se ne mogu neoporezivo isplatiti radnicima koji cijeli mjesec nisu radili, odnosno koji su cijeli mjesec proveli na bolovanju ili plaćenom, odnosno neplaćenom dopustu u skladu s posebnim propisima.

Troškovi korištenja privatnog automobila u službene svrhe u iznosu do 2 kn po km, mogu se neoporezivo isplatiti i za putovanje u mjestu rada i/ili do 30 kilometara od mjesta rada (locco vožnja), a na temelju evidencije o korištenju privatnog automobila u službene svrhe, koja osobito sadržava sljedeće: opće podatke o poslodavcu i radniku (naziv, ime i prezime, OIB), marku automobila, registarsku oznaku vozila, početno i završno stanje brojala - kilometar/sata, relaciju i svrhu puta te račune za stvarno nastale troškove vezane uz korištenje automobila (računi za parkiranje i slično).

Kod troškova prijevoza se vjerodostojnim ispravama smatraju i javno objavljeni, odnosno dostupni cjenici ovlaštenih prijevoznika koje su poslodavci radi priznavanja neoporezivih iznosa obvezni osigurati i čuvati u svojim službenim evidencijama, odnosno uz putni nalog.

### 3. Primitci u naravi

Člankom 22. Pravilnika propisan je način utvrđivanja primitaka u naravi. Većina odredaba vezana uz način utvrđivanja primitaka u naravi ostala je ista, a novost je što je kod vrijednosti primitaka po osnovi korištenja prijevoznih sredstava dodano da se vrijednost utvrđuje i u visini 20 % mjesečne rate dugotrajnog najma (uvećano za porez na dodanu vrijednost), bez obzira na opseg korištenja prijevoznih sredstava u privatne svrhe.

Novost je i što je člankom 54. stavak 3. Pravilnika propisano da se primitcima u naravi ne smatraju primitci koje neprofitne organizacije omogućuju svim svojim članovima pod istim uvjetima, a vezani su uz obavljanje djelatnosti neprofitne organizacije odnosno ispunjavanju svrhe postojanja neprofitne organizacije, osobito:

- posebna radna ili svečana odjeća obilježena nazivom ili znakom neprofitne organizacije, u skladu s posebnim propisima o zaštiti na radu ili prema statutu neprofitne organizacije

- obvezni liječnički pregledi prema posebnim propisima

- sistematski kontrolni liječnički pregledi

- obrazovanje i izobrazba koji su u svezi s djelatnosti neprofitne organizacije.

Također, pojašnjeno je da se predujam poreza na dohodak iz primitaka od drugog dohotka ostvarenih u naravi te porez na dohodak iz primitaka od kapitala ostvarenih u naravi plaća najkasnije do 15. dana u mjesecu koji slijedi nakon mjeseca u kojem je primitak ostvaren.

<sup>1</sup> Radom na terenu u tuzemstvu smatra se boravak radnika izvan mjesta svojega prebivališta ili uobičajenog boravišta radi poslova koje obavlja izvan sjedišta poslodavca ili sjedišta izdvojene poslovne jedinice poslodavca i kada poslodavac obavlja takvu vrstu djelatnosti koja je po svojoj prirodi vezana uz rad na terenu (mjesto rada se razlikuje od mjesta sjedišta poslodavca ili njegove poslovne jedinice i mjesta prebivališta ili uobičajenog boravišta radnika, pri čemu je mjesto rada udaljeno od tih mjesta najmanje 30 kilometara). Radom na terenu smatra se i sudjelovanje radnika u razvojno-istraživačkim transferima znanja čiji je cilj osmišljavanje i unaprjeđivanje proizvodnje i poslovnih rješenja vezanih uz djelatnost poslodavca, kao i verifikacija, integracija i implementacija poslovnih rješenja koji su proizvod poslodavca, te ako su ti poslovi u opisu radnog mjesta radnika.

#### 4. Porezna kartica

Od 2018. uvest će se elektronički zapis porezne kartice te su novim Pravilnikom, člancima 28. i 29. dodane odredbe o načinu dostave, izmjene i drugim uvjetima glede porezne kartice u obliku elektroničkog zapisa. Tako je propisano da su u slučaju raskida radnog odnosa ili prestanka isplate mirovine, kada su korišteni podatci s Obrasca PK u elektroničkom obliku, poslodavac i isplatitelj mirovine dužni o tome izvijestiti Poreznu upravu putem sustava *ePorezna*. Nadalje, u slučaju raskida radnog odnosa, odnosno prestanka rada kod tog poslodavca ili isplatitelja plaće, poslodavac i isplatitelj plaće za svoje potrebe, odnosno potrebe poreznog nadzora, zadržava izlisan elektronički zapis iz sustava *ePorezna*. U odnosu na sadržaj Obrasca, propisano je da ako se Obrazac PK izdaje u elektroničkom obliku, propisani podatci mogu biti drukčije strukturirani, o čemu će Porezna uprava donijeti posebnu tehničku uputu.

**Novost je i što je dodano da pri raskidu radnog odnosa na zahtjev radnika poslodavac može zadržati Obrazac PK sve dok ne isplati sve primitke (plaću) iz članka 21. Zakona, a kako bi, primjerice, i pri toj zadnjoj isplati plaće mogao iskoristiti osobni odbitak na temelju podataka upisanih na PK.**

Dodatna mogućnost dana je za korištenje osobnog odbitka na temelju Obrasca PK kod više isplatitelja dohotka od nesamostalnog rada. Stoga, radnik koji ostvaruje dohodak od nesamostalnog rada kod dvaju ili više poslodavaca u nepunom radnom vremenu ili koji uz rad u punom radnom vremenu ima sklopljen ugovor o radu za nepuno radno vrijeme u skladu s člancima 61. i 62. Zakona o radu, odnosno osoba koja ostvaruje primitke od nesamostalnog rada kod dvaju ili više isplatitelja, može osobni odbitak koristiti kod više isplatitelja, uz uvjet da zatraži raspodjelu osobnog odbitka prema isplatiteljima (poslodavcima). U tom slučaju Porezna uprava će na poreznoj kartici evidentirati omjer (postotak) raspodjele osobnog odbitka prema isplatiteljima (poslodavcima) sukladno zahtjevu, a nakon evidentiranih promjena izdati novi Obrazac PK te istovremeno Obrazac PK s oznakom »DUPLIKAT« porezne kartice, ovisno o broju poslodavaca za koje se traži preraspodjela osobnog odbitka, a na temelju kojih se priznaje osobni odbitak pri utvrđivanju predujma poreza na dohodak od nesamostalnog rada. U tom slučaju svaki poslodavac

može koristiti osobni odbitak samo do utvrđenog postotka, neovisno o tome što u pojedinim mjesecima ostvareni dohodak može prelaziti taj iznos. S tim u svezi izmijenjene su i odredbe o upisu podataka na Obrazac IP te je propisano da podatci o plaćama i mirovinama istodobno ostvareni kod drugih poslodavaca i isplatitelja primitaka odnosno plaće i mirovine kojima porezni obveznici dostave »DUPLIKAT« porezne kartice, u Obrazac IP upisuju identifikator 4, a u stupac 6 upisuju osobni odbitak prema podacima evidentiranim na poreznoj kartici ovisno o omjeru (postotku) raspodjele osobnog odbitka koji je na njoj iskazan.

**Nadalje, u Obrazac PK pod II.2. upisuje se kratak opis promjena koje utječu na visinu faktora osobnog odbitka poreznog obveznika, a i drugih promjena koje utječu na pravilno utvrđivanje i usmjeravanje poreza na dohodak i prireza porezu na dohodak te podatci o omjeru (postotku) raspodjele osobnog odbitka prema poslodavcima. Međutim, radi zaštite podataka poreznog obveznika, dodana je i odredba da porezni obveznik može zatražiti da mu Porezna uprava pri prelasku kod novog poslodavca izda Obrazac PK samo s važećim, postojećim podacima, bez navođenja povijesnih podataka i opisa promjene.**

#### 5. Olakšice za potpomognuta područja i Grad Vukovar

Novim Zakonom o porezu na dohodak izbačene su posebne olakšice za potpomognuta područja razvrstana u II. skupinu po stupnju razvijenosti prema posebnom propisu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, a zbog povećanja osnovnog osobnog odbitka na 3.800,00 kuna mjesečno te su ostale samo olakšice za I. skupinu i Grad Vukovar.

Način korištenja navedenih olakšica uređen je člankom 57. Pravilnika te je propisano da obračunani predujam poreza na dohodak od nesamostalnog rada (plaće i mirovine) poreznom obvezniku koji ima prebivalište i boravi na potpomognutim područjima jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti prema posebnom propisu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i području Grada Vukovara, utvrđenog prema posebnom propisu o obnovi i razvoju Grada Vukovara, poslodavac, isplatitelj plaće ili mirovine ili sam porezni obveznik umanjuje za 50 %, isključivo na temelju upisanog podatka na

poreznoj kartici, i to ako su kumulativno zadovoljena dva uvjeta:

1. da je na poreznoj kartici - Obrascu PK upisana oznaka grada/općine koja je, u trenutku obračuna, prema važećoj Odluci o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti razvrstana u I. skupinu po stupnju razvijenosti ili da je upisano područje Grada Vukovara i

2. da je na poreznoj kartici - Obrascu PK pod oznakom za prebivalište i boravak radnika i osobe koja ostvaruje primitke (plaću) iz članka 21. Zakona odnosno umirovljenika ili korisnika obiteljske mirovine na potpomognutim područjima jedinica lokalne samouprave i području Grada Vukovara upisana oznaka »P1«.

Nadalje, propisano je da ako obitelj poreznog obveznika ima prebivalište (stan ili kuću u vlasništvu ili posjedu) i boravi na potpomognutim područjima jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti prema posebnom propisu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i području Grada Vukovara, a porezni obveznik ima prebivalište (stan ili kuću u vlasništvu ili posjedu) i boravi na području izvan tih područja, porezni obveznik nema pravo na umanjenje predujma poreza na dohodak odnosno poreza na dohodak od nesamostalnog rada (plaće i mirovine).

U postupku godišnjeg obračuna poreza na dohodak, poreznom obvezniku koji ima prebivalište i boravi na potpomognutim područjima jedinica lokalne samouprave razvrstanih u I. skupinu po stupnju razvijenosti prema posebnom propisu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i području Grada Vukovara, a podatak o tome upisan je na poreznu karticu te u tijeku poreznog razdoblja nije došlo do promjena koje utječu na utvrđivanje predujma poreza na dohodak, porezni obveznik nije obavezan uz godišnju poreznu prijavu ili putem Obrasca ZPP-DOH u slučaju posebnog postupka, priložiti vjerodostojne isprave kojima dokazuje pravo na umanjenje obveze poreza na dohodak. Međutim, Porezna uprava može od poreznog obveznika zatražiti isprave kojima se dokazuje pravo na umanjenje obveze poreza na dohodak, neovisno o podacima iskazanim u poreznoj kartici - Obrascu PK.

U slučaju da porezni obveznik nema PK, jer ne ostvaruje dohodak od nesamostalnog rada, može radi korištenja propisanih olakšica za potpomognuta područja i Grad Vukovar podnijeti

Obrazac ZPP-DOH do kraja veljače tekuće za prethodnu godinu, te će mu se godišnji dohodak u posebnom postupku umanjiti za navedenu olakšicu. Ako je porezni obveznik obavezan podnijeti godišnju poreznu prijavu, tada neće podnositi Obrazac ZPP-DOH, već će podatke o olakšicama upisati u Obrazac DOH.

#### 6. Konačan dohodak

Novim je Zakonom dohodak podijeljen u godišnji dohodak i konačan dohodak te je to usklađeno i Pravilnikom. Budući da se za konačan dohodak više ne može podnijeti godišnja porezna prijava, kao ni provesti poseban postupak utvrđivanja godišnjeg dohotka i razlika poreza za povrat ili uplatu, propisana su nova pravila za priznavanje izdataka, gubitaka, uračunavanje poreza plaćenog u inozemstvu i sl., a koji su se prije priznavali na temelju podnesene godišnje porezne prijave, odnosno godišnjeg obračuna u posebnom postupku.

Tako se pri ostvarivanju dohotka od imovinskih prava (ograničenog ustupa autorskih prava, prava industrijskog vlasništva i drugih imovinskih prava u skladu s posebnim propisima) priznaju izdatci, koji se utvrđuju u visini stvarno nastalih izdataka, za koje porezni obveznik posjeduje uredne i vjerodostojne isprave. Izdatci se mogu priznati u izvješću koje porezni obveznik podnosi Poreznoj upravi najkasnije u roku 15 dana od dana isteka godine za koju se izvješće podnosi. Budući da porez na dohodak od imovinskih prava obračunavaju, obustavljaju i uplaćuju isplatitelji primitka kao porez po odbitku istodobno s isplatom primitka, i to od ukupne naknade primjenom stope od 24 %, može se očekivati da će porezni obveznik podnošenjem izvješća o izdatcima istekom godine ostvariti povrat poreza, o čemu će Porezna uprava donijeti rješenje. Člankom 68. Pravilnika propisano je da se navedeni izdatci priznaju na temelju izvješća u formi zahtjeva poreznog obveznika, koji se predaje nadležnoj ispostavi Porezne uprave prema prebivalištu, odnosno uobičajenom boravištu. Taj zahtjev obvezno sadržava, osim općih podataka o poreznom obvezniku, iznos i vrste stvarno nastalih izdataka. Uz zahtjev se obvezno prilažu uredne i vjerodostojne isprave iz kojih se nedvosmisleno može utvrditi nastanak izdataka i povezanost izdataka s ostvarenim primitcima od kojih je utvrđen dohodak i porez na dohodak od imovinskih prava.

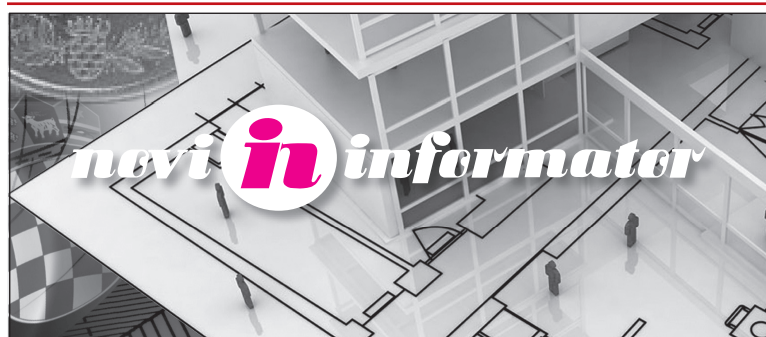


Zbog velikog interesa ponavljamo savjetovanje:

**Sve o novinama u gradnji, prostornom uređenju, legalizaciji zgrada i komunalnom gospodarstvu**

10. svibnja 2017. (srijeda), u 9,30 sati

Sheraton Zagreb Hotel, Kneza Borne 2, Zagreb



# Porez na promet nekretnina pri razvrgnuću suvlasništva nekretnine

ANTE DREZGA, dipl. iur.,  
sudski savjetnik na Vrhovnom  
sudu Republike Hrvatske\*

**Nastavljajući s obradom tema koje se odnose na porez na promet nekretnina, a nakon što je u Informatoru, broj 6462 od 20. ožujka 2017., pisao o oporezivanju prometa nekretnina u praksi Vrhovnog suda Republike Hrvatske, autor u ovom broju lista piše o vrlo zanimljivoj temi poreza na promet nekretnina pri razvrgnuću suvlasništva nekretnina. Drugi dio članka objavit ćemo u jednom od sljedećih brojeva lista.**

## 1. Umjesto uvoda

Suvlasništvo je takvo sudjelovanje više osoba u pravu vlasništva iste stvari, pri kojem svakom pojedinom suvlasniku pripada po neki dio prava vlasništva iste stvari, računski određen razmjerno cijelom pravu vlasništva.<sup>1</sup> Svaki suvlasnik ima pravo na razvrgnuće. Razvrgnuće suvlasništva na nekretnini dovodi do stjecanja prava vlasništva (samovlasništva) na toj istoj nekretnini ili dijelu te nekretnine, a time i do nastanka porezne obveze plaćanja poreza na promet nekretnine.

