



Organizacija za europsku sigurnost i suradnju

Misija u Republici Hrvatskoj

Glavni ured

27. travnja 2006.

Izvješće o povratu imovine

1. Uvod

Nakon operacije „Oluja“ 1995. godine, više od 19.000 privatnih imovinskih jedinica u vlasništvu hrvatskih Srba napušteno je kada su njihovi vlasnici pobjegli iz ratom pogođenih područja. Nakon što su hrvatske vlasti preuzele upravljanje novooslobođenim područjima, za tu je imovinu odgovorna postala država prema Zakonu o privremenom preuzimanju i upravljanju određenom imovinom, usvojenom kasnije te iste godine. Ta napuštena imovina Srba ponuđena je tada kao oblik stambenog zbrinjavanja izbjeglim Hrvatima iz Bosne, Hrvatima raseljenima unutar zemlje te hrvatskim naseljenicima iz drugih dijelova zemlje koje je država poticala da ponovno nasele oslobođena područja.

Prava izbjeglih Srba iz Hrvatske da se vrate u Hrvatsku te službeno zatraže povrat svoje imovine po prvi su put priznata sredinom 1998. godine kada je Hrvatski sabor usvojio „Program povratka“. On je stvorio institucionalni okvir za administrativni program povrata imovine koji se provodio putem općinskih stambenih komisija.

Usvajanjem Izmjena i dopuna Zakona o područjima posebne državne skrbi iz 2002. godine (ZPPDS), Vlada je centralizirala proces povrata imovine na razini ministarstva. To je u velikoj mjeri bila reakcija na neučinkovitost lokalnih stambenih komisija te na brojne prigovore u svezi s manjkavim i diskriminirajućim karakterom procesa povrata imovine. Novi okvir za povrat imovine imao je za posljedicu ozbiljniji pokušaj države da riješi to pitanje: predmeti su se obrađivali brže, izgradnja objekata za privremene korisnike privatne imovine se povećala, a racionalnije se pristupilo kupovini zauzetih kuća u vlasništvu hrvatskih Srba, za dodjelu naseljenicima koji su ostvarivali pravo na to.

Ovo ažurirano izvješće o povratu imovine oslanja se na podatke o povratu imovine uključene u 'Izvješće OESS-a o povratku izbjeglica u Hrvatsku te o statusu provedbe Sarajevske ministarske deklaracije o povratku izbjeglica iz siječnja 2005. godine' koje je objavljeno 29. lipnja 2005. Ovo izvješće bavi se ne samo upravnim i sudskim aspektima dovršetka procesa povrata imovine, već je usredotočeno i na kvalitativne čimbenike koji u ovom trenutku ograničavaju utjecaj povrata imovine na održivost povratka. Ovo se posebice odnosi na provedbu zakonskih mjera usvojenih od strane Vlade u srpnju 2005. godine s ciljem pružanja pomoći vlasnicima imovine koju su devastirali privremeni korisnici.

2. Kvantitativni aspekti povrata imovine

Zauzeta imovina

Prema podacima Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka (Ministarstvo), zaključno sa 7. travnja 2006. godine 20 kuća u Hrvatskoj ostalo je zauzeto. Međutim, ova brojka ne obuhvaća zauzetu imovinu koja je trenutno predmet sudskih postupaka (pokrenutih bilo od strane privatnih osoba ili od strane države), odnosno kuće čiji vlasnici nisu podnijeli zahtjev za povrat imovine. Ministarstvo tvrdi kako nije odgovorno za potonju skupinu. Uzevši u obzir sve vrste zauzete imovine, ukupan broj kuća sada iznosi 219¹. To treba usporediti s ukupnom brojkom od 1.124 zauzete imovinske jedinice iz travnja 2005. [vidjeti Izvješće 'Pristup stambenom smještaju za izbjeglice' – travanj 2005.].

Povrat određenog broja stambenih jedinica – uključujući one koje je država dodijelila na korištenje te nezakonito zauzete – ovisi o sudskim postupcima. Neriješene tužbe uključuju one koje su pokrenuli vlasnici, kao i one koje je pokrenulo državno odvjetništvo prema ZPPDS-u. Misija još uvijek nije dobila odgovor na svoj zahtjev za podacima o broju tužbi u postupku koje je pokrenulo državno odvjetništvo za povrat zauzete imovine. U nekim predmetima uočene su odgode u postupcima, posebice kada je riječ o izvršavanju sudskih presuda kojima se vlasniku imovina vraća u posjed. U nekim predmetima Ministarstvo odugovlači s pružanjem odgovora državnim odvjetnicima na njihove zahtjeve za dostavom podataka prije podnošenja tužbe.

