

Uređenje izvlaštenja u hrvatskom pravu

Galić, Jelena

Undergraduate thesis / Završni rad

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:764864>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-13**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU
PRAVNI FAKULTET
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
PREDDIPLOMSKI STRUČNI POREZNI STUDIJ

ZAVRŠNI RAD

UREĐENJE IZVLAŠTENJA U HRVATSKOM PRAVU

Mentor: Held, Mateja

Katedra: Upravno pravo

Autor: Galić, Jelena

Zagreb, studeni 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Jelena Galić, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Jelena Galić, v.r.

Sažetak

U ovom završnom radu analizirat ću jedan vrlo zanimljiv, ali isto tako kompleksan institut hrvatskog upravnog prava, institut izvlaštenja. Osvrnut ću se na povijest instituta, definirat ću predmet izvlaštenja, vrste izvlaštenja, korisnika izvlaštenja, priložit ću primjer zaključka u predmetu potpunog izvlaštenja dijela nekretnine iz stvarnog života, a na samom kraju rada ću u zaključku iznijeti svoje mišljenje i osobne stavove.

Izvlaštenje (eksproprijacija) jest čin oduzimanja privatnog vlasništva od strane javne vlasti, točnije države, kako bi se postigao društveno korisni opći, javni interes. Predmet izvlaštenja može biti isključivo nekretnina, opći interes mora biti nedvojbeno utvrđen, vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje mora dobiti punu naknadu u visini tržišne vrijednosti nekretnine određenu zakonom, a postupak izvlaštenja može se provesti tek onda kada ne postoji drugi, blaži način za vlasnika nekretnine koja se izvlašćuje. Nadalje, postupak izvlaštenja se može provesti onda kada je zakonom utvrđeno da će se korištenjem nekretnine koja se izvlašćuje postići veća korist od one koja se postizala korištenjem nekretnine na dosadašnji način. Iz navedenog možemo zaključiti da se u postupku izvlaštenja javlja sukob između dviju međusobno suprotnih strana, između vlasnika nekretnine s jedne strane te korisnika izvlaštenja¹ s druge strane.

Glavni fokus rada je zapravo na tome što se izvlaštenjem zadire u pravo pojedinca koje je dvostruko zaštićeno, pravo vlasništva, zajamčeno Ustavom Republike Hrvatske² i zakonom.

U Republici Hrvatskoj pojam izvlaštenja nije ništa posebno novo u pravnoj praksi, pa ni u teoriji, a danas je uređeno Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade.³

Ključne riječi: izvlaštenje (eksproprijacija), privatno vlasništvo, javni interes, naknada, tržišna vrijednost, korisnik izvlaštenja

SADRŽAJ

1. UVOD.....	5
2. OGRANIČENJA PRAVA VLASNIŠTVA NA TEMELJU ZAKONA.....	8
2.1. Opća ograničenja.....	8
2.2. Posebna ograničenja.....	8
a) posebna ograničenja radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.....	9
b) ograničenja glede stvari od interesa za Republiku.....	9
3. OPĆENITO O IZVLAŠTENJU.....	10
3.1. Predmet izvlaštenja.....	10
3.2. Vrste izvlaštenja.....	10
3.3. Korisnik izvlaštenja	11
3.4. Postupak izvlaštenja.....	11
3.5. Utvrđivanje interesa.....	12
3.6. Nadležna tijela.....	12
3.7. Naknada izvlaštenja.....	13
4. PRIPREMNE RADNJE.....	15
5. POKRETANJE POSTUPKA IZVLAŠTENJA.....	18
6. STUPANJE U POSJED IZVLAŠTENE NEKRETNINE.....	19
7. PONIŠTENJE PRAVOMOĆNOG RJEŠENJA O IZVLAŠTENJU.....	21
8. SUDSKA ZAŠTITA U POSTUPKU IZVLAŠTENJA.....	22
9. Primjer zaključka u predmetu potpunog izvlaštenja dijela nekretnine.....	24
10. ZAKLJUČAK.....	26

1. Uvod

Izvlaštenje (eksproprijacija, engl. *expropriation*)⁴ institut je pomoću kojeg država, odnosno javna vlast, oduzima ili ograničava imovinska prava u svoju korist ili u korist nekog drugog subjekta. Također, izvlaštenje je iznimno složen institut zato što zadire u temeljne slobode i prava čovjeka, preciznije, zadire u pravo vlasništva.⁵ Primarni cilj izvlaštenja je ostvarenje općeg interesa. Zakonom o izvlaštenju propisano je da se izvlaštenje može provesti kad se ocijeni da će se korištenjem nekretnine, za koju se predlaže izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem nekretnine na dosadašnji način. To korištenje je korištenje od interesa za Republiku Hrvatsku.⁶ Za izvlaštenje je bitno da se njime omogućava zahvat u imovinska prava pojedinih subjekata. Teorijska shvaćanja o eksproprijaciji označavala su je kao prinudnu kupovinu jer su pristaše tog shvaćanja polazile od stanovišta da eksproprijacija ima sve osobine kupovine (predaju stvari i plaćanje cijene), osim suglasnosti volje, no taj nedostatak nadomješta zakon.

Ustav Republike Hrvatske iz 1990. godine⁷ također predviđa mogućnost oduzimanja, odnosno ograničavanja vlasništva (uz naknadu tržišne vrijednosti), a u skladu s Ustavom, 1994. godine donesen je poseban Zakon o izvlaštenju⁸. Tim su zakonom detaljno uređena sva bitna pitanja izvlaštenja. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade usvojen je na sjednici 30. svibnja 2014. godine sa 77 glasova „za”, 30 glasova „protiv” i jednim „suzdržan” glasom. Stupio je na snagu 26. lipnja 2014. godine. Nakon 20 godina važenja, usvajanjem Zakona o izvlaštenju i

¹ Korisnikom izvlaštenja (čl. 3. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 98/2019.) smatra se osoba u čiju se korist izvlaštenje provodi

² Usp. <https://www.zakon.hr/z/94/Ustav-Republike-Hrvatske> (28. studenoga 2022.)

³ Usp. <https://www.zakon.hr/z/726/Zakon-o-izvla%20C5%A1tenju-i-odre%20C4%91ivanju-naknade> (28. studenoga 2022.)

⁴ Pojam „*eksproprijacija*“ dolazi od latinske kovanice *ex* (iz) i *proprius* (vlastit) iz čega je konstruiran termin „*ekspropriare*“, „*expropriatio*“ (oduzeti, prisilno oduzeti). Taj korijen ostao je kao osnova za terminološko formiranje pojma u mnogim jezicima (tako i u engleskom - *expropriation*). Pojam se dugo koristio i u hrvatskoj pravnoj literaturi dok uvođenje nove terminologije u naš pravni sustav nije pojam „eksproprijacija“ zamijenilo pojmom „iz-vlaštenje“ (Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, 2002., str. 603.)

⁵ Čl. 48., st.1. Ustava RH, Narodne novine, br. 05/2014. „*Jamči se pravo vlasništva*“

⁶ Staničić, F., *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, 2011., sv. 11, str. 1177.

⁷ Usp. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html, čl. 50., st. 1. (22. studenoga 2022.)