Predmet članka je analiza tko je porezni obveznik, kad nastaje porezna obveza i koje su pretpostavke za oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina pri razvrgnuću suvlasništva nekretnine.

\* Stajališta iznesena u ovom članku, a o kojima nema evidentirane sudske prakse Vrhovnog suda Republike Hrvatske, isključivo su osobna stajališta autora i ne predstavljaju službeno stajalište institucije u kojoj autor radi.

<sup>1</sup> Gavella, Nikola, Josipović, Tatjana, Gliha, Igor, Belaj, Vlado, Stipković, Zlatan: *Stvarno pravo*, Zagreb, Informator, 1998., str. 494.

## 2. Oporezivanje prometa nekretnina

Oporezivanje prometa nekretnina sada je uređeno Zakonom o porezu na promet nekretnina (u nastavku teksta: ZPPN/16),<sup>2</sup> a prije je bilo uređeno Zakonom o porezu na promet nekretnina iz 1997., koji je nekoliko puta bio mijenjan i dopunjavan (u nastavku teksta: ZPPN/97).<sup>3</sup>

Prometom nekretnina smatra se svako stjecanje vlasništva nekretnine u Republici Hrvatskoj, osim onog stjecanja na koje se plaća porez na dodanu vrijednost. Stjecanjem nekretnine smatra se kupoprodaja, zamjena, nasljeđivanje, darovanje, unošenje i izuzimanje nekretnina iz trgovačkog društva, stjecanje dosjelošću, stjecanje nekretnina u postupku likvidacije ili stečaja, stjecanje na temelju odluka suda ili drugog tijela, stjecanje na temelju zakona te ostali načini stjecanja nekretnina od drugih osoba.

Porez na promet nekretnina plaća stjecatelj nekretnine na svako stjecanje vlasništva nekretnine u Republici Hrvatskoj na koje se ne plaća porez na dodanu vrijednost (PDV).<sup>4</sup> Dakle, porezni obveznik poreza na promet nekretnina je stjecatelj nekretnine u Republici Hrvatskoj kad se na takvo stjecanje ne plaća PDV.

Porezna osnovica poreza na promet nekretnina je tržišna vrijednost nekretnine u trenutku nastanka porezne obveze. Pod tržišnom vrijednosti nekretnine podrazumijeva se cijena nekretnine što se postiže ili se može postići na tržištu u trenutku nastanka porezne obveze. Porez na promet nekretnina sada se plaća po stopi od 4 %, dok je ZPPN/97 bila određena stopa od 5 %. Porez na promet nekretnina obračunava se tako da se porezna osnovica pomnoži s poreznom stopom.

## 3. Stjecanje vlasništva nekretnine razvrgnućem suvlasništva

Među ostale slučajeve stjecanja vlasništva nekretnina, izvan poimenično nabrojanih slučajeva prometa nekretninom (kupoprodaja, zamjena, nasljeđi-

<sup>2</sup> Nar. nov., br. 115/16.

<sup>3</sup> Nar. nov., br. 69/97, 26/00, 127/00, 153/02, 22/11 i 143/14.

<sup>4</sup> Porez na dodanu vrijednost (PDV) plaća se ako se radi o prometu nekretninom pri kojem je isporučitelj nekretnine porezni obveznik upisan u registar obveznika PDV-a kada isporučuje građevinsko zemljište ili građevinu ili dijelove građevine i zemljište na kojoj je izgrađena, a ta je građevina nastajena ili korištena manje od dvije godine.

vanje itd.), možemo ubrojiti i stjecanje vlasništva razvrgnućem suvlasništva. Naime, pravni učinak razvrgnuća suvlasništva je prestanak suvlasništva i nastanak (stjecanje) individualnog prava vlasništva. Stoga je porezni obveznik poreza na promet nekretnina stjecatelj individualnog prava vlasništva koje nastaje razvrgnućem suvlasništva nekretnine.

Međutim, u slučaju razvrgnuća isplatom, kada suvlasniku kojem se isplaćuje vrijednost njegova dijela prestaje njegovo suvlasništvo, ali on ne stječe pravo vlasništva, nego tražbinu na isplatu.<sup>5</sup>

Poseban slučaj je slučaj civilnog razvrgnuća. U tom slučaju nekretnina u suvlasništvu prodaje se trećoj osobi, a ostvarena cijena dijeli se između suvlasnika. Prema tome, prestaje suvlasništvo, a pravo vlasništva ne stječu suvlasnici nego kupac.

Posebnost, također, nalazimo i pri razvrgnuću suvlasništva uspostavom etažnog vlasništva. Pri razvrgnuću suvlasništva uspostavom etažnog vlasništva zapravo se ne razvrgava suvlasništvo nego se modificira pravni režim sudjelovanja suvlasnika u pravu vlasništva nekretnine.<sup>6</sup> Dakle, ne prestaje suvlasništvo, ali nastaje etažno vlasništvo.

## 4. Nastanak porezne obveze

Trenutak nastanka porezne obveze plaćanja poreza na promet nekretnina pri razvrgnuću suvlasništva ovisi o trenutku stjecanja vlasništva u poreznom smislu. Ako se radi o sporazumnom razvrgnuću, porezna obveza nastaje u trenutku sklapanja ugovora o razvrgnuću. Ako se suvlasništvo razvrgava sudskim putem, porezna obveza nastaje u trenutku pravomoćnosti sudske odluke o razvrgnuću.

**Naglašavamo da je riječ o stjecanju vlasništva nekretnine u smislu odredaba Zakona o porezu na promet nekretnina, a ne u smislu odredaba građanskog prava o stjecanja prava vlasništva na nekretninama.** Naime, za izvedeno stjecanje prava vlasništva u smislu odredaba građanskog prava traže se tri pretpostavke: vlasništvo prednika, naslov stjecanja i način stjecanja, a način stjecanja vlasništva na nekretnini je upis vlasništva u zemljišnoj knjizi u korist stjecatelja.

Stjecanje do kojeg dolazi na temelju ugovora ili sudske odluke o razvrgnuću

<sup>5</sup> Gavella, Nikola, Josipović, Tatjana, Gliha, Igor, Belaj, Vlado, Stipković, Zlatan: *Stvarno pravo*, Zagreb, Informator, 1998., str. 521 - 522.

<sup>6</sup> Gavella, Nikola, Josipović, Tatjana, Gliha, Igor, Belaj, Vlado, Stipković, Zlatan: *Stvarno pravo*, Zagreb, Informator, 1998., str. 517.

jest izvedeno - svoje pravo na ono što stječe razvrgnućem suvlasništva izvodi stjecatelj (dotadašnji suvlasnik), na temelju ugovora o razvrgnuću ili na temelju odluke o razvrgnuću, iz suvlasničkog dijela koji gubi razvrgnućem.<sup>7</sup> Prema tome, stjecanje prava vlasništva nekretnine u građansko-pravnom smislu, kao jedan od stvarnopravnih učinaka razvrgnuća suvlasništva nekretnine, ne nastupa samim sklapanjem ugovora odnosno pravomoćnošću odluke o razvrgnuću, nego upisom stjecateljeva vlasništva nekretnine u zemljišnoj knjizi.

To napominjemo zato što u praksi porezni obveznici ističu da nisu dužni platiti porez na promet nekretnina jer nisu stekli nekretninu na temelju sklapanog ugovora, već da je sklapanje ugovora samo jedna od više pretpostavki za (izvedeno) stjecanje prava vlasništva na nekretnini i da će pravo vlasništva steći tek upisom u zemljišne knjige. **Suprotno tome, u upravnoj i upravno-sudskoj praksi govori se o stjecanju nekretnina u poreznom smislu pa se ističe da za oporezivanje stjecatelja nekretnine nije relevantan prijenos prava vlasništva na stjecatelja u zemljišnim knjigama.**<sup>8</sup>

## 5. Oslobođenje od poreza na promet nekretnina pri razvrgnuću suvlasništva

Pravo na porezno oslobođenje predviđeno je pri razvrgnuću suvlasništva pod određenim pretpostavkama. Prema zakonskom uređenju, do stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na promet nekretnina (u nastavku teksta: ZIDZPPN/11)<sup>9</sup> porez na promet nekretnina ne plaćaju osobe koje stječu određene posebne dijelove nekretnine razvrgnućem suvlasništva do iznosa vrijednosti njihova suvlasništva prije razvrgnuća<sup>10</sup>. Nakon stupanja na snagu ZIDZPPN/11 porez na promet

<sup>7</sup> Gavella, Nikola, Josipović, Tatjana, Gliha, Igor, Belaj, Vlado, Stipković, Zlatan: *Stvarno pravo*, Zagreb, Informator, 1998., str. 522.

<sup>8</sup> Zabilježili smo objavljenu setenciju: »Na razrez poreza na promet nekretnina temeljem valjanog kupoprodajnog ugovora nije od utjecaja činjenica da je općinski sud odbio zahtjev za uknjižbu prava vlasništva na temelju tog ugovora jer prodavatelj nije upisan kao vlasnik.« (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-6058/2001 od 20. srpnja 2005.).

<sup>9</sup> Nar. nov., br. 22/11, ZIDZPPN/11 bio je na snazi od 26. veljače 2011.

<sup>10</sup> Odredba članka 11. točka 8. Zakona o porezu na promet nekretnina prije stupanja na snagu ZIDZPPN/11 glasila je: »Porez na promet nekretnina ne plaćaju osobe koje stječu određene posebne dijelove nekretnine razvrgnućem suvlasništva ili pri diobi zajedničkog vlasništva nekretnina, do iznosa vrijednosti njihovog suvlasništva, odnosno zajedničkog vlasništva prije razvrgnuća.«

nekretnina ne plaćaju osobe koje razvrgnućem suvlasništva na nekretnini stječu posebne dijelove te nekretnine, pri čemu omjer stečenog posebnog dijela odgovara omjeru idealnog suvlasničkog dijela na toj cijeloj nekretnini prije razvrgnuća suvlasništva.<sup>11</sup>

**Iz ZIDZPPN/11, prema našem mišljenju, proizlazi sadržajno sužavanje slučajeva oslobođenja od plaćanja poreza na promet nekretnina pri razvrgnuću suvlasništva. To zakonsko uređenje predviđa mogućnost poreznog oslobođenja u slučaju razvrgnuća nad samo jednom nekretninom, što u bitnom isključuje mogućnost oslobođenja od plaćanja poreza u slučaju razvrgnuća suvlasništva na nekoliko nekretnina istodobno (dioba po ekvivalentu).**

**Isključenje mogućnosti oslobođenja od plaćanja poreza na promet nekretnina u slučaju diobe po ekvivalentu smatramo opravdanim u poreznom sustavu u kojem se oporezuje zamjena nekretnina pri kojoj je porezni obveznik svaki sudionik u zamjeni, i to za vrijednost nekretnine koju stječe.** Pri zamjeni nekretnina svakom ugovaratelju prestaje vlasništvo na nekretnini koju je imao u vlasništvu do zamjene, a on stječe u vlasništvu nekretninu svog suugovaratelja. Učinci su slični pri razvrgnuću suvlasništva na nekoliko nekretnina istodobno (dioba po ekvivalentu). Suvlasniku prestaje dotadašnje suvlasništvo na tim nekretninama, a on stječe suvlasničke dijelove ostalih suvlasnika na onoj nekretnini ili nekretninama koje u cijelosti pripadaju njemu u vlasništvo. Radi se zapravo o zamjeni suvlasničkih dijelova, odnosno o stjecanju nekretnine ili više nekretnina koje takvim razvrgnućem pripadnu suvlasniku, i to u suvlasničkom dijelu koji prelazi njegov dotadašnji suvlasnički dio.

Prema nekim tumačenjima, navedena odredba ZIDZPPN/11 odnosi se samo na slučaj kada se razvrjava suvlasništvo nad nekretninom koja se sastoji od zemljišta sa zgradom i koja »nije bila etažirana prema omjerima idealnih dijelova, pa se etažiranjem stječu posebni dijelovi.«<sup>12</sup> **Takvo tumačenje ne prihvaćamo jer, prema našem mišljenju, zakonska odredba ne isključuje mogućnost po-**

**reznog oslobođenja i u slučaju razvrgnuća suvlasništva geometrijskom diobom nekretnine.**

**Nakon usporedbe prijašnje i odredbe ZIDZPPN/11 usudimo se reći da se ne radi o pojašnjenju prijašnje odredbe (kako proizlazi iz obrazloženja prijedloga zakona), već o sasvim novoj odredbi koja drukčije regulira materiju koja je regulirana prijašnjim propisom.** Takav zaključak nameće se i kada se usporede dva mišljenja Porezne uprave, Središnjeg ureda,<sup>13</sup> prvo iz 2003.,<sup>14</sup> a drugo iz 2014.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Braovac, mr. sc. Ilija: Nedorečenost poreznih oslobođenja u sustavu poreza na promet nekretnina u Hrvatskoj, Zbornik radova s konferencije - Skrivena javna potrošnja: Sadašnjost i budućnost poreznih izdataka, Institut za javne financije, 2012.

<sup>13</sup> Mišljenja su dostupna na internetskim stranicama Porezne uprave - www.porezna-uprava.hr.

<sup>14</sup> U mišljenju Porezne uprave, Središnjeg ureda, KLASA: 410-20/03-01/41, URBROJ: 513-07/03-2, od 23. travnja 2003., navedeno je sljedeće: »Na upit osobe A, o plaćanju poreza na promet nekretnina temeljem ugovora o razvrgnuću suvlasničke zajednice, u nastavku odgovaramo.

Člankom 11. stavak 8. Zakona o porezu na promet nekretnina (Narodne novine, broj: 69/97, 26/00 i 153/02) propisano je da porez na promet nekretnina ne plaćaju osobe koje stječu određene posebne dijelove nekretnine razvrgnućem suvlasništva ili pri diobi zajedničkog vlasništva nekretnina, do iznosa vrijednosti njihovog suvlasništva, odnosno zajedničkog vlasništva prije razvrgnuća.

Sukladno navedenom, iz dostavljenog upita vidljivo je da temeljem ugovora o razvrgnuću suvlasničke zajednice suvlasnici razvrjavaju suvlasništvo na način da umjesto vlasništva idealnog dijela katastarskih čestica dobivaju vlasništvo točno određenih katastarskih čestica. Porez na promet nekretnina ne plaća pojedini suvlasnik do iznosa vrijednosti svog suvlasničkog dijela. Suvlasnik čiji je određeni dio katastarskih čestica poslije razvrgnuća veći od vrijednosti njegovog idealnog dijela, plaća porez na promet nekretnina na iznos vrijednosti koji je veći od vrijednosti idealnog dijela.«

<sup>15</sup> Novo mišljenje Porezne uprave, Središnjeg ureda, KLASA: 410-20/14-01/20, URBROJ: 513-07-21-01/14-2, od 2. listopada 2014., ukazuje na uočenu promjenu u zakonodavstvu: »Zaprimili smo upit poreznog obveznika iz dostavnog spiska o obvezi plaćanja poreza na promet nekretnina kod razvrgnuća suvlasništva jedne nekretnine.

Naime, porezni obveznici suvlasnici su gospodarske zgrade i pašnjaka katastarske čestice broj 234/4, ukupne površine 1.040 m<sup>2</sup>. Suvlasništvo je podijeljeno u omjerima 27/52 i 25/52. Porezni obveznici su katastarsku česticu 234/4 razdijelili na način da katastarska čestica 234/4 ima površinu 540 m<sup>2</sup>, te je parcelacijom utvrđena nova katastarska čestica 234/48 površine 500 m<sup>2</sup>.

Ugovorom o razvrgnuću suvlasništva porezni obveznici postaju vlasnici tako da suvlasnik koji je u suvlasništvu imao omjer suvlasništva 27/52, postaje vlasnikom katastarske čestice 234/4 površine 540 m<sup>2</sup>, dok suvlasnik koji je u suvlasništvu imao omjer suvlasništva 25/52, postaje vlasnikom katastarske čestice 234/48 površine 500 m<sup>2</sup>.