Tipičan primjer sudske odgode koja utječe na povrat imovine je predmet Nikole Kljajića, 79-godišnjeg Srbina koji je zatražio povrat svoje kuće prije osam godina. Unatoč upravnim i sudskim odlukama donesenim 1999. odnosno 2004. godine, kojima se g. Kljajiću nalaže povrat imovine, on i dalje nije u mogućnosti ući u posjed svog doma zbog toga što se pravomoćna presuda ne provodi. Kljajićev slučaj predstavlja scenarij sličan onome u dva druga predmeta – *Kunić protiv Republike Hrvatske* i *Radanović protiv Republike Hrvatske* – koje upravo preispituje Europski sud za ljudska prava. Sud odlučuje o tome predstavljaju li takve odgode u predmetima povrata imovine povredu prava na pošteno suđenje u razumnom vremenskom roku kao i prava na uživanje imovine.

Fizički povrat imovine vlasnicima

Povrat imovine nema uvijek za posljedicu trajan i održiv povratak njezinog legitimnog vlasnika. Terensko istraživanje koje je proveo OESS pokazalo je kako u prosjeku u samo 25 posto vraćene imovine vlasnici doista i žive. Ta brojka je najniža u dalmatinskom zaleđu gdje samo 15 % vlasnika živi u kućama koje su im vraćene u posjed. Oko polovice kuća i dalje je prazno ili se koriste tek sezonski. U otprilike 30 do 40 % slučajeva, vlasnici prodaju svoje kuće državnoj Agenciji za promet nekretninama (APN) te se odlučuju trajno nastaniti u mjestu gdje borave kao izbjeglice, obično u Srbiji i Crnoj Gori ili Bosni i Hercegovini. Njihove prodane kuće tada se dodjeljuju bivšim privremenim korisnicima, uglavnom bosanskim Hrvatima, kao oblik stambenog zbrinjavanja.

Ova niska stopa održivosti nakon povrata imovine rezultat je različitih čimbenika koji nisu uvijek pod Vladinom kontrolom. To je najočiglednije kod kuća vraćenih u posjed vlasnika koje su često teško oštećene, a vlasnici nemaju sredstava da ih poprave. K tomu, državni programi stambenog zbrinjavanja i popravka još se uvijek tek djelomično provode, pri čemu mnogi vlasnici s njima uopće nisu upoznati. Loša gospodarska situacija te nedostatak mogućnosti za zapošljavanje također doprinose niskoj održivosti povratka.

3. Kvaliteta povrata imovine – devastacije/šteta

¹ Zauzeta imovina čiji povrat nije zatražen = 90; zauzeta imovina prosljeđena Državnom odvjetništvu = 88; zauzeta imovina koja podliježe privatnim tužbama = 21.

Značajan broj zauzetih imovinskih jedinica vraćen je njihovim vlasnicima u devastiranom i neuseljivom stanju. Štete su uglavnom uzrokovane odnošenjem namještaja prigodom odlaska privremenih korisnika. Izravna posljedica toga je produljena raseljenost vlasnika imovine te, u nekim slučajevima, prodaja imovine.

Sve donedavno jedina opcija koja je bila na raspolaganju vlasnicima koji su ušli u posjed oštećene imovine bila je podnijeti zahtjev za dodjelom građevinskog materijala kroz program stambenog zbrinjavanja. Međutim, mnogi vlasnici nisu podnijeli taj zahtjev tvrdeći kako nisu imali na raspolaganju informacije o tome da im je taj program dostupan. Do danas, svega je nekoliko pozitivnih rješenja o stambenom zbrinjavanju doneseno za ovu skupinu podnositelja zahtjeva.

Vladin novi program 'popravka'

Na osnovi preporuka međunarodne zajednice, Vlada je 22. srpnja 2005. donijela Odluku kojom nalaže Ministarstvu pokretanje programa za popravak uništenih/oštećenih imovinskih jedinica. Međutim, pomoć je ograničena na 'štetu uzrokovanu namjernim uništavanjem od strane privremenih korisnika' te na slučajeve gdje je šteta službeno evidentirana. Samim tim velik broj oštećenih vlasnika isključen je iz tog programa.

Koncem 2005. godine Ministarstvo je odabralo oko 400 imovinskih jedinica za određivanje stupnja oštećenosti. Tvrtke, s kojima je za ovaj projekt sklopljen ugovor, u postupku su procjenjivanja štete kako bi Ministarstvu mogle predložiti predračun troškova¹. Nakon toga bi trebalo uslijediti ishodenje suglasnosti o zadovoljavanju kriterija te popravci. Do sada, samo šest vlasnika prihvaćeni su kao mogući korisnici iako odluke o zadovoljenju kriterija u biti još nisu potpisane. Program je i dalje u velikoj mjeri nedefiniran te ne postoje nikakvi službeni napuci izdani od strane Ministarstva.