⁸ Usp. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1994_02_9_159.html (22. studenoga 2022.)

određivanju naknade prestao je važiti Zakon o izvlaštenju iz 1994. godine. Kao i u ranijem zakonu, postupak je i dalje podijeljen u dvije faze (utvrđivanje interesa Republike Hrvatske i provođenje postupka izvlaštenja gdje je uključeno i utvrđivanje naknade) no stupanjem ZION-a na snagu došlo je do nekih promjena. Naime, uvedena je mogućnost jednostupanjskog postupka kod izvlaštenja u okviru strateških investicijskih projekata RH (provodi ga Ministarstvo pravosuđa). Postupci izvlaštenja proglašeni su hitnim postupcima od interesa za Republiku Hrvatsku. Prijevremeno stupanje u posjed izvlaštene nekretnine, pravilo javnog objavljivanja ponude od strane korisnika izvlaštenja u slučaju izvlaštenja više od deset nekretnina ili kada nekretnina ima više od deset vlasnika i produženje rokova za privođenje nekretnine svrsi koje je s tri godine od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju povećano na pet godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju još su neke od promjena.

Povijesni razvoj izvlaštenja na prostoru Hrvatske analizira se od 1852. godine po tada važećem austrijskom Općem građanskom zakoniku (u nastavku rada - OGZ) pa sve do danas kada se ograničavanje vlasništva utvrđuje normama važećeg pravnog poretka, Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade.⁹ Sukob javnog i privatnog interesa nije ništa posebno novo u pravnoj praksi, javlja se još i u rimskom pravu. Od 1852. do danas izvlaštenje su uređivali razni zakoni, a zbog promjene političkih i povijesnih okolnosti, područje Hrvatske promijenilo je više državnopravnih uređenja. U razdoblju od 1852.-1918. Hrvatska je bila u Habsburškoj Monarhiji, kasnije Austro-Ugarskoj Monarhiji, u kojoj je vladala heterogenost zakona i naredbi koji su uređivali institut izvlaštenja. Može se podijeliti na dva podrazdoblja, prvo podrazdoblje u kojem su izvlaštenje uređivali austrijski OGZ i austrijski zakoni uz naredbe za provedbu tih zakona te drugo podrazdoblje u kojem su izvlaštenje uređivali zajednički hrvatsko-ugarski zakoni i autonomni hrvatski zakoni.¹⁰

Kasnije, u razdoblju od 1918.-1941. Hrvatska se nalazila u Kraljevini SHS¹¹, kasnije Kraljevini Jugoslaviji, u kojoj je također vladala heterogenost zakona koji su uređivali izvlaštenje jer su zakoni iz prethodnog razdoblja ostali na snazi kao pravni propisi¹², a zakoni Kraljevine Srbije nisu se protegnuli na područje nove države. Nije postojao jedinstveni opći zakon.

⁹ Staničić, F., *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, Hrvatska javna uprava, 2009, br. 1., str. 144.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Kraljevina SHS nastala je tek 1921. godine (Vidovdanski ustav)

¹² Za izvlaštenu zemlju vlasnicima se plaćala odšteta, „odšteta bivšim vlasnicima u kotaru Subotica po katastarskom jutru prve i druge klase iznosila je tek 3.200 dinara“ (Vrbošić, J., *Nešto o prvoj eksproprijaciji iz 1919. godine u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, Pravni vjesnik, 1990., 6 (3-4), str. 372.)

U razdoblju od 1941.-1945. (za vrijeme ratnog doba) NDH je proglasila svoj zakon o izvlaštenju, a u razdoblju od 1945.-1991. institut izvlaštenja uređen je na dva načina i na dva podrazdoblja; prvo podrazdoblje do donošenja Ustava iz 1974. u kojemu je izvlaštenje bilo uređeno savezним zakonima, i drugo podrazdoblje nakon 1974. kada je nadležnost prešla u djelokrug republika. U ta dva podrazdoblja dolazi i do novosti u pogledu nadležnosti za provođenje postupka. Naime, karakterizira se naglasak na izvanparnički postupak i sudsku proceduru te na upravni postupak u smislu sporazumijevanja strana pri provođenju izvlaštenja, dok sudski postupak ostaje korektiv u slučaju osporavanja naknade za izvlaštenu nekretninu.¹³ Nakon raspada Jugoslavije i nastanka suvremenih republika, RH je počela stvarati vlastiti pravni sustav. Velik dio zakona preuzet je iz prethodnog sustava i prilagođen je novom demokratskom, višestranačkom sustavu. Tako je preuzet i prethodni republički Zakon o eksproprijaciji koji je bio na snazi dok nije donesen novi Zakon o izvlaštenju 1994. godine.¹⁴ Trenutno važeći zakon u Republici Hrvatskoj je Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade na snazi od 22. srpnja 2017. Njime se uređuje sustav izvlaštenja, način utvrđivanja interesa Republike Hrvatske u tom sustavu, tijela nadležna za provedbu postupka izvlaštenja, pripremne radnje i postupak izvlaštenja, način određivanja naknade za nekretnine koje se po posebnom propisu smatraju izvlaštenima te druga pitanja s tim u vezi.¹⁵

¹³ Staničić, *op. cit.* u bilj. 9, str. 145.

¹⁴ *Ibid.* str. 150.

¹⁵ Čl. 1. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 98/2019.

2. Ograničenja prava vlasništva na temelju zakona

Suvremeno učenje o pravu vlasništva, prema kojemu to pravo nije identično sa skupom ovlaštenja koja su u njemu sadržana, omogućilo je da se i ograničenja prava vlasništva smjeste u sadržajne vlasničkopravne okvire. Tako postupaju svi suvremeni građanski zakonici. Pravopolitička osnova ograničenja prava vlasništva nalazi se, najkraće rečeno, u potrebi uređenja civiliziranog suživota u jednoj ljudskoj zajednici na određenom teritoriju. Brojni su razlozi koji nalažu ograničenja vlasništva – gospodarski, ekološki, zdravstveni, kulturni itd. Ograničenja prava vlasništva djeluju kao protuteža njegovoj mogućoj, ali socijalno neprihvatljivoj, apsolutizaciji.¹⁶ Ustavna osnova ograničenja prava vlasništva nalazi se u načelnoj odredbi Ustava RH gdje stoji da vlasništvo obvezuje i da su nositelji vlasničkog prava i njegovi korisnici dužni pridonositi općem dobru.¹⁷ Bliža ustavna osnova kojom se ovlašćuje zakonodavac da može zakonom propisivati pojedina ograničenja prava vlasništva sadržana je u odredbama čl. 50. i 52. Ustava RH. Njima se dopušta mogućnost ograničenja i oduzimanja vlasništva u interesu Republike Hrvatske, uz naknadu tržišne vrijednosti, zatim mogućnost ograničenja vlasničkih prava radi zaštite interesa i sigurnosti Republike, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi i napokon ograničenja glede načina upotrebe i iskorištavanja dobara od interesa za Republiku koja su kao takva zakonom utvrđena (npr. nekretnine i stvari od osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja). Sva ustavom predviđena ograničenja prava vlasništva moraju biti ustanovljena zakonom.

2.1. Opća ograničenja

Polazeći od ustavnog načela da vlasništvo obvezuje i da je vlasnik dužan pridonositi općem dobru, Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima¹⁸ općenito nalaže vlasniku da je, prilikom izvršavanja svoga prava, dužan obzirno postupati prema općim i tuđim interesima koji nisu protivni njegovu pravu.¹⁹

2.2. Posebna ograničenja

Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.²⁰ Takva ograničenja prava vlasništva na temelju zakona zovu se

¹⁶ Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Narodne novine, 2013., str. 232. – 233.

¹⁷ Čl. 48. Ustava RH, Narodne novine, br. 05/2014.

¹⁸ Čl. 31. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 94/2017.

¹⁹ Smerdel, *op. cit.* u bilj. 16, str. 233.