(...)

Isti ćemo da je tada riječ o razvrgnuću suvlasništva ili diobi zajedničkog vlasništva unutar jedne nekretnine pa se u cijelosti određuje oslobođenje od plaćanja poreza na promet nekretnina pod uvjetom da omjer stečenog posebnog dijela odgovara omjeru idealnog suvlasničkog dijela na toj cijeloj nekretnini prije razvrgnuća suvlasništva ili diobe zajedničkog vlasništva.

<sup>16</sup> Ilijedom navedenog, kako je u konkretnom slučaju riječ o razvrgnuću suvlasništva unutar jedne nekretnine (katastarske čestice broj 234/4) pri čemu omjer stečenih dijelova odgovara omjeru idealnog suvlasničkog dijela prije razvrgnuća suvlasništva na toj cijeloj prvobitno stečenoj nekretnini, a dvije novonastale katastarske čestice su nužna posljedica provedbe parcelacijskog postupka u svrhu rješavanja imovinskopravnih odnosa između suvlasnika, porezni obveznici se mogu osloboditi obveze plaćanja poreza na promet nekretnina temeljem članka 11. točke 8. Zakona. (...).

Iz starijeg mišljenja proizlazi da se u tom konkretnom slučaju radi o razvrgnuću suvlasništva na nekoliko nekretnina istodobno i da je tu moguće porezno oslobođenje jer »porez na promet nekretnina ne plaća pojedini suvlasnik do iznosa vrijednosti svog suvlasničkog dijela«, dok »suvlasnik čiji je određeni dio katastarskih čestica poslije razvrgnuća veći od vrijednosti njegovog idealnog dijela, plaća porez na promet nekretnina na iznos vrijednosti koji je veći od vrijednosti idealnog dijela«.

U novijem mišljenju prepoznali smo slučaj geometrijske diobe, odnosno parcelaciju katastarske čestice tako da je jedna katastarska čestica podijeljena na dvije, odnosno formirana je nova katastarska čestica, a postojećoj katastarskoj čestici smanjena je površina (i po prirodni stvari smanjen njezin oblik). U mišljenju se zaključuje da se porezni obveznici mogu osloboditi obveze plaćanja poreza na promet nekretnina jer se u konkretnom slučaju radi o razvrgnuću suvlasništva unutar jedne nekretnine »pri čemu omjer stečenih dijelova odgovara omjeru idealnog suvlasničkog dijela pri-

je razvrgnuća suvlasništva na toj cijeloj prvobitno stečenoj nekretnini«.

Obrazloženje novijeg mišljenja potvrđuje našu tezu o tome da zakonsko uređenje prema ZIDZPPN/11 predviđa mogućnost poreznog oslobođenja u slučaju razvrgnuća nad samo jednom nekretninom, što zapravo isključuje mogućnost oslobođenja od plaćanja poreza u slučaju razvrgnuća suvlasništva na nekoliko nekretnina istodobno (dioba po ekvivalentu).

**Međutim, Zakon o porezu na promet nekretnina (u nastavku teksta: ZPPN/16)<sup>16</sup> donosi, prema našem mišljenju, radikalni zaokret jer predviđa porezno oslobođenje za svaki slučaj razvrgnuća suvlasništva.<sup>17</sup>**

<sup>16</sup> Nar. nov., br. 115/16, stupio je na snagu 1. siječnja 2017.

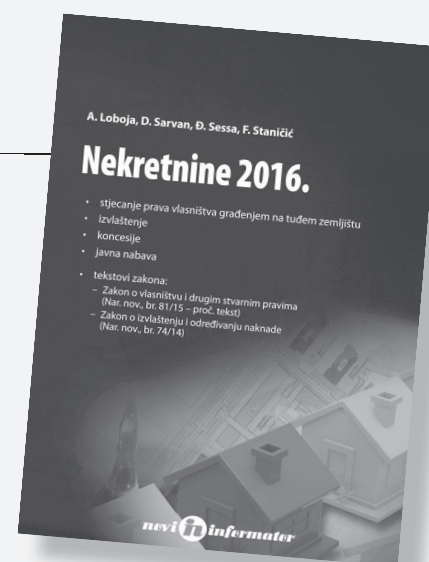
<sup>17</sup> Odredba članka 13. točka 8. ZPPN/16 glasi: »Porez na promet nekretnina ne plaćaju osobe koje razvrgnućem suvlasništva ili diobom zajedničkog vlasništva stječu posebne dijelove te ili tih nekretnina, neovisno o omjerima prije i nakon razvrgnuća suvlasništva ili diobe zajedničkog vlasništva.«



## iz naklade novog informatora

### NEKRETNINE 2016.

Opseg: 260 str.  
Format: 17 x 24 cm  
Uvez: meki  
Šifra: 05960001  
Cijena: 200,00 kn

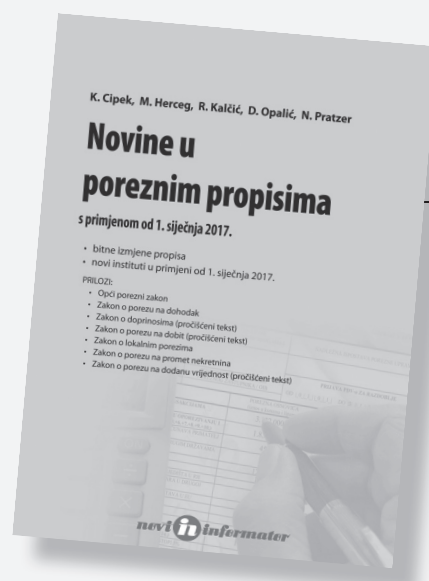


### NOVINE U POREZIM PROPISIMA

s primjenom od 1. siječnja 2017.

- bitne izmjene propisa
- novi instituti u primjeni od 1. siječnja 2017.

Opseg: 480 str.  
Format: 17 x 24 cm  
Uvez: meki  
Šifra: 06010001  
Cijena: 230,00 kn



# Pravo na godišnji odmor državnih službenika i namještenika u 2017. **2. dio**

VESNA ŠIKLIĆ ODAK, dipl. iur.

**U Informatoru broj 6468 od 1. svibnja 2017. objavili smo prvi dio članka o pravu na godišnji odmor državnih službenika i namještenika. U ovom broju dovršavamo temu pišući o pravu na naknadu plaće i drugim naknadama u svezi s godišnjim odmorom prema odredbama Zakona o državnim službenicima, Zakona o radu, Kolektivnom ugovoru i Mišljenjima Zajedničke komisije za tumačenje i praćenje primjene Kolektivnog ugovora za državne službenike.**

## 3. Naknada plaće i druge naknade u svezi s godišnjim odmorom

Prema članku 14. KU-a, službeniku i namješteniku za vrijeme korištenja godišnjeg odmora isplaćuje se naknada plaće u visini kao da je radio u redovitom radnom vremenu. Sukladno članku 41. st. 1. KU-a, plaću službenika i namještenika čini osnovna plaća i dodatci na osnovnu plaću, a prema stavku 3. istog članka dodatci na osnovnu plaću su dodatci za uspješnost na radu, dodatci za poslove s posebnim uvjetima rada i druga uvećanja plaće navedena u članku 44. Kolektivnog ugovora. Osnovna je plaća, sukladno članku 41. st. 2., umnožak koeficijenta složenosti poslova radnog mjesta na koje je raspoređen službenik ili namještenik i osnovice za izračun plaće, uvećan za 0,5 % za svaku navršenu godinu radnog staža. **Stoga se pod naknadom plaće u visini kao da je radio u redovitom radnom vremenu podrazumijeva plaća (osnovna plaća i dodatci na osnovnu plaću) koju službenik i namještenik ostvaruje za rad u redovitom radnom vremenu.**

Materijalna prava službenika i namještenika (novčani primitci) iz članak 50., 51., 52., 54., 55., 56., 58., 59., 62., 63., 64. i 66. Kolektivnog ugovora ne smatraju se dodatcima na osnovnu plaću u smislu članka 41. Kolektivnog ugovora. Međutim, u slučaju da se navedena materijalna prava na temelju Zakona o radu smatraju dodatcima na osnovnu plaću, primjenjuje se Zakon o radu kao povoljniji propis.

### 3.1. Naknada plaće kada je službenik bio na bolovanju u prethodna tri mjeseca

Državnom službeniku i namješteniku čija je priroda službe (posla) takva da mora raditi prekovremeno ili noću ili nedjeljom ili blagdanom odnosno zakonom predviđenim sljedećim danom, pripada pravo na naknadu plaće za godišnji odmor u visini prosječne mjesečne plaće isplaćene mu u prethodna tri mjeseca (čl. 14. st. 2. KU-a).

U praksi se pojavila dvojba oko izračuna plaće u slučaju kada službenik ili namještenik nije ostvario plaću u prethodna tri mjeseca, nego naknadu plaće za bolovanje. Prema mišljenju autorice ovog članka, pravo na naknadu plaće za godišnji odmor u visini triju posljednjih prosječnih plaća koje je ostvareno za puno radno vrijeme prije mjeseca u kojem je korišteno bolovanje, računa se unazad od mjeseca u kojem je službenik ili namještenik ostvario pravo na godišnji odmor, tako da se naknada plaće obračunava prema prethodna tri mjeseca u kojima službenik nije bio niti jedan dan na bolovanju, pri čemu ta tri prethodna mjeseca ne moraju biti uzastopna.

**a) U svezi s naknadom plaće za vrijeme korištenja godišnjeg odmora Zajednička komisija za tumačenje i praćenje primjene Kolektivnog ugovora za državne službenike dala je sljedeće tumačenje: (vidi: w.w.w. uprava.hr)**

#### Tumačenje, broj 1/14 od 23. travnja 2013.

Državnom službeniku i namješteniku čija je narav službe (posla) takva da mora raditi prekovremeno ili noću ili nedjeljom ili blagdanom odnosno zakonom predviđenim neradnim danom, pripada pravo na naknadu plaće za godišnji odmor u visini prosječne mjesečne plaće isplaćene mu u prethodna tri mjeseca.

Službeniku koji radi na opisani način, a koristi godišnji odmor u mjesecu kolovozu pripada pravo na naknadu plaće u visini prosječne plaće isplaćene u prethodna tri mjeseca odnosno u srpnju, lipnju i svibnju (plaće koje su ostvarene za mjesec lipanj, svibanj i travanj).

### 3.2. Naknada za neiskorišteni godišnji odmor kada državnom službeniku prestaje služba na određeno vrijeme

Sukladno članku 133. Zakona o državnim službenicima<sup>4</sup>, državnom službeniku prestaje državna služba na određeno vrijeme istekom roka na koji je službenik primljen u službu.

Stoga, državni službenik istekom roka na koji je primljen u državnu službu na određeno vrijeme, nema pravo na korištenje godišnjeg odmora (neovisno o razlozima zbog kojih nije prije iskoristio godišnji odmor), jer mu je prestala državna služba (nema mogućnosti produljenja državne službe radi korištenja godišnjeg odmora). S obzirom na to da odredbama KU-a nije propisana naknada za neiskorištene dane godišnjeg odmora, u praksi se često postavlja pitanje pripada li osobama kojima je služba na određeno vrijeme prestala, a sukladno rješenju o godišnjem odmoru nisu iskoristile cijeli godišnji odmor, pravo na naknadu prema članku 61. ZOR-a.

**a) U svezi s navedenim pitanjem Zajednička komisija za tumačenje i praćenje primjene Kolektivnog ugovora za državne službenike dala je tumačenje**

#### Tumačenje, broj 1/15 od 19. ožujka 2013.

Odredbom članka 15. Kolektivnog ugovora utvrđeno je da se državni službenici i namještenici ne mogu odreći prava na godišnji odmor, odnosno sporazumjeti s državnim tijelom da im se umjesto korištenja godišnjeg odmora isplati naknada.

Stoga, navedena odredba, kao ni druge odredbe Kolektivnog ugovora, ne reguliraju pravo isplate naknade za neiskorišteni godišnji odmor za državne službenike i namještenike kojima prestaje služba odnosno radni odnos, već nemogućnost sporazuma o isplati naknade umjesto korištenja godišnjeg odmora.

### 3.3. Naknada zbog neiskorištenog godišnjeg odmora zbog odlaska u mirovinu

Odredbe ZOR-a, prilikom utvrđivanja prava na naknadu za neiskorišteni godišnji odmor u slučaju prestanka radnog odnosa, ne prave razliku glede razloga prestanka radnog odnosa niti propisuju drukčije uvjete za izračun visine naknade (koja ovisi i o broju dana neiskorištenog godišnjeg odmora) u pojedinim oblicima prestanka radnog odnosa, kao što je npr. prestanak rada zbog odlaska u mirovinu. KU-om se ne propisuje pravo na naknadu zbog neiskorištenog godišnjeg odmora u odnosu na službenike kojima je prestao radni odnos, pa se po tom pitanju primjenjuju odredbe ZOR-a.

Međutim, za službenike koji odlaze u mirovinu, a nisu iskoristili godišnji odmor, drukčije je regulirano pitanje prava na korištenje godišnjeg odmora. Naime, prema odredbi članka 59. st. 1. i 3. ZOR-a, radnik ima pravo na jednu dvanaestinu godišnjeg odmora, određenog na način propisan odredbama članka 55. i 56. toga Zakona, za svaki mjesec rada ako radni odnos prestane prije 1. srpnja, a prema članku 18. st. 2. KU-a, izričito je propisano da službenik ili namještenik koji odlazi u mirovinu prije 1. srpnja tekuće godine, ima pravo **na puni godišnji odmor**. Dakle, za razliku od ZOR-a, koji ne propisuje takvo pravo, već propisuje da radnik kojem je prestao radni odnos prije 1. srpnja ima pravo na naknadu za proporcionalni (razmjerni) dio godišnjeg odmora za tekuću godinu, državni službenik i namještenik koji odlazi u mirovinu prije 1. srpnja tekuće godine ima pravo na puni godišnji odmor, pa s te osnove ostvaruje i pravo na naknadu za neiskorišteni puni godišnji odmor u tekućoj godini (a ne razmjerni).

## 4. Pravo na regres

Pravo državnih službenika i namještenika na regres je materijalno pravo ugovoreno člankom 50. KU-a, a predstavlja novčanu naknadu za podmirivanje troškova odmora koji nastaju kao povećani troškovi odmora, putovanja i sl., i to upravo u razdoblju korištenja godišnjeg odmora. Stoga se pravo na regres ostvaruje samo ako će službenik i namještenik stvarno koristiti godišnji odmor te ako nije koristio godišnji odmor, tada i nema pravo na regres za godišnji odmor.

Člankom 50. KU-a ugovoreno je da su ugovorne strane sporazumne da će Vlada RH službeniku i namješteniku isplatiti regres za korištenje godišnjeg odmora najkasnije do dana početka korištenja godišnjeg odmora, a o visini regresa Vlada RH i sindikati pregovarati će svake godine u postupku donošenja Prijedloga državnog proračuna, s time da, ako se dogovor ne postigne, regres iznosi najmanje onoliko koliko je bila posljednja isplata regresa u visini koja proizlazi na temelju ugovora između Vlade RH i sindikata. Dakle, Vlada RH i sindikati državnih službi obvezali su se da će svake godine prilikom donošenja Prijedloga državnog proračuna pregovarati o visini regresa, s tim da bi u slučaju neuspjelih pregovora službenici i namještenici imali pravo na regres u visini najmanje onoliko koliko je bila posljednja isplata regresa.

Posljednji je Sporazumom o visini regresa koji su sklopili Vlada RH i sindikati državnih službi, onaj od 29. lipnja 2007., kojim je utvrđen regres za 2007. godinu u iznosu od 1.250,00 kn. Na temelju Dodatka II. Kolektivnom ugovoru, članak 50. KU-a nije se primjenjivao za vrijeme važenja KU-a. Iznimno, prema Dodatku III. Kolektivnog ugovora (čl. 7.) u 2016. godini, sukladno članku 50. KU-a, Vlada je isplatila regres za korištenje godišnjeg odmora državnom službeniku i namješteniku u visini od 1.250,00 kuna.