Ministarstvo nije poduzelo nikakve aktivnosti kako bi popravilo imovinske jedinice koje su uništili privremeni korisnici ako ta štete nije bila službeno evidentirana tijekom postupka preuzimanja imovine od strane vlasnika. U mnogim slučajevima, službene zabilješke o šteti nedostaju zbog toga jer su dužnosnici UPPI-a² oklijevali ili čak odbili provesti postupak³. Što više, sami vlasnici nisu bili upoznati sa svojim pravima i nisu ustrajali na tome da se šteta evidentira. Misija odlučno poziva Ministarstvo da razvije prijemčiv mehanizam koji bi ovoj kategoriji ljudi omogućio podnošenje zahtjeva unutar novog programa popravaka.

Iako Misija cijeni pokretanje dugo iščekivanog programa popravaka, neka pitanja još uvijek treba riješiti ako se želi postići uspjeh u provedbi:

- Trebalo bi izdati detaljne naputke vezano uz program popravaka kako bi provedba bila dosljedna i ujednačena.
- Trebalo bi uspostaviti upravne postupke kako bi se vlasnicima uništene/oštećene imovine omogućilo podnošenje zahtjeva za pomoć u popravku imovine čak i ako šteta nije bila evidentirana tijekom službenog postupka povrata imovine.

¹ Do 6. ožujka 2006., predračun troškova popravaka pripremljen je za 120 kuća.

² UPPI je Uprava za prognanike, povratnike i izbjeglice pri Ministarstvu, odgovorna za sva pitanja povezana s povratom imovine i stambenim zbrinjavanjem.

³ To je bio slučaj na područjima koja su pokrivali Područni uredi OESS-a u Sisku, Gospiću i Kninu. U izvješću Područnog ureda Knin stoji kako su državni dužnosnici bili ustrajni u tome da se gotovo sva vraćena imovina kvalificira kao useljiva i neoštećena. Ova se praksa izmijenila tek 2005. godine. Problem ne vođenja evidencije o šteti najveći je čini se u Ličko-senjskoj županiji gdje su skoro sve imovinske jedinice pokradene ili uništene, ali je takva informacija ili u potpunosti izostavljena iz evidencije ili je bilješka bila djelomična.

- Ministarstvo bi trebalo riješiti pitanje naknade za one vlasnike koji su sami izvršili popravke na imovini. Trenutno se čini kako se to ne uzima u obzir tijekom postupka procjenjivanja štete.
- Mnogi vlasnici s prvobitnih popisa nisu upoznati s time što mogu dobiti kroz novopokrenuti program jer zbog oštećenja na njihovim kućama žive drugdje. S obzirom da Ministarstvo nema kontakt podatke za većinu tih pojedinaca, procjena štete ne može se provesti pri čemu mnogi vlasnici neće imati prigodu koristiti taj program. Potrebna je aktivna informativna promidžba kako bi se situacija popravila.

4. Ostali aspekti povrata imovine

Naknada za imovinu korištenu od strane države u razdoblju nakon studenog 2002. godine

Suprotno postojećim zakonima, mnogi su vlasnici naišli na probleme primajući obveznu naknadu za državno korištenje njihove imovine – kako je predviđeno ZPPDS-om iz studenoga 2002. godine – ako se zahtjev za naknadu podnese nakon povrata imovine. Misija se zajedno s pučkim pravobraniteljem i raznim hrvatskim NVO-ima obratila Ministarstvu/UPPI-ju zagovarajući izmjenu postojeće prakse. Iako je Ministarstvo/UPPI priznalo pogrešku, i dalje savjetuje vlasnicima koji su fizički ušli u posjed svoje imovine da tuže državu za naknadu opravdavajući takvu politiku proračunskim ograničenjima. Oni vlasnici koji su se odlučili tužiti državu dobili su zadovoljštinu na sudu, koji ispravno takvu službenu praksu označava neprimjerenom.

Vrijeme čekanja na isplatu još je uvijek predugo. UPPI je izvijestio kako je od 1.822 vlasnika koji su zatražili naknadu, istu zaprimilo njih 1.777. Međutim, prema provjerama OESS-a na terenu, manje od trećine podnositelja zahtjeva koji zadovoljavaju kriterije za naknadu, doista ju je i primilo.

Misija i njezini međunarodni partneri nastavit će zagovarati poštivanje plana za isplate naknada kako je to predviđeno postojećim zakonom, bez potrebe naplaćivanja naknade putem suda.