²⁰ Čl. 50. Ustava RH, Narodne novine, br. 05/2014.

a) posebna ograničenja radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. Vlasnik stvari ne smije izvršavati svoje pravo preko granica koje su svim vlasnicima takvih stvari postavljene na temelju posebnih zakona i odredaba Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade radi zaštite interesa i sigurnosti države, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.²¹

b) Ograničenja glede stvari od interesa za Republiku

Ustavom je predviđeno da se određene stvari mogu proglasiti dobrima od interesa za Republiku, što ima za posljedicu da uživaju njezinu osobitu zaštitu. Prema čl. 52. Ustava Republike Hrvatske to mogu biti more, morska obala i otoci, vode, zračni prostor, rudno blago i druga prirodna bogatstva, ali i zemljište, šume, biljni i životinjski svijet, drugi dijelovi prirode, nekretnine i stvari osobitog kulturnog, povijesnog, gospodarskog i ekološkog značenja.²² Zakonom kojim se navedene stvari proglašene od interesa za Republiku određuje se i način na koji se te stvari mogu upotrebljavati i iskorištavati te naknada vlasnicima i drugim ovlaštenicima za ograničenja kojima budu podvrgnuti. Vlasnicima se nameće dužnost izvršavanja svoga prava u skladu s propisanim načinom uporabe i iskorištavanja stvari od interesa za Republiku, priznajući im pravo na naknadu za ograničenja koja zbog toga trpe.²³

²¹ Čl. 32., st. 1. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 98/2019.

²² Smerdel, *op. cit.* u bilj. 16, str. 235.

²³ Čl. 32., st. 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 94/2017.

3. Općenito o izvlaštenju

3.1. Predmet izvlaštenja

Prema Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade, predmet izvlaštenja²⁴ može biti samo nekretnina.²⁵ Ona se može izvlastiti, ako posebnim zakonom nije drugačije propisano, kada je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske i kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način. Zbog toga zakon posebno propisuje da se nekretnina može izvlastiti radi izvođenja radova ili izgradnje objekata gospodarske infrastrukture, prometnih, zdravstvenih, energetske, telekomunikacijskih i kulturnih objekata, objekata za potrebe hrvatskog pravosuđa, vojske i policije te istraživanje i eksploatacije rudnog i drugog bogatstva.²⁶ Također, nekretnina se može izvlastiti i kad je to potrebno radi izgradnje drugih građevina ili izvođenja drugih radova za koje je uredbom Vlade Republike Hrvatske određeno da su od državnog i područnog (regionalnog) značaja ili radi provedbe strateških projekata koje je Vlada Republike Hrvatske proglasila strateškim investicijskim projektima.

3.2. Vrste izvlaštenja

Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade razlikuje dvije vrste izvlaštenja: potpuno izvlaštenje i nepotpuno izvlaštenje. Kod potpunog izvlaštenja nekretnina postaje vlasništvo korisnika izvlaštenja, odnosno, potpunim izvlaštenjem nekretnine, osim prava vlasništva, prestaju i druga prava na toj izvlaštenoj nekretnini. Dakle, radi se o takvom zahvatu u prava vlasništva na nekretnini radi kojega se ta prava oduzimaju u cijelosti. Potpunim izvlaštenjem nekretnina postaje vlasništvo osobe u čiju je korist izvlaštenje provedeno.²⁷ Potpuno izvlaštenje zemljišta obuhvaća i zgradu i druge građevinske objekte koji se na zemljištu nalaze. Provođenje potpunog izvlaštenja kad se ista svrha može postići i nepotpunim bila bi protivna Ustavu RH i Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe.²⁸

²⁴ Engl. *object of expropriation*

²⁵ Mnogi pravni sustavi poznaju i izvlaštenje pokretnina, stvarnih prava i drugih imovinskih prava. Jedini zakon koji omogućava izvlaštenje pokretnina je čl. 27. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, Narodne novine, br. 114/2022.

²⁶ Čl. 2., st. 2. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 98/2019.

²⁷ Postaje vlasništvo korisnika izvlaštenja

²⁸ (Europska) Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodni ugovori, br. 18/97-13/17 <https://www.zakon.hr/z/364/%28Europska%29-Konvencija-za-za%C5%A1titu-ljudskih-prava-i-temeljnih-sloboda> (8. studenoga 2022.)

Nepotpunim izvlaštenjem se prava na nekretnini na kojoj postoji pravo vlasništva samo ograničavaju. Nepotpuno izvlaštenje ima svoja dva oblika; može se javiti kao služnost²⁹ i kao zakup³⁰. Zakup se može ustanoviti samo ako će se zemljište koristiti ograničeno vrijeme, a najviše do pet godina i to u svrhu istraživanja rudnog i drugog blaga, korištenja kamenoloma, vađenja gline, pijeska, šljunka i slično. Ukoliko se korištenjem zemljišta na temelju zakupa uništi kultura zemljišta tako da se ono više ne može koristiti na dosadašnji način, vlasnik može u roku od šest mjeseci od dana prestanka zakupa zahtijevati da se provede potpuno izvlaštenje. Ako se tijekom postupka potpunog izvlaštenja dijela nekretnine utvrdi da vlasnik nema gospodarskog interesa koristiti preostali dio, na njegov zahtjev može se izvlastiti i taj preostali dio. Vlasnik nekretnine može podnijeti zahtjev za izvlaštenje preostalog dijela nekretnine do pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Pri odlučivanju o zahtjevu u obzir se uzimaju okolnosti koje će nastati izgradnjom građevine ili izvođenjem radova, a koje imaju utjecaja na gospodarski interes vlasnika za korištenje nekretnine kao i smanjenje vrijednosti preostalog dijela nekretnine.

3.3. Korisnik izvlaštenja

Korisnik izvlaštenja³¹ jest osoba u čiju se korist provodi izvlaštenje. Korisnikom izvlaštenja je u početku razvoja termina mogla biti samo država, no uskoro je to pravo prošireno i na jedinice lokalne samouprave. Vidimo da se to pravo od početnog shvaćanja države kao korisnika postupno razvijalo i mijenjalo do današnjeg koje je prošireno na shvaćanje koje obuhvaća svaku fizičku ili pravnu osobu.³² Time je zakon odredio široki krug osoba koje izvlaštenjem mogu steći pravo koristiti se nekretninom u svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno. Pri tome mora postojati svrha u koju se izvlaštenje provodi, dakle mora biti utvrđen interes Republike Hrvatske za izgradnju objekta ili izvođenje drugih radova.³³

3.4. Postupak izvlaštenja

Poslovi izvlaštenja poslovi su od interesa za Republiku Hrvatsku, a postupci izvlaštenja su hitni postupci.³⁴ Postupak izvlaštenja sastoji se od tri posebne faze. U prvoj fazi radi se o utvrđivanju

²⁹ Grbin, I., *Pravo služnosti*, Zakonitost, br. 9 – 10, str. 1093. „Pravo služnosti je stvarno pravo na tuđoj stvari na temelju kojega se ovlašteniku dopušta određeno korištenje tuđom stvari“

³⁰ Smerdel, *op. cit.* u bilj. 16, str. 515. „Zakup je konsenzualni dvostranoobvezni ugovor kojim se jedna strana (zakupodavac) obvezuje da će uz naplatu (zakupninu) prepustiti drugoj strani (zakupniku) neku stvar na korištenje“

³¹ Engl. *expropriation beneficiary*

³² Čl. 3. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 98/2019.

³³ *Ibid.* čl. 2. i 4.

³⁴ *Ibid.* čl. 12.

interesa RH za izgradnju ili izvođenje radova. Druga faza odnosi se na sam postupak izvlaštenja te donošenje rješenja o izvlaštenju. U trećoj fazi određuje se i isplaćuje naknada za izvlaštenu nekretninu.