U odnosu na isplatu regresa za korištenje godišnjeg odmora u 2017. godini, tek predstoje pregovori, jer je Izmjenama i dopunama KU-a od 23. prosinca 2016. ugovoreno da će Vlada RH i sindikati državnih službi otvoriti pregovore o mogućnosti isplate regresa za korištenje godišnjeg odmora za 2017. godinu, ako za to bude financijskih mogućnosti.

<sup>4</sup> Zakon o državnim službenicima (Nar. nov., br. 92/05, 107/07, 27/08, 34/11 - Zakon o Registru zaposlenih u javnom sektoru, 49/11, 150/11, 34/12, 94/12, 37/13, 38/13, 1/15 i 138/15).



**novi propisi****NARODNE NOVINE**  
SLUŽBENI LIST REPUBLIKE HRVATSKE**broj 37**  
**od 14. travnja 2017.**

■ **Uredbu o unutarnjem ustrojstvu Državnog zavoda za intelektualno vlasništvo** - stupila na snagu 22. travnja 2017.

■ **Uredba o izmjenama Uredbe o Tarifi upravnih pristojbi** - stupila na snagu 15. travnja 2017.

■ **Odluka o davanju naknadne suglasnosti na izmjene i dopune Statuta Hrvatskoga zavoda za zapošljavanje** - stupila na snagu 13. travnja 2017.

■ **Odluka o izmjenama Odluke o osnivanju Povjerenstva za praćenje provedbe Nacionalne strategije za uključivanje Roma, za razdoblje od 2013. do 2020. godine** - stupila na snagu 15. travnja 2017.

■ **Pravilnik o uvjetima i načinu ispitivanja elektrokemijskih sustava zaštite** - stupio na snagu 22. travnja 2017.

■ **Pravilnik o provedbi mjere 4 Ulaganja u fizičku imovinu, podmjere 4.1 Potpora za ulaganja u poljoprivredna gospodarstva iz Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014.-2020.** - stupio na snagu 22. travnja 2017.

■ **Uvjeti kvalitete opskrbe električnom energijom** - stupaju na snagu 1. siječnja 2018., osim članka 67. ovih Uvjeta koji stupa na snagu 1. siječnja 2019., članka 59. i 60. ovih Uvjeta koji stupaju na snagu 1. siječnja 2020. te članka 61. ovih Uvjeta koji stupa na snagu 1. siječnja 2021.

■ **Plan prijma u državnu službu Državnog ureda za reviziju za 2017. godinu** - stupio na snagu 14. travnja 2017.

■ **Izmjene i dopune Popisa stručnih naziva i njihovih kratica**

■ **Izmjene i dopune popisa akademskih naziva, akademskih stupnjeva i njihovih kratica**

■ **Odluka o gradskim porezima Grada Garešnice**

**broj 38**  
**od 19. travnja 2017.**

■ **Odluka o izmjenama i dopuni Odluke o osnivanju Vijeća za gospodarska pitanja Predsjednice Republike Hrvatske** - stupila na snagu 31. ožujka 2017.

■ **Odluka o raspisivanju izbora za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** - stupila na snagu 20. travnja 2017.

■ **Odluka o raspisivanju izbora za općinske načelnike, gradonačelnike i župane te njihove zamjenike** - stupila na snagu 20. travnja 2017.

■ **Odluka o raspisivanju izbora za zamjenike općinskih načelnika, gradonačelnika i župana iz reda pripadnika nacionalnih manjina, odnosno iz reda pripadnika hrvatskog naroda** - stupila na snagu 20. travnja 2017.

■ **Naredba o izmjenama i dopunama Naredbe o načinu uplaćivanja prihoda proračuna, obveznih doprinosa te prihoda**

za financiranje drugih javnih potreba u 2017. godini - stupila na snagu 20. travnja 2017.

■ **Pravilnik o vrednovanju lokacije za nuklearno postrojenje** - stupio na snagu 27. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj L-II - Redosljed izbornih radnji i tijek rokova** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj L-III - Obrasci za pripremu i provedbu izbora** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj L-IV - O pravima i dužnostima promatrača političkih stranaka, promatrača birača, promatrača nevladinih udruga i stranih promatrača na lokalnim izborima** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj L-V - O načinu glasovanja birača s tjelesnom manom, nepismenih birača te birača koji nisu u mogućnosti pristupiti na biračko mjesto** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj L-VI - O načinu uređenja biračkog mjesta** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj LS-I - O obrascima za postupak kandidiranja na izborima za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj LS-II - Postupak kandidiranja za članove predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj LN-I - O obrascima za postupak kandidiranja na izborima za općinske načelnike, gradonačelnike i župane te njihove zamjenike** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj LN-II - Postupak kandidiranja kandidata za općinske načelnike, gradonačelnike, župane te njihove zamjenike** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj MLN-I - O obrascima za postupak kandidiranja na izborima za zamjenike općinskih načelnika, gradonačelnika i župana iz reda pripadnika nacionalnih manjina, odnosno iz reda pripadnika hrvatskog naroda** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj MLN-II - Postupak kandidiranja kandidata za zamjenike općinskih načelnika, gradonačelnika i župana iz reda pripadnika nacionalnih manjina, odnosno iz reda pripadnika hrvatskog naroda** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Obvezatne upute broj FL-I - O suradnji Državnog izbornog povjerenstva Republike Hrvatske i nadležnih izbornih povjerenstava u provedbi nadzora financiranja izborne promidžbe na lokalnim izborima koji će se održati 21. svibnja 2017.** - stupile na snagu 20. travnja 2017.

■ **Odluka o visini stope prireza porezu na dohodak Općine Stara Gradiška** - stupila na snagu 1. svibnja 2017.

■ **Odluka o općinskim porezima Općine Kistanje** - stupa na snagu u roku od osam dana od dana objave u »Službenom vjesniku Šibensko-kninske županije« i u »Narodnim novinama«

**događaji**

Održano radionica Novog informatora

**Uredsko poslovanje i primjena ZUP-a**

Urednik savjetnik: K. Orešković i voditeljica radionice: Š. Kasabašić

**Dana 19. travnja 2017.** održana je uspješna radionica Novog informatora »Uredsko poslovanje i primjena ZUP-a« Radionica Novog informatora *Uredsko poslovanje i primjena Zakona o općem upravnom postupku* koja se održava se tradicionalno već punih sedam godina. Novi Zakon o općem upravnom postupku donesen i objavljen u Narodnim novinama, broj 47/09, a Uredba o uredskom poslovanju još i prije ZUP-a, u Narodnim novinama, broj 7/09. No, oba ta propisa stupila su na snagu **1. siječnja 2010. i u primjeni su već sedam godina.** ZUP - kao prvi upravno-postupovni Zakon u Republici Hrvatskoj donesen je uz velike napore, s bitnim promijenjenim i nekim novim institutima hrvatskog upravnog postupovnog prava, dok je Uredba prošla tiho i neprimjetno, iako na nov način uvodi i regulira određene nove institute. Za naše upravno-postupovno pravo bitno je istaknuti da su i danas u ovo, iznad svega digitalno doba, **ZUP i Uredba** temelj koji se mora poštovati, jer su temelji važni za daljnji postupak i elektroničko postupanje. Stoga se radionica odnosila na novi hrvatski **Zakon o općem upravnom postupku i Uredbu o uredskom poslovanju**, a voditeljica radionice bila je gospođa **Štefanija Kasabašić**, koja je odgovorila na brojna pitanja sudionika.



Sudionici radionice

Održano savjetovanje novog informatora


**Sve o novinama u gradnji, prostornom uređenju, legalizaciji zgrada i u komunalnom gospodarstvu**

Predavači: J. Bienenfeld, A. M. Končić, J. Jug

**U Zagrebu, 26. travnja 2017.,** održano je tradicionalno savjetovanje o propisima gradnje, prostornog uređenja, postupanja s nezakonito izgrađenim zgradama i komunalnog gospodarstva. »Kada smo predviđali ovo savjetovanje prema programu Vlade i Hrvatskog sabora, očekivali smo žurno usvajanje većine propisa iz ovog područja, međutim *lex Agrocoriana* zaokupio je sve, i neki od predviđenih zakona još su u saborskoj proceduri. No, temeljni Zakon o gradnji, kojim ćemo se danas baviti, izmijenjen je Narodnim novinama, broj 20/17, dok su Zakon o prostornom uređenju i Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama još u zakonskoj proceduri, kao i Zakon o koncesijama. Pretvaranje komunalne naknade na temelju poreznih zakona, tj. Zakona o lokalnim porezima (Nar. nov., br. 115/16), upravo se provodi, a daljnja davanja regulirana su prema *de lege ferenda Zakona o komunalnom gospodarstvu*, koji je sada u javnom i otvorenom savjetovanju upravo dovršen, predviđa građevinsku rentu, koja će biti možda zamjena za komunalni doprinos u drugom obliku i za korištenje postojeće infrastrukture, istaknula je u pozdravnom govoru glavna urednica lista Informatore, **Davorka Foretić**. Predavači i teme bili su sljedeći: gospodin **Josip Bienenfeld**, dipl. iur., načelnik u Sektoru za pravne poslove u Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske, s temom **Izmjene i dopune Zakona o gradnji, Zakona o prostornom uređenju i Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama**. Potom je izlagala gospođa dr. sc. **Desa Sarvan**, viša savjetnica za pravne poslove Istarske županije, s temom o **pravnom statusu i ugovornom financiranju komunalne infrastrukture i komunalnoj naknadi prema poreznim propisima**. Nakon toga govorila je gospođa **Snježana Frković**, dipl. iur., zamjenica glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske, s temom **Novi Zakon o koncesijama**. Zatim je izlagao gospodin dr. sc. **Jadranko Jug**, dipl. iur., sudac Vrhovnog



Sudionici savjetovanja

suda Republike Hrvatske, s temom **Pravo na naknadu za zemljište na kojem je izgrađena cesta**. Gospođa **Ana Marija Končić**, voditeljica Zemljišnoknjižne pisarnice u Stalnoj službi u Sesvetama, Općinski građanski sud u Zagrebu, izlagala je o **upisu zgrada u katastar i zemljišnim knjigama u redovitom postupku i postupku obnove zemljišne knjige**. Nakon izlaganja predviđana su bila dva sata za odgovore na pitanja, no to se produljilo na treći sat. Brojna pitanja ukazala su na potrebu održavanja i ponavljanja ovog savjetovanja, jer zbog velikog zanimanja nismo mogli primiti sve prijavljene sudionike. Stoga ovo savjetovanje **ponavljamo 10. svibnja 2017.,** na kojem ćemo također odgovarati na brojna pitanja, koja već stižu. 

# Vi pitate odgovaramo mi

besplatni odgovori na pitanja pretplatnika

vi-mi@novi-informator.net

## Komunalna naknada za zgradu koju koristi sud

**Obveznik plaćanja komunalne naknade za zgradu koju koristi općinski sud bila bi Republika Hrvatska, međutim ona je na temelju zakona izuzeta od plaćanja komunalne naknade, pa ako je rješenjem ipak zadužena za plaćanje te naknade, rješenje o visini komunalne naknade po isteku roka za žalbu potrebno je, zbog nezakonitosti, poništiti po službenoj dužnosti**

**Vi** Grad P. kupio je zgradu te se upisao kao njezin vlasnik u zemljišnim knjigama. Nakon toga Grad je s Ministarstvom pravosuđa potpisao ugovor o zakupu predmetne zgrade na neodređeno vrijeme za potrebe Općinskog suda.

Upravno tijelo iste jedinice lokalne samouprave donijelo je rješenje o utvrđivanju visine komunalne naknade za Općinski sud u K. Je li takvo rješenje zakonito i što učiniti ako nije, a rok za žalbu već je istekao?

*Pita: Grad P.*

**mi** U pitanju je naznačeno da je upravno tijelo jedinice lokalne samouprave donijelo rješenje o utvrđivanju visine komunalne naknade za Općinski sud u K.

Prvo, valja napomenuti da Općinski sud u K. nema pravnu osobnost, jer je pravosudno tijelo te bi stoga kao obveznik plaćanja komunalne naknade za zgradu koju koristi općinski sud obveznik plaćanja komunalne naknade bila Republika Hrvatska.

Međutim, prema članku 19. Zakona o upravljanju i raspolaganju imovinom u vlasništvu Republike Hrvatske (Nar. nov. br. 94/13 i 18/16 - stupio na snagu 22. srpnja 2013.), Republika Hrvatska i Državni ured za upravljanje državnom imovinom oslobođeni su plaćanja poreza na promet nekretnina, poreza na dobit i drugih poreza, komunalne naknade te drugih javnih davanja u odnosu na vlasništvo i upravljanje i raspolaganje državnom imovinom, osim ako posebnim propisom nije drukčije određeno. Ostala tijela državne uprave nakon predaje državne imovine u obliku nekretnina na upravljanje Uredu prestaju biti obveznici plaćanja poreza na promet nekretninama, poreza na dobit i drugih poreza, komunalnih naknada te drugih javnih davanja u odnosu na predmetnu imovinu.

Kako odredbama posebnog propisa Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov., br. 36/95, 109/95 - Uredba, 21/96 - Uredba, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03 - proć. tekst, 82/04, 110/04 - Uredba, 178/04, 38/09, 79/09, 153/09 - v. čl. 258. Zakona o vodama i čl. 89 Zakona o financiranju vodnoga gospodarstva, 49/11, 84/11 - v. čl. 141. Zakona o cestama, 90/11 - v. čl. 118. ZID Zakona o prostornom uređenju i gradnji, 144/12, 94/13 - v. čl. 187. Zakona o održivom gospodarenju otpadom, 153/13 - v. čl. 202. Zakona o gradnji, 147/14 i 36/15 - v. čl. 28. Zakona o pogrebničkoj djelatnosti) nije propisana posebna obveza plaćanja komunalne naknade za nekretnine u vlasništvu Republike Hrvatske, smatramo da nema pravne osnove za donošenje rješenja o utvrđivanju visine komunalne naknade za navedene nekretnine.

Nezakonito prvostupanjsko rješenje o visini komunalne naknade potrebno je po službenoj dužnosti poništiti, sukladno odredbi članka 129. Zakona o općem upravnom postupku (Nar. nov. br. 47/09), prema kojem se nezakonito rješenje može poništiti ili ukinuti u cijelosti ili djelomično i nakon isteka roka za žalbu.

Prema članku 131. istog Zakona, rješenje može poništiti ili ukinuti javnopravno tijelo koje ga je donijelo. Kad je rješenje donijelo prvostupanjsko tijelo, može ga poništiti ili ukinuti i drugostupanjsko tijelo. Ako nema drugostupanjskog tijela, rješenje može poništiti ili ukinuti tijelo koje na temelju zakona obavlja nadzor nad tim tijelom.

Nezakonito rješenje može se poništiti u roku dvije godine, a ukinuti u roku jedne godine od dana dostave rješenja stranci, u kojim slučajevima rješenje mora biti u tom roku otpremljeno iz tijela koje je rješenje donijelo. Javnopravno tijelo donosi rješenje o poništavanju ili ukidanju rješenja po službenoj dužnosti, na prijedlog stranke ili ovlaštenoga državnog tijela. Ako je prijedlog za poništavanje ili ukidanje rješenja podnijela stranka ili ovlašteno državno tijelo, a javnopravno tijelo ne prihvati prijedlog, obavijestit će o tome podnositelja prijedloga. Protiv rješenja o poništavanju ili ukidanju koje je donijelo prvostupanjsko tijelo može se uložiti žalba, a kad žalba nije dopuštena, može se pokrenuti upravni spor. Protiv rješenja drugostupanjskog tijela može se pokrenuti upravni spor. (13-1, D. S./B. B., 2. 5. 2017.)

**informatore, broj 6469 • 8. 5. 2017.**

## Nadzorni odbor

**Odluka glavne skupštine o izboru članova nadzornog odbora ništetna je ako je donesena samo na prijedlog uprave dioničkog društva, jer takav prijedlog nije u skladu sa zakonom**

**Vi** Odluku o izboru članova nadzornog odbora donijela je glavna skupština dioničkog društva samo na prijedlog uprave. U predlaganju odluke nije sudjelovao nadzorni odbor. Je li tako donesena odluka pravaoaljana?