Tužbe za naknadu uložениh sredstava u imovinu dodijelјenu od strane države

Privremeni korisnici i dalje ulažu tužbe u kojima od vlasnika traže povrat uložениh sredstava u imovinu koju su dobili dozvolu koristiti. Neke tužbe riješene su izvansudskom nagodbom. Međutim, ostale se i dalje nalaze pred sudom. Kao što je to bio slučaj ranije, ako privremeni korisnik uspije u svojoj namjeri, vlasniku se može naložiti plaćanje znatnih iznosa što može dovesti do sudske dražbe vlasnikove kuće.

Kako je država dodijelila imovinu na korištenje i može se smatrati odgovornom za bilo kakav tužbeni zahtjev koji je posljedica te dodjele, država trenutno razmatra prijedlog Ministarstva o preuzimanju duga vlasnika. To bi se trebalo postići usvajanjem podzakonskih akata kojima se uspostavlja sustav izvansudskih nagodbi koje bi država nudila privremenim korisnicima.

Povrat imovine usporen prodajom imovine državi uz lažne punomoći

Pravni lijekovi u slučaju imovine koja je uz lažne punomoći prodana APN-u i dalje su nepotpuni. Vlasnici koji su pokrenuli tužbe za poništenje lažnih ugovora i dalje nailaze na poteškoće u povratu svoje imovine, čak i u slučajevima kada je sud presudio u njihovu korist.

Povrat imovine je posebice složen u onim slučajevima u kojima se imovina koristi za smještaj trećih osoba⁴ ili je APN već pokrenuo formalni postupak za upis vlasništva nad imovinom.

Povrat zauzetog poljoprivrednog zemljišta

U nekim dijelovima zemlje, posebice u zadarskom zaleđu, vlasnici se suočavaju sa znatnim poteškoćama u povratu poljoprivrednog zemljišta i poslovnih prostora dodijeljenih na korištenje privremenim korisnicima. S obzirom na ustrajnost ovog problema, Misija je nedavno osigurala novčana sredstva za projekt pravne pomoći kako bi nekim vlasnicima pomogla pokrenuti dugotrajne i složene sudske postupke koji su potrebni kako bi ponovno ušli u posjed svoje zemlje.

5. Zaključci

Deset godina nakon završetka rata proces povrata stambene imovine bliži se kraju. Dvjestotinjak kuća još uvijek čeka povrat, pri čemu se u službenim podacima njihov broj smanjuje zanemarivanjem predmeta povrata imovine koji trenutno čekaju rješavanje na sudu. Međutim, upravo ti predmeti najduže traju a vlasnici godinama iščekuju rješavanje njihovog predmeta.

Misija smatra kako uspješan završetak procesa povratka uvelike ovisi o stanju smještaja nakon povrata. Velik broj vraćenih kuća u tolikoj je mjeri oštećen da je neuseljiv, a vlasnici nisu u mogućnosti priuštiti si potrebne popravke. Bez pomoći države, mnogi se potencijalni povratnici odlučuju na odlazak iz Hrvatske što uzrokuje nisku razinu boravka vlasnika u imovini kako je zabilježila Misija provjerom na terenu.

Stoga Misija pozdravlja pokretanje dugo iščekivanog programa popravaka. Međutim, postupak treba ubrzati, izdati jasne naputke a vlasnike treba kontaktirati i upoznati s programom. K tomu, za vlasnike kod kojih šteta nije evidentirana također bi se trebalo što je prije moguće iznaći zadovoljavajuće rješenje.

Misija je zabilježila i određen broj drugih manjkavosti vezano uz povrat imovine. Država i dalje pokušava izbjeći plaćanje naknade za korištenje privatne imovine nakon studenog 2002. godine. Vlasnici čija imovina je uz lažne punomoći prodana APN-u i dalje se suočavaju s brojnim preprekama u vraćanju svojih kuća. Problem zauzetog poljoprivrednog zemljišta i poslovnog prostora također čeka ozbiljniji pristup od strane vlasti.

Određen napredak je postignut u odnosu na problem samoinicijativnog ulaganja sredstava od strane privremenih korisnika, pri čemu bi država trebala platiti iznos koji potražuje investitor.

U okviru Sarajevske deklaracije, Vlada se složila riješiti neka gore spomenuta neriješena pitanja – obveza koju sada treba realizirati kroz niz konkretnih poteza.

⁴ Takav je slučaj obitelji Jakovljević iz Brodsko-posavske županije u zapadnoj Slavoniji koji su privremeni korisnici APN-ove kuće koja je prethodno kupljena putem lažne transakcije. Sud u Novoj Gradiški presudio je kako kuću treba vratiti prvobitnom vlasniku pri čemu privremene korisnike očekuje deložacija.