3.5. Utvrđivanje interesa

Kod izvlaštenja određene nekretnine od prvorazrednog je značenja činjenica da se ona može izvlastiti, tek nakon što je na način određen zakonom, utvrđen interes Republike Hrvatske za izgradnju objekata ili izvođenje drugih radova.³⁵ Odluku o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske izvan slučajeva koji su propisani člankom 2. stavkom 2. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade donosi Vlada Republike Hrvatske na prijedlog korisnika izvlaštenja uz prethodno mišljenje odbora Hrvatskog Sabora u čijem je djelokrugu promicanje učinkovitog korištenja i uređenja prostora i odbora u čijem je djelokrugu područje usklađivanja i unapređivanja gospodarskog života. Odluka kojom se utvrđuje interes Republike Hrvatske objavljuje se u „Narodnim novinama”. Uz prijedlog je potrebno podnijeti mišljenje općinskog ili gradskog vijeća i županijske skupštine tj. Gradske skupštine Grada Zagreba na čijem se području namjerava graditi ili izvoditi radove te pravomoćnu lokacijsku dozvolu.³⁶ Smatra se da je interes Republike Hrvatske utvrđen ako je posebnim zakonom propisano da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske.³⁷

3.6. Nadležna tijela

Postupak u vezi pripremnih radnji te sam postupak izvlaštenja provodi stvarno i mjesno nadležno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje poslova. Iznimka je središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove pravosuđa (Ministarstvo) u slučaju izgradnje građevine ili izvođenja radova za koje je Vlada Republike Hrvatske donijela odluku o proglašenju strateškog projekta Republike Hrvatske. Protiv prvostupanjskog rješenja nadležnog tijela o prijedlogu za izvlaštenje može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje Ministarstvo, a protiv rješenja Ministarstva može se pokrenuti upravni spor. Kad Ministarstvo odlučuje u prvom stupnju, mogućnost izjavljivanja žalbe ne postoji, ali se može pokrenuti upravni spor.

³⁵ Borković, *op. cit.* u bilj. 4, str. 607.

³⁶ Izdaje ju nadležno upravno tijelo

³⁷ Čl. 13. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 98/2019.

3.7. Naknada izvlaštenja

Naknada za izvlaštenu nekretninu³⁸ uvjet je bez kojega se ne može provesti izvlaštenje, a način njezinog utvrđivanja i isplate predstavlja posebno važnu fazu čitavog postupka izvlaštenja.³⁹ Bez takve naknade radilo bi se o konfiskaciji⁴⁰ koja ima karakter kazne. Još je u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina bilo propisano da se izvlaštenje može provesti samo uz pravično i prethodno obeštećenje. I austrijski je OGZ iz 1811. propisivao obvezu davanja primjerene naknade. Za određivanje naknade postoje dva sustava, sustav pravične naknade (koji prevladava u svijetu) i sustav tržišne naknade.⁴¹ U Hrvatskoj je na snazi sustav tržišne naknade. Prema Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, tržišna vrijednost je ona vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezina utvrđivanja.⁴² Nekada je postojalo mišljenje da je naknada za izvlaštenje jednaka naknadi štete zbog protupravnog ponašanja dok je danas u Hrvatskoj primarni oblik naknade druga odgovarajuća nekretnina koja odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu, kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti uvjeti korištenja koje je imao koristeći se tom nekretninom. Ako se ne može osigurati ili ako vlasnik odbije primiti naknadu u obliku druge odgovarajuće nekretnine, naknada se daje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine.⁴³ Ako se daje naknada u drugoj odgovarajućoj nekretnini, nije dovoljno da se samo pazi na ekvivalent vrijednosti nekretnina već je potrebno postići što je moguće manje mijenjanje životnih uvjeta i standarda vlasnika kao i omogućiti iste uvjete korištenja kao i izvlaštene nekretnine. Također, zakon pruža mogućnost korisniku izvlaštenja i vlasniku nekretnine da do donošenja rješenja o izvlaštenju sklope nagodbu o obliku, tj. visini naknade i o roku do kojeg je korisnik izvlaštenja dužan ispuniti obvezu. Ukoliko ne postignu dogovor, Ministarstvo, tj. nadležno tijelo odredit će naknadu rješenjem kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje. Kada je riječ o potpunom izvlaštenju nekretnine, naknada se u pravilu određuje davanjem u vlasništvo druge odgovarajuće nekretnine čija vrijednost odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu, kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti životni uvjeti i uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu. U slučaju da vlasnik nekretnine ne prihvati drugu odgovarajuću nekretninu ili korisnik izvlaštenja ne može osigurati

³⁸ Engl. *expropriation fee*

³⁹ Borković, *op. cit.* u bilj. 4, str. 610.

⁴⁰ Pljenidba, lat. *confiscatio*

⁴¹ Staničić, *op. cit.* u bilj. 6, str. 1178.

⁴² Čl. 391., st. 4. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, Narodne novine, br. 94/2017.

⁴³ Čl. 11. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 98/2019.

takvu nekretninu, naknada se određuje u novcu i to u visini tržišne vrijednosti nekretnine u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe. Tržišna vrijednost nekretnine je vrijednost nekretnine koja se izražava u novcu na temelju obrazloženog nalaza i mišljenja ovlaštenog vještaka ili procjenitelja, a koji je izrađen primjenom posebnog propisa iz područja prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnina, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji te o metodama procjene nekretnina. Vlasnik nekretnine nema pravo na naknadu troškova za ulaganje u nekretnine koje je učinio nakon što je obaviješten o podnesenom prijedlogu za izvlaštenje, osim troškova koji su bili nužni za korištenje i održavanje nekretnine. Ima pravo sabrati usjeve te sakupiti plodove koji su sazreli u vrijeme stupanja korisnika izvlaštenja u posjed izvlaštene nekretnine. Ukoliko stupanjem u posjed korisnika izvlaštenja vlasnik više ne bude u mogućnosti sabrati usjeve i sakupiti plodove onda ima pravo na naknadu za usjeve i plodove prema uobičajenoj veleprodajnoj cijeni tih usjeva i plodova u vrijeme stupanja korisnika izvlaštenja u posjed. Kada je u pitanju ustanovljenje služnosti, naknada se određuje u iznosu za koji je zbog ustanovljenja služnosti umanjena tržišna vrijednost nekretnine. Za ustanovljenje zakupa, naknada se određuje u visini zakupnine koja se postiže na tržištu, a može se odrediti u obliku jednokratnog iznosa za cijelo vrijeme trajanja zakupa ili u godišnjem iznosu. Za eventualnu štetu koja je nastala ustanovljenjem služnosti ili zakupa, korisnik izvlaštenja odgovara vlasniku nekretnine prema općim pravilima o odgovornosti za štetu. Vlasnik i korisnik izvlaštenja mogu se sporazumjeti o svakom obliku naknade koji nije suprotan Ustavu. Razlozi za provođenje izvlaštenja⁴⁴ u RH nisu taksativno navedeni, već primjerice zakonom. Izvlaštenje se može provesti u svim slučajevima kada to traži interes Republike Hrvatske, ako se opći interes ne može postići na način blaži za vlasnika. Obvezu davanja naknade za izvlaštenu nekretninu propisuje ustav odnosno zakon, pri čemu korisnik izvlaštenja stječe obvezu plaćanja naknade, a prijašnji vlasnik stječe subjektivno pravo na tu naknadu. Ponekad ustavne norme propisuju mogućnost da se izvlaštenje provede bez naknade, no one najčešće predstavljaju tek izuzetak od općeg pravila i zapravo su više odraz specifičnih prilika sredine i vremena u kojem se javljaju nego što predstavljaju trajnu želju da se odstupi od ovog široko prihvaćenog načela.⁴⁵ Troškove postupka izvlaštenja snosi korisnik izvlaštenja, izuzev troškova postupka nastalih povodom žalbe

⁴⁴ Engl. *expropriation reasons*

⁴⁵ Britvić Vetma, B.; Baotić, I., *Pravno uređenje postupka izvlaštenja u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, 2016., str. 91.

vlasnika nekretnine koja nije usvojena, a koje snosi vlasnik nekretnine.⁴⁶ U slučaju eventualnog spora, svaka strana snosi svoje troškove.⁴⁷

⁴⁶ Čl. 38. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 98/2019.