*Pita: K. J., Split*

**mi** Prema članku 358. stavak 1. točka 2. Zakona o trgovačkim društvima (Nar. nov., br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 125/11, 111/12, 68/13 i 110/15), odluka o izboru članova nadzornog odbora ništetna je, između ostaloga, i ako glavna skupština u nadzorni odbor izabere osobu koja nije bila predložena u skladu sa zakonom ili statutom.

Izbor članova nadzornog odbora mora se navesti u odluci o sazivanju glavne skupštine. Sadržaj odluke o sazivanju glavne skupštine mora se navesti u pozivu za glavnu skupštinu. Poziv za glavnu skupštinu objavljuje se u glasilu društva. Za svaku točku dnevnog reda o kojoj odlučuje glavna skupština u objavi dnevnog reda, mora se objaviti i prijedlog odluka koje treba donijeti.

To se odnosi i na izbor članova nadzornog odbora, s tim da prijedlog odluke o izboru članova nadzornog odbora daje postojeći nadzorni odbor (to ne vrijedi ako je predmet odlučivanja uvršten u dnevni red na

zahtjev manjinskih dioničara). Prijedlog za izbor članova nadzornog odbora mora sadržavati njihova imena i prezimena, zanimanje i prebivalište. Kada se u nadzornom odboru nalazi predstavnik radnika za donošenje odluke toga odbora o stavljanju prijedloga za izbor članova nadzornog odbora, potrebna je većina glasova članova koje su u nadzorni odbor izabrali ili imenovali dioničari.

Nadalje, prijedlog za izbor člana nadzornog odbora mogu dati dioničari prije održavanja glavne skupštine i na samoj glavnoj skupštini (čl. 283. i 294. Zakona o trgovačkim društvima). Naime, svaki dioničar može staviti, prije održavanja glavne skupštine, protuprijedlog odluke o izboru članova nadzornog odbora, s tim da taj protuprijedlog mora biti dostupan osobama navedenim u članku 281. stavak 1.-3. Zakona o trgovačkim društvima, pod pretpostavkama određenim tim odredbama. Međutim, ako dioničar svoj protuprijedlog ne iznese prije održavanja glavne skupštine, on ne gubi pravo stavljanja protuprijedloga na glavnoj skupštini. Samo će izgubiti mogućnost da se njegov protuprijedlog priopći na način na koji bi se priopćio da je protuprijedlog stavio u propisanom roku prije održavanja glavne skupštine.

Dakle, valjani prijedlog za izbor članova nadzornog odbora može dati nadzorni odbor ili dioničari. Izbor nadzornog odbora na prijedlog uprave ništetan je jer uprava takav prijedlog ne može valjano dati. Ništetna odluka o izboru članova nadzornog odbora ne proizvodi pravne učinke, što znači da su ništetne i sve odluke koje bi tako izabran nadzorni odbor donio. (5-0, J. S., 26. 4. 2017.)

**informatore, broj 6469 • 8. 5. 2017.**

## Godišnja ocjena službenika – doseg stvarne nadležnosti

**Sud nije ovlašten sam riješiti upravnu stvar ocjenjivanja službenika, a javnopravno tijelo kojem je predmet vraćen na ponovni postupak obustavit će upravni postupak ako odnosna osoba više nema status službenika**

**Vi** Što treba učiniti kada upravni sud utvrdi nezakonitost rješenja o ocjenjivanju službenika općinskoga upravnog tijela, a službeniku je tijekom trajanja upravnog spora prestala služba?

*Pita: D. C., Dubrovnik*

**mi** Upravna stvar godišnjeg ocjenjivanja službenika rješava se, između ostaloga, primjenom slobodne (diskrecijske) ocjene. Stoga upravni sud, kada utvrdi da je osporavano rješenje o ocjenjivanju nezakonito, nije ovlašten sam riješiti stvar (tako da službenika ocijeni drugom ocjenom), već predmet vraća tuženiku ili prvostupanjskom tijelu na ponovni postupak. Spomenuti zaključak proizlazi ponajprije iz sljedećih normi Zakona o upravnim sporovima - Nar. nov., br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16 - Odluka USRH i 29/17):

- članka 4. stavak 2. - koji predmet upravnog spora o pravilnosti pojedinačne odluke (upravnog akta) donesene primjenom slobodne ocjene javnopravnog tijela

ograničava na zakonitost odluke, granice ovlasti i svrhu radi koje je ovlast dana;

- članka 58. stavak 1. i 3. - koji isključuju ovlast suda da sam riješi stvar kada je tuženik rješavao po slobodnoj ocjeni.

Nadalje, okolnost da je službeniku tijekom trajanja upravnog spora prestala služba nije zapreka za odlučivanje suda o zakonitosti osporavanog rješenja donesenog tijekom službe. S druge strane, navedena okolnost isključuje ovlast tuženika i prvostupanjskog tijela da u ponovnom postupku, nakon presude suda, donesu novo rješenje o ocjeni službenika, jer u razdoblju ponovnog postupka personalni doseg njihove stvarne nadležnosti više ne obuhvaća osobu koja nema svojstvo službenika (čl. 1., 5. i 95. Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi - Nar. nov., br. 86/08 i 61/11), neovisno o tome što se ocjenjivanje odnosi na razdoblje u kojem je osoba imala to svojstvo.

*Stoga je, u opisanoj situaciji, presudu upravnog suda kojom je osporavano rješenje poništeno, a predmet vraćen na ponovni postupak, javnopravno tijelo dužno izvršiti tako da obustavi upravni postupak godišnjeg ocjenjivanja, primjenom odredbe članka 46. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku (Nar. nov., br. 47/09).*

Ovlast obustave upravnog postupka u kojem je doneseno osporavano rješenje načelno ima i upravni sud kada sam rješava stvar, ali ta je mogućnost, zbog prethodno iznesenog, isključena u predmetima ocjenjivanja službenika.

Premda je pitanje postavljeno u kontekstu službeničkih odnosa u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, ovaj je odgovor *mutatis mutandis* primjenjiv i u odnosu na državne službenike. (3-9, A. R./D. F., 28. 4. 2017.)

**informatore, broj 6469 • 8. 5. 2017.**

## **Lokalna samouprava – mogućnost imenovanja koje je u nadležnosti izvršnog tijela nakon raspisivanja redovitih izbora za izvršna tijela**

**Od dana raspisivanja redovitih izbora za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba, općinski načelnik, gradonačelnik, župan odnosno gradonačelnik Grada Zagreba, mogu iznimno, kada je to nužno radi osiguranja rada upravnih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, imenovati vršitelja dužnosti**

**VI** Nakon donošenja Odluke Vlade Republike Hrvatske o raspisivanju redovitih izbora za općinske načelnike, gradonačelnike te njihove zamjenike, pročelnik upravnog tijela jedinice lokalne samouprave postao je privremeno nesposoban za rad i predviđa se njegova kraća odsutnost s rada. Može li gradonačelnik jedinice lokalne samouprave imenovati za vrijeme njegove privremene nesposobnosti, odnosno kraće odsutnosti, a nakon donošenja Odluke o raspisivanju redovitih izbora, vršitelja dužnosti, odnosno privremenog pročelnika upravnog odjela?

*Pita: G., V.*

**mi** Upravnim odjelima u kojima se obavljaju poslovi iz samoupravnog djelokruga jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave (u nastavku teksta: JLP(R)S), kao i poslovi državne uprave koji su preneseni na te jedinice, upravljaju, u skladu s odredbom članka 53.a Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Nar. nov., br. 33/01, 60/01 - vjerodostojno tumačenje, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13 - proč. tekst i 137/15 - ispr. - u nastavku teksta: ZLP(R)S), upravljaju pročelnici koje na temelju javnog natječaja imenuje općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan. Nadalje, istim člankom ZLP(R)S-a propisano je da se na prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja u svezi s radom pročelnika koja nisu

uređena ZLP(R)S-om, primjenjuju odredbe zakona kojima se uređuje radni odnos službenika i namještenika u tijelima jedinica. Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Nar. nov., br. 86/08 i 61/11), u članku 5. propisano je da o imenovanju i razrješenju pročelnika upravnog tijela te o drugim pravima i obvezama pročelnika odlučuje rješenjem općinski načelnik, gradonačelnik odnosno župan, protiv takvog rješenja koje donosi izvršno tijelo nije dopuštena žalba, već se može pokrenuti upravni spor u roku 30 dana od dana dostave rješenja.

Kada je riječ o mogućnosti imenovanja iz nadležnosti izvršnog tijela nakon raspisivanja izbora za općinske načelnike, gradonačelnike, župane i njihove zamjenike, odgovor nam valja potražiti u odredbama Zakona o postupku primopredaje vlasti (Nar. nov., br. 94/04, 17/07, 91/10 i 22/13 - u nastavku teksta: ZPPV), kojim se, između ostalog, uređuje i primopredaja izvršne vlasti u JLP(R)S-u te ovlasti izvršnih tijela JLP(R)S-a od dana raspisivanja redovitih izbora za općinskog načelnika, gradonačelnika, župana i gradonačelnika Grada Zagreba do stupanja na dužnost prethodno navedenih izvršnih tijela nakon provedenih izbora, status određenih imenovanih osoba te postupanja vezana uz postupak primopredaje vlasti.

Nadalje, imenovanje od strane izvršnih tijela JLP(R)S-a, ZPPV propisuje, u članku 10.b da od dana raspisivanja redovitih izbora za izvršna tijela JLP(R)S-a, općinski načelnik, gradonačelnik, župan i gradonačelnik Grada Zagreba kojima prestaje mandat ne smiju donositi odluke o imenovanjima iz svoje nadležnosti. Međutim, zakonodavac je, imajući na umu potrebu stalnog i neprekinutog rada upravnih tijela JLP(R)S-a u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga JLP(R)S-a, kao i prenesenih poslova državne uprave, u stavku 2. istog članka ZPPV-a predvidio izuzetak od prethodno navedene odredbe tako da je iznimno dopustio da općinski načelnik, gradonačelnik, župan i gradonačelnik Grada Zagreba, mogu u slučajevima kada je to nužno radi osiguranja nesmetanog rada upravnog tijela JLP(R)S-a, imenovati vršitelja dužnosti.

Stoga, u slučaju koji je predmet upita, a odnosi se na mogućnost odnosno potrebu imenovanja osobe koja bi bila privremeno imenovana na službeničko radno mjesto u slučaju privremene nesposobnosti za rad pročelnika upravnog odjela, a u svojstvu privremenog pročelnika, odnosno analogno vršitelja dužnosti pročelnika upravnog tijela, ZPPV dopušta tu mogućnost odnosno potrebu od dana raspisivanja redovitih izbora za izvršna tijela JLP(R)S-a uz ispunjenje pretpostavke koja se odnosi na nužnost osiguranja nesmetanog rada upravnog tijela JLP(R)S-a. (1-3/0, K. O., 25. 4. 2017.)

**informatore, broj 6469 • 8. 5. 2017.**

## **Djelokrug poreznog tijela – nastup zastare poreznog duga**

**Ako u upravnom sporu sud poništi porezno rješenje i vrati na ponovno odlučivanje, a nastupila je zastara poreznog duga, porezna tijela rješenjem će utvrditi nastup zastare i obustaviti postupak**

**VI** U upravnom sporu pred nadležnim sudom glede poreznog duga, nadležni sud poništio je rješenje i vratio na ponovno odlučivanje poreznom tijelu. U međuvremenu je nastupila zastara toga poreznog duga. Što u tom slučaju moraju poduzeti nadležna porezna tijela?

*Pita: L. L., Karlovac*

**mi** Sukladno odredbama članaka 108. i 109. Općeg poreznog zakona (Nar. nov., br. 115/16), pravo i obveze poreznog tijela na utvrđivanje porezne obveze i kamata, pravo i obveza poreznog tijela na naplatu poreza, kamata i troškova ovrhe te pravo poreznog obveznika na povrat poreza, kamata i troškova ovrhe zastarijeva za šest godina, računajući od dana kada je zastara počela teći. Zastara prava na utvrđivanje porezne obveze i kamata počinje teći istekom godine u kojoj je nastala porezna obveza. Nastanak porezne ob-

veze propisan je posebnim poreznim zakonima. U vrijeme zastare uračunava se i vrijeme koje je proteklo u korist prednika poreznog obveznika. Na nastup zastare prava na utvrđivanje po službenoj dužnosti dužna su paziti prvostupanjska porezna tijela do donošenja i dostave poreznog rješenja. Na nastup zastare prava na utvrđivanje po službenoj dužnosti dužna su paziti i drugostupanjska tijela do donošenja i dostave rješenja o žalbi. Isto tako, ako u upravnom sporu sud poništi porezno rješenje i vrati na ponovno odlučivanje, a u međuvremenu je nastupila zastara prava na utvrđivanje, nadležna porezna tijela će rješenjem utvrditi nastup zastare i obustaviti postupak.

Sukladno navedenom, ako u upravnom sporu glede utvrđivanja poreznog duga u međuvremenu nastupi zastara, tada će nadležna porezna tijela rješenjem utvrditi nastup zastare i obustaviti daljnji postupak. (8-0, D. K., 28. 4. 2017.)

**informatore, broj 6469 • 8. 5. 2017.**

## **Učinak pravomoćnog rješenja o nasljeđivanju**

**Nakon pravomoćnosti rješenja o nasljeđivanju nasljednik koji je sudjelovao u ostavinskom postupku, a nije zahtijevao nužni dio, ne može u parnici zahtijevati priznavanje toga prava**

**VI** Može li nasljednik koji je sudjelovao u ostavinskom postupku, nakon što je rješenje o nasljeđivanju postalo pravomoćno, zahtijevati priznanje nužnog dijela u parnici?

*Pita: J. D., Slavonski Brod*

**mi** Prema članku 70. Zakona o nasljeđivanju (Nar. nov., br. 48/03, 163/03, 35/05, 127/13 i 33/15), pravo na nužni dio jest nasljedno pravo i o tome koja prava pripadaju nužnom nasljedniku sud odlučuje rješenjem o nasljeđivanju. Učinak pravomoćnosti rješenja o nasljeđivanju propisan je člankom 232. Zakona o nasljeđivanju. Tako se, prema stavku 1. toga članka, smatra da je pravomoćnim rješenjem o nasljeđivanju utvrđeno što je u sastavu ostavine, tko je ostavitelj nasljednik, koliki mu nasljedni dio pripada, je li mu nasljedno pravo ograničeno ili opterećeno i kako te postoje li kakva prava na zapise i koja. Što je utvrđeno pravomoćnim rješenjem o nasljeđivanju može pobijati samo onaj koji nije vezan pravomoćnošću rješenja o nasljeđivanju. On to može pobijati samo putem parnice s osobama u čiju korist glasi utvrđenje čiju istinitost osporava. Prema Zakonu o nasljeđivanju, pravomoćnim rješenjem o nasljeđivanju nisu vezane osobe koje tvrde da im pripada neko pravo glede onoga za što je utvrđeno da je u sastavu ostavine ako nisu kao stranke sudjelovale u ostavinskoj raspravi, niti su na nju bile uredno pozivane, kao niti osobe koje tvrde da im je zbog ostaviteljeve smrti pripalo nasljedno pravo na temelju oporuke ili zakona ili da im je pripalo pravo na neki zapis, ako nisu kao stranke sudjelovale u ostavinskoj raspravi, niti su na nju bile uredno osobno pozvane.

Pravomoćnim rješenjem o nasljeđivanju vezane su osobe koje su kao stranke sudjelovale u ostavinskoj raspravi ili su na nju bile uredno osobno pozvane. Postoje tri iznimke propisane člankom 232. Zakona o nasljeđivanju kad te osobe nisu vezane rješenjem o nasljeđivanju. Iznimke se odnose na prava koja bi za te osobe proizlazila iz naknadno pronađene oporuke, prava čije je utvrđenje ovisilo o tome kako će neko sporno pitanje biti riješeno u parnici ili upravnom postupku na koji ih je uputio ostavinski sud ili ih je trebao uputiti ako to pitanje nije bilo riješeno prije pravomoćnosti rješenja o nasljeđivanju te na slučaj ako su ispunjene pretpostavke pod kojima bi u parničnom postupku mogle zahtijevati ponavljanje postupka.