⁴⁷ Čl. 79. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 110/2021.

4. Pripremne radnje

Postupak u vezi s pripremnim radnjama u svrhu izvlaštenja i sam postupak izvlaštenja provodi stvarno i mjesno upravno tijelo županije ili Grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na poslove izvlaštenja (u daljnjem tekstu - nadležno tijelo). Iznimno, tijelo državne uprave nadležno za poslove pravosuđa, odnosno Ministarstvo, provodi postupak izvlaštenja ako se izvlaštenje provodi radi izgradnje građevine ili izvođenja radova za koje je Vlada Republike Hrvatske donijela odluku o proglašenju strateškog projekta Republike Hrvatske.⁴⁸

Protiv prvostupanjskog rješenja nadležnog tijela može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje Ministarstvo, a protiv rješenja Ministarstva može se pokrenuti upravni spor. Korisnik izvlaštenja može zahtjevom tražiti odobrenje za pripremne radnje, a u tom zahtjevu potrebno je naznačiti svrhu radi koje se predlaže izvlaštenje nekretnine na kojoj se planiraju obavljati pripremne radnje, vlasnika i posjednika nekretnine, njihovo prebivalište ili sjedište, prirodu, opseg i svrhu radnji te vrijeme trajanja radnji. O zahtjevu odlučuje nadležno tijelo te ono odobrava zahtjev ukoliko korisnik izvlaštenja dokaže da su te pripremne radnje potrebne za svrhe propisane Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade. Prilikom donošenja rješenja o odobrenju zahtjeva za pripremne radnje, nadležno tijelo vodit će računa o tome da se pripremne radnje ne odvijaju u vrijeme koje nije pogodno za vlasnika ili posjednika uzimajući u obzir kulturu zemljišta i svrhu za koju se ta nekretnina koristi. U rješenju se navode pripremne radnje, rok u kojem se trebaju obaviti te se navodi obveza vlasnika i posjednika da dopuste obavljanje pripremnih radnji. Protiv rješenja o zahtjevu za odobrenje pripremnih radnji može se uložiti žalba, ali ona ne odgađa izvršenje rješenja. Vlasnik nekretnine može tražiti naknadu od korisnika izvlaštenja za obavljanje pripremnih radnji, a korisnik izvlaštenja može zahtijevati da mu se radi izrade investicijskih elaborata, podnošenja prijedloga za utvrđivanje interesa Republike Hrvatske ili podnošenja prijedloga za izvlaštenje odobri obavljanje potrebnih pripremnih radnji na određenoj nekretnini, kao što su ispitivanje zemljišta, premjeravanje i slično.⁴⁹ Nadalje, vlasnik nekretnine ima pravo na naknadu od korisnika izvlaštenja za obavljanje pripremnih radnji. Korisnik izvlaštenja može podnijeti prijedlog za izvlaštenje nakon što je prema odredbama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade ili nekog posebnog zakona utvrđen interes Republike Hrvatske za izgradnju građevine ili za izvođenje radova. Prijedlog za izvlaštenje može se podnijeti u roku od dvije godine od donošenja odluke kojom je utvrđen

⁴⁸ Čl. 16. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 98/2019.

⁴⁹ *Ibid.* čl. 20.

interes Republike Hrvatske. Uz prijedlog za izvlaštenje korisnik izvlaštenja treba podnijeti i dokaz da je prethodno s vlasnikom nekretnine pokušao sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva određene nekretnine, ustanovljenja služnosti ili ustanovljenja zakupa na određenoj nekretnini, dokaz o utvrđenom interesu Republike Hrvatske za izgradnju građevine ili izvođenje radova na toj nekretnini, nalaz i mišljenje vještaka ili procjenu procjenitelja o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje, dokaz da ima osigurana posebna sredstva položena u banci u visini približno potrebnoj za davanje naknade za izvlaštenu nekretninu odnosno dokaz o osiguranoj drugoj odgovarajućoj nekretnini, pravomoćnu lokacijsku dozvolu za izgradnju građevine ili izvođenje radova na nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje te parcelacijski elaborat ukoliko on nije sastavni dio lokacijske dozvole, a predmet potpunog izvlaštenja je manji od obuhvata zahvata u prostoru koji je određen tom lokacijskom dozvolom. Kao dokaz da je prethodno s vlasnikom nekretnine pokušao sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva određene nekretnine, ustanovljenja služnosti odnosno zakupa na određenoj nekretnini smatra se i pokušaj dostave pisane ponude vlasniku nekretnine. Korisnik izvlaštenja je dužan u slučaju izvlaštenja većeg broja nekretnina (više od deset) i više vlasnika nekretnina (više od deset) dostaviti dokaz o objavi ponude vlasnicima nekretnina, a ponudu može objaviti u dnevnom tisku ili na lokalno uobičajen način javnog priopćavanja kao što su radio, televizija, društvene mreže i slično.⁵⁰ Ministarstvo, tj. nadležno tijelo, odlučuje o prijedlogu za izvlaštenje nakon što obavi očevid, provede usmenu raspravu i izvede dokaze kako bi utvrdilo činjenice i okolnosti koje su potrebne za određivanje naknade za nekretninu koja se izvlašćuje. Ako je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, Ministarstvo, tj. nadležno tijelo, mora istodobno održati usmenu raspravu radi sporazumnog određivanja naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja. Ukoliko se u postupku vlasništvo ne može utvrditi kao neprijeporno, Ministarstvo, tj. nadležno tijelo, treba donijeti rješenje o izvlaštenju kojim se obvezuje korisnika izvlaštenja da iznos utvrđene naknade za izvlaštenje položi na poseban račun. Također, Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade daje mogućnost korisniku izvlaštenja i vlasniku nekretnine da do okončanja postupka izvlaštenja sklope nagodbu kojom će sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva, ustanovljenja služnosti ili zakupa na nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje podobnu za upis u zemljišne knjige. Izreka rješenja o izvlaštenju kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje sadrži naznaku akta kojim je utvrđen interes Republike Hrvatske, naznaku korisnika izvlaštenja, naznaku nekretnine koja se izvlašćuje te zemljišnoknjižne i katastarske podatke,

⁵⁰ *Ibid.* čl. 32.

naznaku vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine te njegovo prebivalište ili sjedište, naznaku građevine ili radova radi čije se izgradnje odnosno izvođenja nekretnina izvlašćuje, obvezu vlasnika nekretnine da ju je dužan predati u posjed korisniku izvlaštenja te rok predaje u posjed, obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu, obvezu korisnika izvlaštenja na isplatu zakonske zatezne kamate, tekuću od 30 dana od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju do isplate, nalog za upis zabilježbe zabrane raspolaganja nekretninom koja je izvlaštena unutar roka od sedam godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, nalog za provedbu rješenja o izvlaštenju u zemljišnim knjigama, nalog za brisanje hipoteke, služnosti i drugih stvarnih prava u zemljišnim knjigama te odluku o troškovima postupka. Ukoliko se rješenjem prihvaća prijedlog za nepotpuno izvlaštenje potrebno je da ono sadrži naznaku dijela nekretnine na kojem se ustanovljava služnost odnosno zakup.