S obzirom na to da je nasljednik sudjelovao u ostavinskom postupku u kojem nije tražio pravo na nužni dio, na njega djeluje učinak pravomoćnog rješenja o nasljeđivanju, u smislu da je on vezan tim rješenjem i da ne može u parnici osnovano zahtijevati priznavanje prava na nužni dio. (20-1, J. S., 27. 4. 2017.)

**informatore, broj 6469 • 8. 5. 2017.**

ORGANIZIRA RADIONICU

## PRIMJENA ODREDBA NOVOG ZAKONA O JAVNOJ NABAVI

19. svibnja 2017. (petak), u 9,00 sati  
Sheraton Zagreb Hotel, Kneza Borne 2, Zagreb

Novi informator d.o.o., Kneza Mislava 7/I, 10 000 Zagreb, ovlaštenu nositelj

Programa izobrazbe u području javne nabave

(Evidencijski broj 25 u Registru nositelja programa,  
KLASA:UP/I-406-01/13-01/05, URBROJ 526-06-01-02-02-02/1-16-05)

Ovlaštenu nositelj Programa izobrazbe u području javne nabave  
(Evidencijski broj programa usavršavanja 2017-0018)

Kristina Zovko, dipl. iur., ovlaštenu trener - predavač

**9,00 - 10,30 KRITERIJ ODABIRA PONUDE - EKONOMSKI  
NAJPOVOLJNIJA PONUDA**

(2 nastavna sata)

10,30 - 10,45 STANKA

Mihaela Matokanović dipl. iur., ovlaštenu trener - predavač

**10,45 - 12,15 PRAVNA ZAŠTITA**

(2 nastavna sata)

12,15 - 12,45 STANKA

Vesna Jurasović, dipl. iur., ovlaštenu trener - predavač

**12,45 - 14,15 TEHNIKE I INSTRUMENTI ZA  
ELEKTRONIČKU I ZBIRNU NABAVU**

(2 nastavna sata)

14,15 - 14,30 STANKA

Miljenko Cvitanović, dipl. iur., ovlaštenu trener - predavač

**14,30 - 16,00 KRITERIJI ZA KVALITATIVNI ODABIR  
GOSP. SUBJEKTA - OSNOVE ZA ISKLJUČENJE,  
UVJETI SPOSOBNOSTI, DOKAZIVANJE**

(2 nastavna sata)

**POTVRDE O POHAĐANJU PROGRAMA USAVRŠAVANJA  
IZDAJU SE POLAZNICIMA PROGRAMA**

### Kotizacija:

Naknada za sudjelovanje na radionici iznosi **980,00 kn (s PDV-om)** po sudioniku.

### Pogodnost za pretplatnike Informatora:

Pretplatnici lista Informator koji su podmirili obvezu za 2017., plaćaju kotizaciju u iznosu od **833,00 kn (s PDV-om)** po sudioniku.

broj **HR2823400091100150348**,

poziv na broj: **01 170417 - OIB TVRTKE**, najkasnije do dana održavanja radionice.

### Naknada uključuje:

Sudjelovanje na radionici, radni pribor i napitak za vrijeme stanke.

Naknada se uplaćuje unaprijed na transakcijski račun Novog informatora d.o.o.

broj **HR2823400091100150348**,

poziv na broj: **01 190517 - OIB TVRTKE**, najkasnije do dana održavanja radionice.

### Dodatne informacije:

tel: **01/4555-454** faks: **01/4612-553** mail: **seminari@novi-informator.net**

ORGANIZIRA SAVJETOVANJE

## PRAVA NA NEKRETNINAMA - aktualnosti -

30. svibnja 2017. (utorak), u 9,30 sati  
Sheraton Zagreb Hotel, Kneza Borne 2, Zagreb

### PREDAVAČI I TEME:

dr. sc. **DESA SARVAN dipl. iur.**, viša savjetnica za pravne poslove Istarske županije

➔ **UGOVORI O RASPOLAGANJU NEKRETNINAMA U  
VLASNIŠTVU JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE  
(REGIONALNE) SAMOUPRAVE**

- najam
- zakup
- prodaja
- pravo građenja i
- pravo služnosti

**ĐURO SESSA dipl. iur.**, sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske

➔ **STJECANJE PRAVA VLASNIŠTVA DOSJELOŠĆU NA  
NEKRETNINAMA U DRUŠTVENOM VLASNIŠTVU U  
SVJETLU PRAKSE ESLJP-a**

**ANA MARIJA KONČIĆ**, voditeljica Zemljišnoknjižne pisarnice u Stalnoj službi u Sesvetama, Općinski građanski sud u Zagrebu

➔ **OSNIVANJE, OBNOVA I PREOBlikOVANJE ČESTICA U  
BAZI ZEMLJIŠNIH PODATAKA PREMAPRIJEDLOGU  
ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA  
O ZEMLJIŠNIM KNJIGAMA**

izv. prof. dr. sc. **FRANE STANIČIĆ**, Katedra za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

➔ **OTVORENA PITANJA ZAKONA O IZVLAŠTENJU  
I ODREĐIVANJU NAKNADE**

**DAMIR KONTREC, dipl. iur.**, sudac Vrhovnog suda Republike Hrvatske

➔ **OVRHA NA NEKRETNINAMA PREMA  
PRIJEDLOGU OVRŠNOG ZAKONA**

### Kotizacija:

Naknada za sudjelovanje na savjetovanju iznosi **980,00 kn (s PDV-om)** po sudioniku.

### Pogodnost za pretplatnike Informatora:

Pretplatnici lista Informator koji su podmirili obvezu za 2017., plaćaju kotizaciju u iznosu od **833,00 kn (s PDV-om)** po sudioniku.

### Naknada uključuje:

Sudjelovanje na savjetovanju, knjigu, radni pribor i napitak za vrijeme stanke. Naknada se uplaćuje unaprijed na transakcijski račun Novog informatora d.o.o.

broj **HR2823400091100150348**,

poziv na broj: **01 300517 - OIB TVRTKE**, najkasnije do dana održavanja savjetovanja.

### Dodatne informacije:

tel: **01/4555-454**

faks: **01/4612-553** mail: **seminari@novi-informator.net**

Priredio: JOSIP BIENENFELD, dipl. iur., načelnik Sektora za pravne poslove  
u Ministarstvu graditeljstva i prostornoga uređenja Republike Hrvatske

# Zakon o gradnji

(Nar. nov., br. 153/13 i 20/17)

**6. dio**

**Pregled upravnopravne prakse Ministarstva graditeljstva  
i prostornoga uređenja te drugih tijela državne vlasti**

U Informatoru, broj 6393 od 23. studenoga 2015., započeli smo s objavom mišljenja Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja te drugih tijela državne vlasti u primjeni *Zakona o gradnji* (Nar. nov., br. 153/13). Mišljenja su grupirana po cjelinama, te su u prvom dijelu objavljene Okružnice navedenog Ministarstva i drugih tijela državne vlasti kao i mišljenja koja se odnose na pojmove i opća pitanja iz *Zakona o gradnji*.

U Informatoru, broj 6401 od 18. siječnja 2016., objavili smo nastavak mišljenja Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja koja se odnose na pojmove i opća pitanja, te mišljenja glede energetskog svojstva zgrade i projekata, a u trećem dijelu, objavljenom u Informatoru, broj 6409 od 14. ožujka 2016., mišljenja su se odnosila na temu sudionika u gradnji i posebne uvjete i potvrdu glavnog projekta.

U četvrtom dijelu mišljenja su se odnosila na pitanja dokaza pravnog interesa, a u petom dijelu, objavljenom u broju 6453 od 16. siječnja 2017., mišljenja se odnose na teme dokaza da se može biti investitor, izdavanja građevinske dozvole, građevinske dozvole za rekonstrukciju, važenja građevinske dozvole te priključenja građevina na komunalne vodne građevine. U šestom dijelu mišljenja se odnose na početak građenja i iskolčenje te građenje bez građevinske dozvole.

Nedavno je donesen *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o gradnji* (Nar. nov., br. 20/17), no s obzirom na njegov članak 65., prema kojem će se »postupci započeti prema odredbama *Zakona o gradnji* (Nar. nov., br. 153/13) do stupanja na snagu ovoga Zakona dovršiti po odredbama toga Zakona«, mišljenja koja u ovom broju objavljujemo, a koja su donesena prije stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama *Zakona o gradnji* (Nar. nov., br. 20/17), aktualna su i danas, u predmetima koji još nisu dovršeni.

## SADRŽAJ

13. Građenje .....	2	14.3. Tehnička ocjena .....	4
13.1. Prijava početka radova - pravni učinak .....	2	14.4. Mobilne benzinske postaje .....	4
13.2. Prijava početka radova - nepotpunost prijave .....	2	14.5. Postavljanje opreme za opskrbu prijevoznih sredstava UNP-om (»skid« jedinice) i votrootpornih panela .....	5
13.3. Započinjanje građenja prije formiranja građevne čestice .....	2	14.6. Antenski stup elektroničke komunikacijske opreme .....	5
13.4. Iskolčenje i građenje šumske ceste .....	2	14.7. DME ( <i>Distance Measuring Equipment</i> ) .....	6
13.5. Potreba izrade elaborata iskolčenja .....	3	14.8. Građenje kisoka na javnoj površini i na zemljištu u privatnom vlasništvu .....	6
13.6. Odluka JLS-a o zabrani građenja .....	3	14.9. Građenje kioska na zemljištu u privatnom vlasništvu .....	7
14. Građenje bez građevinske dozvole .....	3	14.10. Građenje kioska na pomorskom dobru .....	7
14.1. Građenje građevina iz Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima .....	3	14.11. Građenje kioska u slobodnoj zoni .....	8
14.2. Protivno prostornom planu i zabranjeno prostornim planom .....	3		

## 13. Građenje

### 13.1. Prijava početka radova – pravni učinak

Povodom vašeg upita o mogućnosti produljenja važenja građevinskih dozvola za infrastrukturne građevine u lučkom području luke Slavonski Brod izdanih na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Nar. nov., br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12), obavještavamo vas da se prema odredbama Zakona o gradnji (Nar. nov., br. 153/13) važenje građevinskih dozvola ne može produljiti, pa je sukladno navedenom potrebno prije isteka roka njihova važenja pristupiti građenju. Smatra se da je investitor pristupio građenju od dana prijave početka građenja, pa je u svrhu prekida tijekom roka važenja građevinskih dozvola potrebno upravnom tijelu nadležnom za poslove graditeljstva prijaviti početak građenja.

*Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/14-02/479 od 28. svibnja 2014.*

### 13.2. Prijava početka radova – nepotpunost prijave

Povodom vašeg upita u svezi s prestankom važenja potvrde glavnog projekta izdane na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Nar. nov., br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12) u slučaju ako prije isteka roka važenja navedene potvrde ne uspijete, kako navodite, sklopiti ugovor o izvođenju radova, odnosno izabrati izvođača, obavještavamo vas da je u svrhu sprječavanja prestanka važenja potvrde glavnog projekta, potrebno prije isteka roka njezina važenja pristupiti građenju. Naime, prema Zakonu o gradnji (Nar. nov., br. 153/13), smatra se da je investitor pristupio građenju od dana prijave početka građenja, pa je u svrhu prekida tijekom roka važenja potvrde glavnog projekta potrebno ovome Ministarstvu odnosno nadležnom upravnom tijelu, građevinskoj inspekciji i inspekciji rada, **prijaviti početak građenja**. S tim u svezi napominjemo da je navedeno mišljenje dano u kontekstu sprječavanja prestanka važenja potvrda glavnog projekta pravovremenim podnošenjem prijave početka građenja. Dakle, u takvim slučajevima bitan je rok u kojem je podnesena prijava početka građenja, a ne i njezin potpuni sadržaj. Naime, svrha prijave početka građenja u takvim slučajevima ne predstavlja nužno preduvjet kako bi se i faktički započelo s građenjem. Stoga činjenica da u predmetnom slučaju investitor u prijavi početka građenja ne može navesti izvođača, ne sprječava mogućnost prijave početka građenja.

*Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/14-02/814 od 3. studenoga 2014.*

### 13.3. Započinjanje građenja prije formiranja građevne čestice

Povodom vašeg upita može li se na temelju Zakona o gradnji (Nar. nov., br. 153/13) prijaviti gradilište i započeti s građenjem zgrade za koju je izdano rješenje o uvjetima građenja na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Nar. nov., br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12) prije negoli se provede parcelacija građevinskog zemljišta, skrećemo vam pozornost na odredbu članka 177. stavak 1. Zakona o gradnji, kojom je propisano da će se građenje započeto na temelju građevinske dozvole ili drugog akta izdanog na temelju prije važećeg zakona dovršiti prema odredbama zakona na temelju kojega je izdana dozvola odnosno drugi akt i drugih propisa koji su vrijedili u to vrijeme, što znači da se u konkretnom slučaju može prijaviti gradilište i započeti s građenjem prije negoli se provede parcelacija građevinskog zemljišta.

*Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/14-02/106 od 20. ožujka 2014.*

### 13.4. Iskolčenje i građenje šumske ceste

Povodom vašeg upita vezanog uz potrebu izrade elaborata iskolčenja građevine za građenje šumske ceste, obavještavamo vas da je odredbom članka 4. točka 10. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 79/14) propisano da se bez građevinske dozvole, a u skladu s glavnim projektom, može graditi građevina namijenjena gospodarenju šumom u skladu s posebnim propisom, i to, između ostalog, šumska cesta u šumi ili na šumskom zemljištu širine do 5 m, izvedena na tlu bez završnog zastora (makadam ili zemljani put planiran planom gospodarenja šumom). Prema odredbi, pak, članka 6. stavak 3. navedenog Pravilnika, investitor je dužan prijaviti početak građenja građevina iz članka 4. toga Pravilnika, dok je sukladno odredbi članka 131. stavak 4. Zakona o gradnji (Nar. nov., br. 153/13), investitor prije početka građenja dužan osigurati izradu elaborata iskolčenja i provedbu iskolčenja građevine jer bez tog elaborata i iskolčenja nije moguće građenje ceste u skladu s glavnim projektom. Međutim, ako se radi o rekonstrukciji šumske ceste kojom se ne mijenja njezin položaj u prostoru, tj. za izvođenje radova unutar obuhvata šumske ceste, izrada elaborata iskolčenja i iskolčenje nisu potrebni.

Nadalje, a vezano uz vaš upit o potrebi izdavanja uporabne dozvole u predmetnom slučaju, skrećemo vam pozornost da je sukladno odredbi članka 5. točka 25. Zakona o šumama (Nar. nov., br. 140/05, 82/06, 129/08, 80/10, 124/10, 25/12, 68/12, 148/13 i 94/14), šumska cesta dio šumske infrastrukture, dok je člankom 45. istoga Zakona propisano da šumska infrastruktura služi ponaj-

prije za potrebe gospodarenja šumama i sastavni je dio šume. Imajući na umu izneseno odnosno da šumska cesta služi obavljanju djelatnosti gospodarenja šumom kao i odredbu članka 136. stavak 2. Zakona o gradnji, potrebno je za novoizgrađenu šumsku cestu izdati uporabnu dozvolu. Uporabna dozvola izdaje se na temelju zakona koji je na snazi u vrijeme kada je zahtjev za njezino izdavanje podnesen. Izdavanje uporabne dozvole uređeno je u člancima 136.-147. Zakona o gradnji, a koja se dokumentacija prilaže zahtjevu za njezino izdavanje, propisana je odredbom članka 137. istog Zakona.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/15-02/19 od 21. siječnja 2015.**

### 13.5. Potreba izrade elaborata iskolčenja

Povodom vašeg upita o potrebi izrade elaborata iskolčenja građevine dajemo sljedeći odgovor.