5. Pokretanje postupka izvlaštenja

Upravni postupak izvlaštenja pokreće se pred nadležnim javnopravnim tijelom kada korisnik izvlaštenja podnese prijedlog za izvlaštenje.⁵¹ Dužnost je korisnika izvlaštenja da prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje putem nadležnog tijela osigura dokaze⁵² o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje. Dakle, pokreće se na zahtjev stranke⁵³, a da bi korisnik izvlaštenja mogao podnijeti prijedlog za izvlaštenje, prethodno mora biti nedvojbeno utvrđen opći interes⁵⁴ (zakonom ili odlukom Vlade). Smatra se da je interes RH utvrđen ako je posebnim zakonom propisano da je izgradnja određenih objekata ili izvođenje radova u javnom interesu. Prije podnošenja prijedloga mora se provesti osiguranje dokaza o stanju vrijednosti nekretnine za koju se izvlaštenje predlaže. Nakon toga pokreće se postupak izvlaštenja. Budući da je riječ o upravnom postupku s dvije stranke ili više njih koje imaju suprotne interese, provodi se ispitni postupak u kojem službena osoba ima obvezu saslušati vlasnika nekretnine. Ako se nakon provedenog ispitnog postupka ne postigne nagodba, utvrđuje se naknada, a službena osoba donosi prvostupanjsko rješenje o izvlaštenju. Rješenje o izvlaštenju upravni je akt koji sadrži elemente propisane Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade i Zakonom o općem upravnom postupku⁵⁵. Protiv tog rješenja žalba je dopuštena, stranka ju podnosi Ministarstvu pravosuđa u roku od 15 dana od dana dostave rješenja, dok se protiv drugostupanjskog rješenja može izjaviti tužba mjesno nadležnom županijskom sudu. Strankama su na raspolaganju i izvanredni pravni lijekovi propisani Zakonom o općem upravnom postupku uz mogućnost poništavanja rješenja o izvlaštenju koje propisuje Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade.

⁵¹ Britvić, Baotić, *op. cit.* u bilj. 45, str. 87. „Prijedlog za izvlaštenje može se podnijeti u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu odluke da je izgradnja objekta ili izvođenje radova u interesu RH“

⁵² Nalaz i mišljenje vještaka i dr.

⁵³ Čl. 41. Zakona o upravnim sporovima, Narodne novine, br. 110/2021. (ZUP se primjenjuje ako Zakon o izvlaštenju ne propisuje drugačije)

⁵⁴ Odluka o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske objavljuje se u „Narodnim novinama“

⁵⁵ Usp. <https://www.zakon.hr/z/65/Zakon-o-op%C4%87em-upravnom-postupku> (14. studenoga 2022.)

6. Stupanje u posjed izvlaštene nekretnine

Trenutak kada korisnik izvlaštenja može započeti izgradnju objekta ili izvođenje radova naziva se stupanje u posjed. Korisnik može stupiti u posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako je do tada isplatio naknadu, a ukoliko nije isplatio naknadu, u posjed može stupiti tek danom isplate naknade. Iznimka od ovog pravila je kada Vlada na prijedlog korisnika može dopustiti stupanje u posjed izvlaštene nekretnine zbog hitnih razloga i izbjegavanja nastanka nepopravljive štete i prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ali uz isplatu naknade. Posebnim zakonima olakšano je stupanje u posjed izvlaštene nekretnine o čemu odlučuju uredi državne uprave u županiji, odnosno nadležni ured Grada Zagreba.

Ako korisnik izvlaštenja stupi u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, a prijedlog za izvlaštenje u konačnici bude odbijen, vlasnik nekretnine u tom slučaju ima pravo na naknadu štete koja je korisniku izvlaštenja nanesena stupanjem u posjed nekretnine. Također, korisnik izvlaštenja je dužan vratiti nekretninu u posjed vlasniku nekretnine u roku od 15 dana od dana pravomoćnosti rješenja o odbijanju prijedloga za izvlaštenje. Ukoliko vlasnik nekretnine i korisnik izvlaštenja ne uspiju postići sporazum u vezi vraćanja isplaćene naknade tj. naknade štete koja je nastala vlasniku nekretnine stupanjem u posjed, vlasnik nekretnine ili korisnik izvlaštenja mogu pokrenuti postupak pred redovnim sudom. Korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako je do tada prijašnjem vlasniku nekretnine isplatio naknadu određenu rješenjem o izvlaštenju ili predao u posjed drugu odgovarajuću nekretninu.⁵⁶ U protivnom pravo na posjed nekretnine steći će tek na dan isplate naknade, osim ako se prijašnji vlasnik i korisnik izvlaštenja drukčije ne sporazume. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade također predviđa mogućnost stupanja korisnika izvlaštenja u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju u slučaju kada korisnik izvlaštenja dokaže postojanje pravnog i opravdanog interesa odnosno vjerojatnost nastupa znatne štete. Tada može, u tijeku postupka izvlaštenja, podnijeti zahtjev za stupanje u posjed nekretnine za koju je podnesen prijedlog za izvlaštenje Ministarstvu, tj. nadležnom tijelu koje vodi postupak izvlaštenja. Uz zahtjev potrebno je podnijeti i dokaz da je vlasniku nekretnine isplaćena sporazumno utvrđena naknada ili naknada u visini koja je utvrđena nalazom, mišljenjem vještaka ili procjenom procjenitelja odnosno da je taj iznos naknade uplaćen na poseban račun.

⁵⁶ Čl. 40. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine, br. 98/2019.

Ako se radi o izgradnji građevine ili izvođenju radova javne infrastrukture (javne ceste, željeznička infrastruktura, telekomunikacija i slično) korisnik izvlaštenja nije dužan dokazivati postojanje pravnog i opravdanog interesa odnosno vjerojatnost nastupa znatne štete. Ministarstvo, tj. nadležno tijelo dužno je o zahtjevu odlučiti bez odgode.

7. Poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju

Pravomoćno rješenje o izvlaštenju nekretnine može se poništiti na zahtjev prijašnjeg vlasnika ako korisnik izvlaštenja u roku od pet godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno od dana stupanja u posjed izvlaštene nekretnine, nije započeo izgradnju građevine ili izvođenje radova radi kojih je nekretnina izvlaštena ili ako izvlaštenu nekretninu ne koristi u svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno.⁵⁷ Međutim, rok ne teče za vrijeme u kojem korisnik izvlaštenja nije mogao započeti građenje odnosno izvođenje radova zbog vanjskih, izvanrednih i nepredvidljivih okolnosti koje su nastale nakon pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, a koje nije mogao spriječiti, otkloniti ili izbjeći, uz pretpostavku da je korisnik izvlaštenja te okolnosti odmah po njihovu nastanku prijavio pisanim putem tijelu koje je donijelo rješenje o izvlaštenju. Rješenje o izvlaštenju ne može se poništiti nakon što protekne sedam godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju odnosno od dana stupanja u posjed izvlaštene nekretnine. Ministarstvo, tj. nadležno tijelo odlučuje o zahtjevu za poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju nakon što obavi očevid i provede usmenu raspravu. Postupak poništenja pravomoćnog rješenja o izvlaštenju može se obustaviti na prijedlog prijašnjeg vlasnika izvlaštene nekretnine ili njegovih nasljednika. Nakon pravomoćnosti rješenja o obustavi postupka korisnik izvlaštenja može nastaviti bez ikakvih ograničenja raspolagati s izvlaštenom nekretninom.