Prema odredbi članka 3. stavak 1. točka 6. Zakona o gradnji (Nar. nov., br. 153/13), iskolčenje građevine je geodetski **prijenos tlocrta vanjskog obrisa** odnosno osi građevine koja će se graditi, na teren unutar građevne čestice odnosno obuhvata zahvata u prostoru koji izvodi ovlaštenu inženjer geodezije, sukladno posebnom propisu. Slijedom navedenog, iskolčenje se provodi u slučaju građenja nove građevine odnosno rekonstrukcije postojeće građevine kojom se mijenjaju tlocrtni gabariti građevine.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/15-02/317 od 1. srpnja 2015.**

### 13.6. Odluka JLS-a o zabrani građenja

Povodom vašeg upita vezanog uz primjenu članka 132. Zakona o gradnji (Nar. nov., br. 153/13), u slučaju kada je, kako navodite Općinska Odluka o razdoblju i vremenu u kojem se ne mogu graditi građevine i izvoditi građevinski radovi donesena 2011. godine te njime izražavate dvojbe o tome je li navedena Odluka važeća odnosno može li se primjenjivati, skrećemo vam pozornost da je odredbom članka 177. stavak 1. Zakona o gradnji propisano da će se građenje započeto na temelju građevinske dozvole ili drugog akta izdanog na temelju prije važećeg zakona dovršiti prema odredbama zakona na temelju kojega je izdana dozvola, odnosno drugi akt i drugih propisa koji su vrijedili u to vrijeme.

Slijedom navedenog, mišljenja smo da se odluke o privremenoj zabrani izvođenja radova donesene na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji (Nar. nov., br. 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12 i 55/12), mogu primjenjivati u slučajevima u kojima se gradi u skladu s aktima za građenje izdanim na temelju Zakona o prostornom uređenju i gradnji.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/14-02/556 od 24. lipnja 2014.**

## 14. Građenje bez građevinske dozvole

### 14.1. Građenje građevina iz Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima

Povodom vašeg upita vezanog uz građenje građevina iz odredbe članka 2. stavak 1. točka 16. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 79/14), obavještavam vas da se građevine iz spomenute odredbe, kako je propisano predmetnim Pravilnikom, grade bez građevinske dozvole i glavnog projekta te se za njihovo građenje ne »ishođuje nikakav dokument od projektanta niti tijela graditeljstva«.

Sukladno odredbi članka 128. stavak 4. Zakona o gradnji (Nar. nov., br. 153/13), u građenju predmetnih građevina odnosno izvođenju radova, investitor i izvođač dužni su pridržavati se svih propisa i pravila struke koji se odnose na njihovo građenje te se one ne smiju graditi odnosno izvoditi ako je to zabranjeno prostornim planom. Slijedom navedenog, u slučaju da prostornim planom nije izrijekom zabranjeno građenje predmetnih građevina odnosno da nisu uređeni uvjeti za njihovo građenje, one se mogu graditi bez građevinske dozvole i glavnog projekta dok se prilikom njihova građenja investitor i izvođač pridržavaju svih propisa i pravila struke koji se odnose na njihovo građenje. S tim u svezi, prema odredbi članka 55. stavak 2. Zakona o građevinskoj inspekciji (Nar. nov., br. 153/13), nadzor nad građenjem predmetnih građevina u nadležnosti je komunalnih redara.

Na kraju, obavještavam vas da su konzultacije vezane uz mogućnost građenja koje potencijalni investitori obavljaju s ovlaštenim arhitektima te ovlaštenim inženjerima odnosno tijelima nadležnim za obavljanje upravnih poslova graditeljstva isključivo fakultativnog karaktera, tj. kao takve ne predstavljaju uvjet niti obvezu investitora za mogućnost građenja.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/14-02/732 od 23. rujna 2014.**

### 14.2. Protivno prostornom planu i zabranjeno prostornim planom

Zaprimili smo vaš dopis, KLASA, URBROJ i datum gornji, u kojem tražite objašnjenje pojma »protivan prostornom planu« u članku 73. Zakona o gradnji (Nar. nov., br. 153/2013) i pojma »zabranjeno prostornim planom« u članku 1. stavak 2. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 79/14). Glede navedenog, očitujemo se kako slijedi.

Prema članku 73. Zakona o gradnji, glavni projekt za građenje građevine za koju se ne izdaje građevinska dozvola izrađuje se u skladu s tehničkim

propisima i drugim propisima kojima se uređuju zahtjevi i uvjeti za građevinu te ne smije biti protivan prostornom planu. Pojam »protivan prostornom planu« u kontekstu izrade glavnog projekta za građenje građevine za koju se ne izdaje građevinska dozvola, znači da izrada glavnog projekta odnosno građenje građevine ne smije biti protivno uvjetima za građenje propisanim prostornim planom. Protivno prostornom planu ujedno znači i da je zabranjeno prostornim planom.

Prema članku 1. stavak 2. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, u projektiranju i građenju građevina te izvođenju radova iz stavka 1. toga članka investitor, projektant i izvođač dužni su pridržavati se svih propisa i pravila struke koji se odnose na njihovo građenje, te ih ne smiju projektirati, graditi, odnosno izvoditi ako je to zabranjeno prostornim planom. Pojam »zabranjeno prostornim planom«, u kontekstu projektiranja i građenja građevina te izvođenja radova iz stavka 1. članka 1. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, znači da prostornim planom izrijekom može biti zabranjeno projektiranje i građenje građevina te izvođenje radova iz stavka 1. članka 1. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima ili prostornim planom može biti propisano koje se građevine mogu projektirati i graditi te koji se radovi mogu izvoditi iz stavka 1. članka 1. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, što znači da bi projektiranje i građenje građevina te izvođenje radova iz stavka 1. članka 1. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima koji nisu propisani kao mogućnost, bilo protivno prostornom planu. Zabranjeno prostornim planom ujedno znači da je i protivno prostornom planu. Dakle, pravni doseg odnosno pravni učinci pojmova »protivan prostornom planu« i »zabranjeno prostornim planom« u kontekstu izrade glavnog projekta i mogućnosti građenja građevine bez građevinske dozvole na temelju glavnog projekta su isti.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 350-01/15-03/15 od 12. ožujka 2015.**

### 14.3. Tehnička ocjena

Povodom vašeg upita u kojem iznosite dvojbe vezano uz mogućnost i uvjete građenja prenosivih autoplin jedinica (»skid« jedinica), a s obzirom na mogućnost njihova građenja prema Pravilniku o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 79/14, 41/15 i 54/15), obavještavamo vas da se prema odredbi članka 2. stavak 1. podstavak 8. navedenog Pravilnika, bez građevinske dozvole i glavnog projekta može graditi prenosiva autoplin jedinica zapremine do 10 m<sup>3</sup> s pratećim građevinama na građevnoj čestici postojeće benzinske postaje u skladu s tipskim projektom za kojega je doneseno rješenje na temelju članka 77. Zakona o gradnji ili tehnička ocjena, sukladno

posebnom zakonu. Tipskim projektom za skid jedinicu iz navedene odredbe Pravilnika za koji se donosi rješenje na temelju članka 77. Zakona o gradnji (Nar. nov., br. 153/13), mogu uz samu skid jedinicu biti obuhvaćene i prateće građevine, kao što su, primjerice, ograda i ogradni zid.

Nadalje, a vezano uz izdavanje tehničke ocjene suglasnosti za skid jedinicu, obavještavamo vas da se pod posebnim propisom u skladu s kojim se izdaje tehnička ocjena u smislu navedene odredbe toga Pravilnika podrazumijeva Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenjivanju sukladnosti (Nar. nov., br. 80/13 i 14/14) jer je tim Zakonom i propisima donesenim na temelju toga Zakona, uz ostalo, uređeno pitanje tehničkog ocjenjivanja tlačne opreme i opreme pod tlakom, a koju predstavljaju i prenosive autoplin jedinice (tzv. »skid« jedinice). S tim u svezi ističemo da tehnička ocjena sukladnosti skid jedinice po prirodi stvari ne može obuhvaćati i prateće građevine skid jedinice kao što su ograda i ogradni zid. Stoga, glede građenja takvih pratećih građevina u slučajevima građenja skid jedinice za koju postoji tehnička ocjena suglasnosti treba primijeniti odgovarajuće odredbe Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima. Tako, primjerice, prema odredbi članka 2. stavak 1. podstavak 2. predmetnog Pravilnika, ograda visine do 2,2 m mjereno od najnižeg dijela konačno zaravnog i uređenog terena uz ogradu može se graditi bez građevinske dozvole i glavnog projekta, dok se ograda visine veće od 2,2 m mjereno od najnižeg dijela konačno zaravnog i uređenog terena uz ogradu može graditi bez građevinske dozvole, a u skladu s glavnim projektom (čl. 4. podst. 3. istog Pravilnika).

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/15-02/472 od 22. srpnja 2015.**

### 14.4. Mobilne benzinske postaje

Povodom vašeg pitanja o uvjetima za izgradnju mobilnih benzinskih postaja, obavještavamo vas da mobilna benzinska postaja, kada se postavi na određeno mjesto, predstavlja građevinu pa je za njezino građenje potrebno imati građevinsku dozvolu.

Pri tome je potrebno napomenuti da prema odredbi članka 7. Zakona o gradnji (Nar. nov., br. 153/13), svaka građevina, ovisno o svojoj namjeni, mora biti projektirana i izgrađena tako da tijekom svog trajanja ispunjava temeljne zahtjeve za građevinu te druge zahtjeve odnosno uvjete propisane tim Zakonom i posebnim propisima koji utječu na ispunjavanje temeljnog zahtjeva za građevinu ili na drugi način uvjetuju gradnju građevina ili utječu na građevne i druge proizvode koji se ugrađuju u građevinu.

Uzgodno napominjemo da se sukladno odredbi članka 4. stavak 1. podstavak 1. alineja 2. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama



i radovima (Nar. nov., br. 79/14 i 41/15), bez građevinske dozvole, a u skladu s glavnim projektom može graditi pomoćna građevina koja se gradi na građevnoj čestici postojeće zgrade odnosno na građevnoj čestici zgrade za koju postoji akt kojim se odobrava građenje, za potrebe te zgrade, i to, između ostalog, podzemni i nadzemni spremnik goriva zapremine do 10 m<sup>3</sup>.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/15-02/336 od 26. svibnja 2015.**

#### **14.5. Postavljanje opreme za opskrbu prijevoznih sredstava UNP-om (»skid« jedinice) i vatrootpornih panela**

Povodom vašeg upita o tome koje je dozvole potrebno ishoditi za postavljanje opreme za opskrbu prijevoznih sredstava UNP-om (»skid« jedinice) i vatrootpornih panela visine 2,35 m, dajemo sljedeće mišljenje.

Odredbom članka 2. stavak 1. podstavak 8. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 79/14) propisano je da se bez građevinske dozvole i glavnog projekta može graditi prenosiva autoplina jedinica (tzv. »skid« jedinica) zapremine do 10 m<sup>2</sup> s pratećim građevinama na građevnoj čestici postojeće benzinske postaje u skladu s tipskim projektom za koji je doneseno rješenje na temelju članka 77. Zakona o gradnji ili tehnička ocjena, sukladno posebnom zakonu.

Kako se, prema pravilima struke, vatrootporni paneli smatraju pratećom građevinom »skid« jedinice, oni su obuhvaćeni navedenom odredbom.

Tipsko odobrenje Notified Body-a T (JV Croatia i Ex Agencije), koje imate, kako navodite u vašem dopisu, ne smatra se tipskim projektom u skladu s netom navedenim člankom.

Dakle, za postavljanje »skid« jedinice zapremine do 10 m<sup>3</sup> na građevnoj čestici **postojeće** benzinske postaje, potrebno je imati tipski projekt za koji je doneseno rješenje na temelju članka 77. Zakona o gradnji ili tehnička ocjena, sukladno posebnom zakonu.

Isti ćemo da su se u projektiranju i građenju građevina te izvođenju radova iz Pravilnika o jednostavnim građevinama i radovima, investitor, projektant i izvođač dužni pridržavati svih propisa i pravila struke koji se odnose na građenje te se one ne smiju projektirati, graditi odnosno izvoditi ako je to zabranjeno planom.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/19-02/609 od 6. kolovoza 2014.**

#### **14.6. Antenski stup elektroničke komunikacijske opreme**

Zaprimili smo vaš dopis, kojim nam dostavljate na nadležno postupanje pritužbu u svezi, kako

navodite, »s postavljanjem bazne stanice mobilnog operatera na privatnoj obiteljskoj kući usred naseljenog mjesta, na udaljenosti od 10 metara od susjedne obiteljske kuće, što štetno utječe na zdravlje građana koji žive u blizini«, te prijedlog kojim tražite brisanje odredbe članka 4. podstavak 15. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 79/14 - u nastavku teksta: Pravilnik), nadalje navodeći da se isti problem javlja i u drugim gradskim četvrtima te izaziva zabrinutost i revolt građana. S tim u svezi, očitujemo se kako slijedi.

Prema odredbi članka 1. stavak 2. Pravilnika, u projektiranju i građenju građevina te izvođenju radova određenih tim Pravilnikom, **investitor, projektant i izvođač dužni su pridržavati se svih propisa i pravila struke koji se odnose na njihovo građenje te se one ne smiju projektirati, graditi, odnosno izvoditi ako je to zabranjeno prostornim planom.** Prema odredbi članka 4. podstavak 15. Pravilnika, bez građevinske dozvole, a u skladu s glavnim projektom može se graditi antenski stup elektroničke komunikacijske opreme, uključujući i elektroničku komunikacijsku opremu. Prema odredbi članka 5. podstavak 6. Pravilnika, bez građevinske dozvole, a u skladu s glavnim projektom mogu se izvoditi radovi na postojećoj građevini kojim se postavlja elektronička komunikacijska oprema (antenski prihvat). Prema, pak, odredbi članka 6. stavak 1. Pravilnika, glavni projekti iz članaka 4. i 5. toga Pravilnika za građenje građevina za koje se prema Zakonu o gradnji izdaje uporabna dozvola (građevine namijenjene obavljanju djelatnosti ili građevine koje se prema posebnim propisima evidentiraju u katastru), osim projekta iz članka 5. podstavak 5. toga Pravilnika, **moraju sadržavati potvrde javnopravnih tijela propisane posebnim propisima.** Prema stavku 2. toga članka, na izdavanje potvrda iz stavka 1. toga članka i na utvrđivanje posebnih uvjeta koje prethodi izdavanju tih potvrda, na odgovarajući se način primjenjuju odredbe Zakona o gradnji kojima je uređeno utvrđivanje posebnih uvjeta i izdavanje potvrda glavnog projekta za građenje građevine za koju se ne izdaje lokacijska dozvola. Prema stavku 3. toga članka, investitor je dužan prijaviti početak građenja građevina iz članka 4. toga Pravilnika i izvođenja radova iz članka 5. toga Pravilnika, sukladno Zakonu o gradnji. Prema, pak, stavku 4. toga članka, **stručni nadzor građenja** provodi se nad građenjem, građevina iz članka 4. toga Pravilnika i nad izvođenjem radova iz članka 5. toga Pravilnika, za koje se prema Zakonu o gradnji izdaje uporabna dozvola (građevine namijenjene obavljanju djelatnosti ili građevine koje se prema posebnim propisima evidentiraju u katastru). Prema, pak, članku 58. stavak 1. podstavak 1. Zakona o gradnji, nadzorni inženjer dužan je u provedbi stručnog nadzora građenja nadzirati građenje tako da bude u skladu s građevinskom dozvolom odno-

sno glavnim projektom, tim Zakonom, posebnim propisima i pravilima struke. Sukladno odredbi članka 136. Zakona o gradnji, za građenje antenskog stupa elektroničke komunikacijske opreme, uključujući i elektroničku komunikacijsku opremu te za izvođenje radova na postojećoj građevini kojim se postavlja elektronička komunikacijska oprema (antenski prihvat), a s obzirom na to da se radi o građevinama i radovima na postojećoj građevini koje su namijenjene za obavljanje djelatnosti, potrebno je ishoditi **uporabnu dozvolu**.