⁵⁷ *Ibid.* čl. 45.

8. Sudska zaštita u postupku izvlaštenja

Prije 2001. godine sudsku zaštitu u postupcima izvlaštenja pružao je Upravni sud. Nakon donošenja odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske⁵⁸ u kojoj je Ustavni sud utvrdio da Upravni sud nije sud pune jurisdikcije, zakonodavac je nadležnost za pružanje sudske zaštite prenio na županijske sudove.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju iz 2001. godine⁵⁹ predviđao je novi način zaštite prava koja mogu biti povrijeđena rješenjem o izvlaštenju. Riječ je o posebnoj vrsti upravnog spora jer sudovi na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima⁶⁰ (u daljnjem tekstu - ZUS), osim ako Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade⁶¹ nije drugačije određeno. Takav oblik sudske zaštite naišao je na brojne kritike, u pitanje je dovedena osposobljenost županijskih sudaca za primjenu Zakona o upravnim sporovima, strahovalo se od narušavanja pravne sigurnosti te od različite prakse na pojedinim županijskim sudovima.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju iz 2006. godine⁶² dopuštena je revizija protiv odluke vijeća županijskog suda (sastavljeno od tri suca). Takvo zakonodavno rješenje je također bilo upitno zato što je prema Zakonu o parničnom postupku⁶³ revizija dopuštena protiv drugostupanjske presude, a ne protiv prvostupanjske presude kao što je to slučaj sa odlukom županijskog suda u postupku izvlaštenja.

Zatim je 2010. godine donesen novi Zakon o upravnim sporovima koji je propisao da upravne sporove rješavaju upravni sudovi i Visoki upravni sud Republike Hrvatske, a Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju iz 2012. godine propisao je da se sudska zaštita u postupku izvlaštenja osigurava pred mjesno nadležnim upravnim sudom. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade iz 2014. godine također predviđa mogućnost pokretanja upravnog spora i to protiv rješenja Ministarstva kojim je Ministarstvo odlučilo u povodu žalbe na prvostupanjsko rješenje nadležnog tijela o prijedlogu za izvlaštenje, te protiv prvostupanjskog rješenja Ministarstva kojim je Ministarstvo odlučilo o prijedlogu za izvlaštenje.

⁵⁸ U-I/745/1999

⁵⁹ Usp. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2001_12_114_1885.html (22. studenoga 2022.)

⁶⁰ Usp. <https://www.zakon.hr/z/101/Zakon-o-upravnim-sporovima> (22. studenoga 2022.)

⁶¹ Usp. <https://www.zakon.hr/z/726/Zakon-o-izvla%25%A1tenju-i-odre%25%91ivanju-naknade> (22. studenoga 2022.)

⁶² Usp. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2006_07_79_1918.html (22. studenoga 2022.)

⁶³ Usp. <https://www.zakon.hr/z/134/Zakon-o-parni%25%8Dnom-postupku> (22. studenoga 2022.)

9. *Primjer zaključka u predmetu potpunog izvlaštenja dijela nekretnine*



**REPUBLIKA HRVATSKA
KRAPINSKO-ZAGORSKA ŽUPANIJA
UPRAVNI ODJEL ZA OPĆU UPRAVU I
IMOVINSKO-PRAVNE POSLOVE**

KLASA: UP/I-943-04/21-01/193

URBROJ:2140/01-14-02-06-21-11

Zlatar, 26. listopada 2021.

Upravni odjel za opću upravu i imovinsko-pravne poslove Krapinsko-zagorske županije, temeljem članka 34. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“ br. 47/09)) u predmetu potpunog izvlaštenja dijela nekretnine označene sa k.č.br. 539/13 i dalje pod oznakom **k.č.br. 539/24 k.o. Martinci Zlatarski**, po prijedlogu Hrvatskih voda, Zagreb, Ulica grada Vukovara 220, a radi regulacije i uređenja vodotoka Zlatarščica u Zlataru od km 0+000 do km 3+900, d o n o s i

Z A K L J U Č A K

1. **Nepoznatim nasljednicima iza Rozalije -Ruže Hudi iz Zagreba, Lošinjska 20** imenuje se privremeni zastupnik u osobi odvjetnika **Josipa Petrovića iz Zlatara, Kaštelska 4.**

2. Privremeni zastupnik zastupat će osobe iz točke 1. izreke u postupku potpunog izvlaštenja dijela nekretnine označene sa k.č.br. 539/13 k.o. Martinci Zlatarski pod novom **oznakom k.č.br. 539/24 u k.o. Martinci Zlatarski**, a radi regulacije i uređenja vodotoka Zlatarščica u Zlataru, a na prijedlog Hrvatskih voda, Zagreb, Ulica grada Vukovara 220.

3. Poziva se privremeni zastupnik prihvatiti povjerene mu dužnosti te ih u svemu savjesno i po zakonu obavljati.

4. Ovlašt privremenog zastupnika prestaje kad se stranka ili osoba ovlaštena za njezino zastupanje pojavi u postupku.

5. Privremeni zastupnik iz točke 2. izreke ima pravo na nagradu i naknadu troškova ukoliko u roku od 30 dana od dana poduzimanja tražene radnje podnese zahtjev sa priloženim troškovnikom ovom upravnom odjelu. Troškove zastupanja privremenog zastupnika snosi predlagatelj postupka izvlaštenja Hrvatske vode, Zagreb, Ulica grada Vukovara 220.

O b r a z l o ž e n j e

Korisnik izvlaštenja, Hrvatske vode, dana 22. srpnja 2021. godine podnio je prijedlog za potpunim izvlaštenjem dijela nekretnine označene sa k.č.br. 539/13 k.o. Martinci Zlatarski pod novom oznakom k.č.br. 539/24 k.o. Martinci Zlatarski sukladno Zakonu o izvlaštenju i

određivanju naknade („Narodne novine“ br.74/14, 69/17) te predložio da se pokuša nagodbom riješiti stjecanje vlasništva zemljišta u k.o.Martinci Zlatarski, potrebnog za regulaciju i uređenje vodotoka Zlatarščica.

Korisnik izvlaštenja predlaže potpuno izvlaštenje dijela nekretnine označene sa:

- **k.č.br.539/13 pod novom oznakom k.č.br. 539/24 k.o. Martinci Zlatarski**, oranica sa 204 m², upisana u z.k.ul. broj 303 na ime suvlasnika: Hudi Bariceiz Brdovca, N. Širanovića 4, u ¼ dijela, Vulić Željke iz Zagreba, Šumetlička 11, u 1/8 dijela, Hudi Rozalije-Ruže iz Zagreba, Lošinjska 20, u 2/8 dijela i Vuk Višnjice iz Zlatar, Vladimira Nazora 2 C u 4/8 dijela, u katastarskom operatu upisana u posjedovni list Pl.1112 kao suposjed Pozaić Antuna iz Zlatara, F.H. Kiša 42 u ½ dijela i Pozaić Ivke iz Zlatara, Kaštelska 11, u 1/2 dijela.

U postupku osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnina za upisanu suvlasnicu Hudi Rozaliju-Ružu iz Zagreba, Lošinjska 20 dostavnica se vratila s oznakom „umrla“, a ovaj Upravni odjel je pokušao utvrditi nasljednike iza imenovane, međutim u tome nije uspio.