Slijedom navedenog, u gradnji predmetnih građevina i izvođenju predmetnih radova na postojećoj građevini u potpunosti je osigurano poštovanje svih propisanih pravila, uključujući i posebnih uvjeta iz područja zaštite zdravlja, i to upravo na način da glavni projekt mora sadržavati potvrde javnopravnih tijela propisane posebnim propisima, pa tako, između ostalih, i potvrdu Ministarstva zdravlja. Također, sve spomenuto ostvaruje se i propisivanjem stručnog nadzora građenja, ishodom uporabne dozvole te na način da su prilikom projektiranja i građenja predmetnih građevina te izvođenja predmetnih radova na postojećoj građevini, investitor, projektant i izvođač dužni pridržavati se svih propisa i pravila struke koji se odnose na njihovo građenje te da se takve građevine i takvi radovi na postojećoj građevini ne smiju projektirati, graditi, odnosno izvoditi ako je to zabranjeno prostornim planom.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 350-01/14-03/76 od 26. studenoga 2014.**

### 14.7. DME (*Distance Measuring Equipment*)

Povodom vašeg upita od 16. veljače 2015., vezanog uz gradnju DME (*Distance Measuring Equipment*) sustava, dajemo sljedeće mišljenje.

Odredbom članka 4. točka 15. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 79/14) propisano je da se bez građevinske dozvole, a u skladu s glavnim projektom može graditi, između ostalog, antenski stup elektroničke komunikacijske opreme, uključujući i elektroničku komunikacijsku opremu.

Odredbom članka 2. stavak 1. točka 9. Zakona o elektroničkim komunikacijama (Nar. nov., br. 73/08, 90/11, 133/12, 80/13 i 71/14) definirana je elektronička komunikacijska oprema kao oprema koja se upotrebljava za obavljanje djelatnosti elektroničkih komunikacijskih mreža i usluga, dok je odredbom stavka 1. točka 7. istoga članka elektronička komunikacijska mreža definirana kao prijenosni sustavi i, prema potrebi, oprema za prospajanje (komutaciju) ili usmjeravanje i druga sredstva, uključujući dijelove mreže koji nisu aktivni, što omogućuju prijenos signala žičnim, radijskim, svjetlosnim ili drugim elektromagnetskim sustavom, a uključuje satelitske mreže,

nepokretne zemaljske mreže (s prospajanjem kanala i prospajanjem paketa, uključujući internet), zemaljske mreže pokretnih komunikacija, elektroenergetske kabelske sustave u mjeri u kojoj se upotrebljavaju za prijenos signala, radiodifuzijske mreže i mreže kabelske televizije, bez obzira na vrstu podataka koji se prenose.

Slijedom navedenoga, mišljenja smo da se DME (*Distance Measuring Equipment*) sustav, kao elektronička komunikacijska oprema, može graditi u skladu s navedenom odredbom Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima.

Nadalje, odredbama članka 6. stavaka 1. i 2. navedenoga Pravilnika propisano je da glavni projekti iz članaka 4. i 5. toga Pravilnika za građenje građevina za koje se prema Zakonu o gradnji izdaje uporabna dozvola (građevine namijenjene obavljanju djelatnosti ili građevine koje se prema posebnim propisima evidentiraju u katastru), osim projekta iz članka 5. podstavak 5. toga Pravilnika, moraju sadržavati potvrde javnopravnih tijela propisane posebnim propisima te da se na izdavanje potvrda iz stavka 1. toga članka i na utvrđivanje posebnih uvjeta koje prethodi izdavanju tih potvrda, na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o gradnji kojima je uređeno utvrđivanje posebnih uvjeta i izdavanje potvrda glavnog projekta za građenje građevine za koju se ne izdaje lokacijska dozvola. Odredbama stavaka 3. i 4. istoga članka propisano je da je investitor dužan prijaviti početak građenja građevina iz članka 4. toga Pravilnika sukladno Zakonu o gradnji, te da se stručni nadzor građenja provodi nad građenjem građevina iz članka 4. toga Pravilnika, za koje se prema Zakonu o gradnji izdaje uporabna dozvola (građevine namijenjene obavljanju djelatnosti ili građevine koje se prema posebnim propisima evidentiraju u katastru).

U konkretnom slučaju radi se o građevini namijenjenoj obavljanju djelatnosti te se stoga za nju, prema Zakonu o gradnji (Nar. nov., br. 153/13), izdaje uporabna dozvola.

Dakle, slijedom navedenoga, DME (*Distance Measuring Equipment*) sustav gradi se u skladu s glavnim projektom, koji mora sadržavati potvrde javnopravnih tijela propisane posebnim propisima. Nadalje, potrebno je prijaviti početak građenja i osigurati provedbu stručnog nadzora nad građenjem te ishoditi uporabnu dozvolu u skladu s odredbama Zakona o gradnji.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/15-02/96 od 16. ožujka 2015.**

### 14.8. Građenje kioska na javnoj površini i na zemljištu u privatnom vlasništvu

Zaprimili smo vašu predstavku u kojoj izražavate nezadovoljstvo u svezi s dopisom ovoga Ministarstva, KLASA: 360-01/13-02/193, URBROJ:

531-01-103-4 od 22. svibnja 2013., kojim smo vas obavijestili da dopuna odredbe članka 2. stavak 2. točka 3. alineja 1. Pravilnika o jednostavnim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 21/09, 57/10, 126/10, 48/11 i 81/12) tako da se ona odnosi i na građenje kioska na zemljištu u privatnom vlasništvu, nije moguća jer to ne bi korespondiralo s odredbom članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov., br. 26/03 - proć. tekst, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11 i 144/12). S tim u svezi, smatrate da navedena tvrdnja nije istinita, jer da se odlukom o komunalnom redu propisuju odredbe o uređenju naselja, a da se naselje sastoji od javne i privatne površine, stoga da se navedenom odlukom mogu uređivati i pitanja vezana uz privatne površine te postavljanje kioska na u njima. Nadalje, predlažete da se u »Nacrtu prijedloga novoga Pravilnika o jednostavnim građevinama i radovima« propiše da se kiosk na privatnoj površini može graditi pod jednakim uvjetima kao i kiosk na javnoj površini, navodeći da ako to ne bude propisano, pokrenut ćete postupak ocjene ustavnosti Pravilnika o jednostavnim građevinama i radovima te da ćete po okončanju postupka zatražiti naknadu štete. Glede navedenog, obavještavamo vas kako slijedi.

Dana 8. srpnja 2014. stupio je na snagu Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 79/14) te je prestao vrijediti Pravilnik o jednostavnim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 21/09, 57/10, 126/10, 48/11, 81/12 i 68/13). Prema odredbi članka 2. stavak 2. podstavak 1. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, bez građevinske dozvole i glavnog projekta, u skladu s odlukom nadležnog tijela jedinice lokalne samouprave prema propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo na javnoj površini može se graditi kiosk i druga građevina gotove konstrukcije tlocrtne površine do 15 m<sup>2</sup> u skladu s tipskim projektom za koji je doneseno rješenje na temelju članka 77. Zakona o gradnji ili tehnička ocjena sukladno posebnom zakonu.

Dakle, prema navedenom Pravilniku, uređena je mogućnost postavljanja kioska na javnoj površini. Za građenje kioska na zemljištu u privatnom vlasništvu potrebno je ishoditi građevinsku dozvolu, sukladno Zakonu o gradnji (Nar. nov., br. 153/13). S tim u svezi i dalje smatramo da takvo uređenje nije protuustavno niti protuzakonito te da je ono u skladu sa Zakonom o komunalnom gospodarstvu. Naime, izjednačavanje pravila za građenje na posebnim građevnim česticama odnosno građevnim česticama zgrada i na javnim površinama nije moguće, jer se radi o površinama koji su u različitom planerskom i pravnom režimu, a na što smo vam već ukazali u navedenom dopisu.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/13-02/193 od 28. kolovoza 2014.**

## **14.9. Građenje kioska na zemljištu u privatnom vlasništvu**

Povodom vašeg pitanja je li za postavljanje kioska do 12 m<sup>2</sup> izvan javne površine (javnog dobra), tj. na zemljištu u privatnom vlasništvu u svrhu obavljanja ugostiteljske odnosno trgovinske djelatnosti, potrebno ishoditi odobrenje/rješenje nadležnog tijela za njegovo postavljanje ili je takav objekt moguće postaviti samo uz odobrenje predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave, obavještavamo vas da se, prema odredbi članka 2. stavak 2. podstavak 1. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 79/14 i 41/15), bez građevinske dozvole i glavnog projekta u skladu s odlukom nadležnog tijela jedinice lokalne samouprave prema propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo na javnoj površini može graditi kiosk i druga građevina gotove konstrukcije tlocrtne površine do 15 m<sup>2</sup> u skladu s tipskim projektom za koji je doneseno rješenje na temelju članka 77. Zakona o gradnji ili tehnička ocjena, sukladno posebnom zakonu. Navedenim Pravilnikom uređena je mogućnost postavljanja kioska na javnoj površini, a za građenje kioska na zemljištu u privatnom vlasništvu potrebno je ishoditi građevinsku dozvolu, sukladno Zakonu o gradnji (Nar. nov., br. 153/13). Iznimno od toga, ako je kiosk pomoćna građevina koja se gradi na građevnoj čestici postojeće zgrade za potrebe te zgrade, on se prema odredbi članka 4. podstavak 1. alineja 1. spomenutog Pravilnika može graditi na temelju glavnog projekta. Taj glavni projekt, sukladno Zakonu o gradnji i spomenutom Pravilniku, mora biti u skladu sa svim propisima i pravilima struke koji se odnose na projektiranje toga kioska i ne smije biti protivan prostornom planu.

Izjednačavanje pravila za građenje na javnoj površini i na zemljištu u privatnom vlasništvu nije moguće, jer se radi o površinama koje su u različitim planerskom i pravnom režimu, tj. prema odredbama članka 16. Zakona o komunalnom gospodarstvu (Nar. nov., br. 26/03, 82/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11 i 144/12), odlukom o komunalnom redu mogu se uređivati samo pitanja vezana uz javne površine pa se kiosk na javnoj površini može graditi bez građevinske dozvole i glavnog projekta u skladu s odlukom nadležnog tijela jedinice lokalne samouprave prema propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, a za građenje kioska na zemljištu u privatnom vlasništvu potrebna je građevinska dozvola.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/15-02/272 od 15. svibnja 2015.**

## **14.10. Građenje kioska na pomorskom dobru**

Povodom vašeg pitanja mora li se za kiosk površine 9 m<sup>2</sup> izgrađen na dijelu lućkog područja, tj.

na pomorskom dobru, u svrhu obavljanja trgovinske djelatnosti ishoditi građevinska i uporabna dozvola, dajemo sljedeće mišljenje.

Prema odredbi članka 2. stavak 2. podstavak 1. Pravilnika o jednostavnim i drugim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 79/14, 41/15 i 75/15), bez građevinske dozvole i glavnog projekta u skladu s odlukom nadležnog tijela jedinice lokalne samouprave prema propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, na javnoj površini može se graditi kiosk i druga građevina gotove konstrukcije tlocrtna površine do 15 m<sup>2</sup> u skladu s tipskim projektom za koji je doneseno rješenje na temelju članka 77. Zakona o gradnji ili tehnička ocjena, sukladno posebnom zakonu. Javna površina, tj. površina javne namjene koju ima na umu navedena odredba Pravilnika, prema odredbi članka 3. stavak 1. podstavak 27. Zakona o prostornom uređenju (Nar. nov., br. 153/13), svaka je površina čije je korištenje namijenjeno svima i pod jednakim uvjetima (javne ceste, nerazvrstane ceste, ulice, biciklističke staze, pješačke staze i prolazi, trgovi, tržnice, igrališta, parkirišta, groblja, parkovne i zelene površine u naselju, rekreativne površine i sl.). Budući da je pomorsko dobro javna površina jer je svima dostupno pod istim uvjetima, navedena odredba Pravilnika odnosi se i na predmetni slučaj.

Dakle, za građenje na pomorskom dobru kioska gotove konstrukcije tlocrtna površine 9 m<sup>2</sup>, koji ima tipski projekt za koji je doneseno rješenje na temelju članka 77. Zakona o gradnji ili koji ima tehničku ocjenu, sukladno posebnom zakonu ne izdaje se građevinska dozvola, već se on gradi na temelju odluke nadležnog tijela jedinice lokalne samouprave prema propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo. Nadalje, imajući na umu odredbe članka 144. Zakona o gradnji (Nar. nov., br. 153/13), a u svezi s odredbama članka 136. stavak 2. istog Zakona, prema kojima se uporabna dozvola može izdati samo za građevinu odnosno radove koja se gradi, odnosno koji se izvode na temelju građevinske dozvole ili na temelju glavnog projekta ako se radi o građevini koja je namijenjena obavljanju djelatnosti ili koja se prema posebnim propisima ne evidentira u katastru, za uporabu spomenutog kioska ne izdaje se uporabna dozvola.

Sljedom navedenog, kao i imajući na umu činjenicu da se odredba članka 136. stavak 1. Zakona o gradnji odnosi samo na građevine za koje se izdaje uporabna dozvola, postojanje uporabne dozvole ili drugog akta vezanog uz građenje u predmetnom slučaju nije uvjet za evidentiranje kioska u katastru, a niti za donošenje rješenja za obavljanje djelatnosti u toj građevini prema posebnom zakonu.

Pri tome, imajući na umu navode iz vašeg upita, posebno napominjemo da postojanje odnosno ne postojanje »odluke nadležnog tijela Grada Splita za postavljanje kioska na navedenoj lokaciji« nije od utjecaja na mogućnost odnosno potrebu izdavanja građevinske i uporabne dozvole te da pitanje možebitnog građenja kioska na navedenoj lokaciji bez propisane dokumentacije nije predmet postupka donošenja rješenja za obavljanje djelatnosti prema posebnom zakonu, već je to, prema Zakonu o građevinskoj inspekciji (Nar. nov., br. 153/13), predmet postupka koji provodi upravno tijelo jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove komunalnog gospodarstva odnosno jedinstveni upravni odjel na čijem se području gradi, tj. komunalni redar.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/15-02/500 od 27. kolovoza 2015.**

#### **14.11. Građenje kioska u slobodnoj zoni**

U povodu vašeg pitanja u svezi s građenjem kioska građevinske (bruto) površine do 12 m<sup>2</sup> na zemljištu u slobodnoj zoni odnosno radi li se o zemljištu u »privatnom vlasništvu« ili javnoj površini te je li moguće za građenje kioska na tom zemljištu izdati pozitivno očitovanje, sukladno članku 2. stavak 2. točka 3. Pravilnika o jednostavnim građevinama i radovima (Nar. nov., br. 21/09, 57/10, 126/10, 48/11, 81/12 i 68/13), skrećemo vam pozornost na članke 14. i 15. Zakona o slobodnim zonama (Nar. nov., br. 44/96, 92/05 i 85/08), kojima je propisano da Vlada može donijeti posebnu odluku o osnivanju zone i osnovati trgovačko društvo u vlasništvu Republike Hrvatske koje će upravljati tom zonom, ako utvrdi poseban gospodarski interes za osnivanje zone na određenom dijelu teritorija Republike Hrvatske i u tom slučaju dužna je pribaviti prethodno mišljenje općine ili grada na čijem se području zona nalazi. Spomenuta odluka sadržava područje i granice područja zone, djelatnosti koje se mogu obavljati u zoni, način i uvjete osnivanja zone i izgradnju objekata i uređaja u zoni.

Sljedom navedenog, može se smatrati da se u slučaju koji navodite radi o javnoj površini na kojoj se gradi u skladu s odlukom nadležnog tijela jedinice lokalne samouprave prema propisima kojima se uređuje komunalno gospodarstvo, ako to proizlazi iz načina korištenja predmetnog zemljišta određenog spomenutom odlukom ili drugom odgovarajućom odlukom trgovačkog društva koje upravlja slobodnom zonom.

**Mišljenje Ministarstva, KLASA: 360-01/14-02/401 od 2. lipnja 2014.**