Naime, ovaj upravni odjel je dana 26. svibnja 2021. g. u predmetu osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnina, putem elektroničke pošte kontaktirao Tomislav Hudi iz Zagreba Zvonigradska 12 i naveo da je nasljednik iza imenovane, međutim nije dostavio rješenje o nasljeđivanju, a nije se ni odazvao na usmenu raspravu održanu kod ovog Upravnog odjela dana 25. kolovoza 2021. g. Dopisom od 26. kolovoza 2021. g. zatraženo je očitovanje od naprijed imenovanog kao i dostava rješenja o nasljeđivanju iza Rozalije -Ruže Hudi, međutim isto nije dostavljeno te ovaj Upravni odjel nije uspio utvrditi nasljednike iza Rozalije -Ruže Hudi.

Člankom 34. Zakona o općem upravnom postupku propisano je postavljenje privremenog zastupnika stranci koja nema zakonskog zastupnika, stranci čije je prebivalište, boravište ili sjedište nije poznato, zatim stranci čiji su identitet i adresa poznati ali se ne nalazi na području RH, a nema osobu ovlaštenu za zastupanje, te nepoznatoj osobi.

Slijedom naprijed navedenog te sukladno odredbi članka 34. stavak 3. Zakona o općem upravnom postupku donesena je odluka kao u dispozitivu.

Odredbom članka 162. Zakona o općem upravnom postupku propisan je način i uvjeti ostvarivanja prava na nagradu i naknadu troškova osobama koje sudjeluju u postupku, a odredbom članka 38. stavak 1. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade propisano je da troškove postupka izvlaštenja snosi korisnik izvlaštenja.

Uputa o pravnom lijeku:
Protiv ovog zaključka ne može se izjaviti žalba.

Samostalna upravna referentica
za imovinsko-pravne poslove
Anita Frigan, dipl. iur.

DOSTAVITI:

1. Hrvatske vode, Zagreb
Ulica grada Vukovara 271/VIII
2. Odvjetnik Josip Petrović,
Zlatar, Kaštelska 4
3. Oglasna ploča
4. Mrežne stranice Krapinsko-zagorske županije
5. Spis predmeta

10. Zaključak

Fokus ovog završnog rada jest institut izvlaštenja kao kompleksan institut u hrvatskom pravu s jedne strane te ograničavanje prava vlasništva pojedinca s druge strane. U radu sam navela općenite činjenice o izvlaštenju kao što su predmet izvlaštenja, vrste izvlaštenja, korisnik izvlaštenja, postupak izvlaštenja, nadležna tijela, utvrđivanje interesa, naknada za izvlaštenu nekretninu, pripremne radnje u postupku izvlaštenja, stupanje u posjed izvlaštene nekretnine, poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju, sudska zaštita itd. Uz navedene dijelove, osvrnula sam se još i na povijest samog instituta izvlaštenja zato što povijest bilo kojeg instituta smatram neizostavnim dijelom svakog rada, pa tako i mojeg. U radu smo vidjeli da je hrvatsko zakonodavstvo, što se tiče izvlaštenja, prošlo dugačak put od izvlaštenja kao isključivo instrumenta države za ostvarenje javnog interesa pa sve do današnjeg uređenja u kojem i pojedinac, a ne samo država, ostvaruje javni interes. Međutim, ostvarenje tog javnog interesa putem izvlaštenja nije moguće ako se prije toga ne povrijedi nečiji privatni interes, preciznije, nečije pravo vlasništva. Postupak izvlaštenja slučaj je kada se javni i privatni interesi nisu mogli usuglasiti pa je javna vlast posegnula za nužnim, autoritativnim aktom izvlaštenja. Nakon obrade i analize ove teme o izvlaštenju i ograničavanju prava vlasništva, zaključujem da su oba slučaja vrlo bitan institut bez kojeg država danas ne bi mogla funkcionirati na način na koji funkcionira. Opći, javni interes stavlja dodatni naglasak na važnost instituta izvlaštenja, a cilj je izvlaštenja, ponavljam, postizanje veće koristi od one koja se postizala za određenu nekretninu na dosadašnji način, a to je korištenje od interesa za Republiku Hrvatsku pa je zato od iznimne važnosti odrediti prava i obveze obiju strana, kako korisnika tako i vlasnika nekretnine koja se izvlašćuje. Glede predmetnog instituta, mislim da je za funkcioniranje države potrebno adekvatno regulirati ovlasti države kako se zadiranjem u pravo vlasništva ne bi povrijedila Ustavom zajamčena prava. Za početak, trebale bi se riješiti nedoumice oko mogućnosti pokretanja upravnog spora protiv odluke Vlade o postojanju općeg, javnog interesa dodavanjem u Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade odredbe da je protiv te odluke moguće pokretanje upravnog spora. Zatim, trebalo bi skratiti rok u kojem drugostupanjsko tijelo treba odlučiti o žalbi stranke jer stranka ima neosporno pravo da u što kraćem roku sazna hoće li se provesti zadiranje u njezino pravo vlasništva ili neće. Ove izmjene bi možda mogle dovesti do generalnog poboljšanja u postupanju javnih vlasti, odnosno države. Moglo bi se ostvariti skladno ili skladnije funkcioniranje i obavljanje zadataka vezanih za postupak izvlaštenja.

Literatura

1. Bagić, S.; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju (2002)
2. Borković, Ivo; Upravno pravo; NN (2002)
3. Britvić Vetma, B., Baotić, I.; Pravno uređenje postupka izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, str. 85. – 90. (2016)
4. Brstilo, J.; Izvlaštenje kao pravni institut koji ograničava odnosno oduzima pravo vlasništva, Hrvatska pravna revija, str. 34. - 41. (2002)
5. Đerđa, D.; Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, str. 473. - 493. (2005)
6. Grbin I.; Pravo služnosti, Zakonitost; br. 9. - 10. (1990)
7. Klarić P., Vedriš M.; Građansko pravo; NN (2014)
8. Smerdel, Branko; Ustavno uređenje europske Hrvatske; NN (2013)
9. Staničić, Frane; Izvlaštenje, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, sv. 11, br. 4, str. 1177. - 1181. (2011)
10. Staničić, Frane; Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 141. - 168. (2009)
11. Staničić, Frane; Određivanje naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu - je li sukladno s Ustavom Republike Hrvatske?, Informator, 6395., str. 1. – 3. (2015)
12. Staničić, Frane; Postupak izvlaštenja – dvojbe i perspektive, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, str. 1. - 18. (2018)
13. Vidaković Mukić, M.; Opći pravni rječnik; NN (2015)
14. Vrbošić, J.; Nešto o prvoj eksproprijaciji iz 1919. godine u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, Pravni vjesnik, 6 (3-4), str. 371. – 375. (1990)

Mrežni izvori

1. Hrvatska enciklopedija Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža, on-line izdanje <https://www.enciklopedija.hr/>
2. Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-745/99 od 8. studenoga 2000., NN 112/2000 (15.11.2000.)
https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2000_11_112_2222.html

Pravni izvori Republike Hrvatske

1. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90 – 05/14
2. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, NN 74/14, 69/17, 98/19
3. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21, čl.41.
4. Zakon o parničnom postupku, SL SFRJ 4/77 - 35/91, NN 53/91 - 80/22
5. Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21, čl.79.
6. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96 – 94/17, čl. 31. – 35.
7. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, NN 69/99 – 114/22, čl. 27.

Pravni izvori Europske Unije

1. Povelja Europske unije o temeljnim pravima; Službeni list Europske unije, C 202/397 (2016), čl. 17/1.