

Naknada za izvlaštene nekretnine i procjena njihove vrijednosti

Kosović, Vanesa

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:199:764617>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-06-26**



Repository / Repozitorij:

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



PRAVNI FAKULTET U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Vanesa Kosović

**NAKNADA ZA IZVLAŠTENE NEKRETNINE
I PROCJENA NJIHOVE VRIJEDNOSTI**

završni rad

Mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, 2022. godine

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. IZVLAŠTENJE	2
2.1. Predmet izvlaštenja	2
2.2. Korisnik izvlaštenja	3
2.3. Vrste izvlaštenja.....	3
2.4. Postupak izvlaštenja.....	4
2.4.1. Utvrđivanje interesa Republike Hrvatske.....	4
2.4.2. Nadležna tijela za provedbu postupka izvlaštenja.....	5
2.4.3. Pripremne radnje.....	5
2.4.4. Osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine.....	6
2.5. Stupanje u posjed	6
2.6. Sudska zaštita.....	7
2.7. Cilj izvlaštenja	7
3. NAKNADA.....	8
3.1. Pravična naknada	9
3.2. Tržišna naknada	9
3.3. Povijesni tijek.....	10
3.3.1. Razvitak instituta naknade za izvlaštenje u Hrvatskoj.....	11
3.3.2. Naknada za izvlaštenje u Republici Hrvatskoj	12
3.3.3. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade	13
4. PROCJENA VRIJEDNOSTI NEKRETNINE	13
4.1. Osnovice za procjenu vrijednosti nekretnine	14
4.2. Propisane metode za procjenu vrijednosti nekretnina	15
4.2.1. Poredbena metoda	16
4.2.2. Prihodovna metoda.....	16
4.2.3. Troškovna metoda	17
4.3. Posebni načini procjene vrijednosti nekretnina	17
4.4. Procjena naknade	18
4.4.1. U urbanom području.....	18
4.4.2. U ruralnom području	19

4.5.	Procjena naknade kod prijenosa zemljišta u vlasništvo JLP(R)S	19
4.6.	Primjeri procjene naknade za izvlaštene nekretnine	20
4.7.	Problematika	21
4.8.	Izrađivanje procjena u Republici Hrvatskoj	22
5.	PRIMJER SUDSKE PRAKSE.....	23
6.	ZAKLJUČAK.....	25

SAŽETAK

Naknada za izvlaštene nekretnine i procjena njihove vrijednosti

Izvlaštenje je institut javnog prava kod kojeg javna vlast autorativnim aktom zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz naknadu, a za opći interes. Uz ovaj institut usko je vezana naknada i njezino određivanje temeljem procjene vrijednosti nekretnine, u suprotnom izvlaštenje bi bila konfiskacija koja ima karakter kazne. Također, za procjenu vrijednosti nekretnine koriste se različite metode kao što su poredbena, prihodovna i troškovna. Ovaj institut reguliran je Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade.

Ključne riječi: izvlaštenje, naknada, procjena vrijednosti, javna vlast, pravo vlasništva

SUMMARY

Compensation for expropriated real estate and assessment of their value

Expropriation is an institute of public law where the public authority, by means of an authoritative act, seizes the right of ownership of an individual for a fee, and for the general interest. Compensation and its determination based on the assessment of the value of the property are closely related to this institute, otherwise expropriation would be confiscation, which has the character of a penalty. Also, different methods are used to assess the value of real estate, such as comparative, income and cost methods. This institute is regulated by the Law on Expropriation and Determining Compensation.

Key words: Expropriation, Compensation, Valuation, Public authority, Property rights

Izjava izvornosti

Ja, Vanesa Kosović (ime i prezime studenta/ice) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Vanesa Kosović, v.r.

(potpis studenta)

1. UVOD

Izvlaštenje kao institut javnog prava najjednostavnije rečeno autorativni je zahvat vlasti u vlasništvo pojedinca. Sam pojam dolazi od srednjovjekovnog latinskog pojma *exproprationem*, glagola *expropriare* koji znači *lišiti vlasništva*, prema kojemu se u pravnoj literaturi koristio i pojam eksproprijacija. Pravo vlasništva jedno je od najvažnijih pravnih instituta te pravo stvarnog prava koje nositelju prava daje pravnu vlast nad stvari.¹ S obzirom na iznimnu važnost prava vlasništva za pojedinca i društvo, bilo je potrebno regulirati institut izvlaštenja koji zadire u tako važno pravo. Institut izvlaštenja seže daleko u prošlost te nije rezultat potreba suvremenih društava, već davno utemeljeno pravo. Prvi navodi o izvlaštenju vežu se uz samarijskog kralja Ahaba (izvještaj se nalazi i u biblijskoj knjizi 1. Kraljevima 21:2) koji je Nabotu ponudio naknadu za oduzimanje odnosno izvlaštenje vinograda. Zanimljiv je detalj koji se spominje u ovom izvještaju, a to je naknada koju je kralj ponudio.² Na sam spomen naknade možda odmah pomislimo na novčanu naknadu, ali naknada je protuvrijednost koja se pojavljuje u raznim oblicima pa tako i naknada za izvlaštenje. Kao što sam ranije spomenula čak se i u prvim izvještajima o izvlaštenju navode razni oblici naknada izvlaštenja, novčana naknada i naknada u odgovarajućoj nekretnini odnosno imovini. Upravo je naslov, ali i središte ovog rada usmjereno na naknadu za izvlaštene nekretnine te procjena vrijednosti nekretnine na temelju koje se određuje naknada. Vidjeli smo da je ovaj institut prisutan kroz čitavu ljudsku povijest te se stoljećima proteže glavni razlog i potreba za korištenjem ovog snažnog prava, a to je opći interes. U ovom radu objasniti ću institut izvlaštenja kroz općenite činjenice. Zatim ću se detaljnije posvetiti naknadi za izvlaštene nekretnine u kojem ću navesti dva sustava određivanja naknade te povijesni tijek na području Hrvatske i današnje Republike Hrvatske. Ono što se veže uz naknadu procjena je vrijednosti nekretnine gdje ću se osvrnuti na glavne odrednice procjene, metode, problematiku, izrađivanje procjena u Republici Hrvatskoj te primjere sudske prakse.

¹ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 81/15 – pročišćeni tekst)

Ispravak Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 94/17 - pročišćeni tekst), čl. 30. st. 1.

² Biblija, prijevod Novi svijet, Prva knjiga o kraljevima 21. poglavlje 2. stavak: „pa je Ahab rekao Nabotu: ‘Daj mi svoj vinograd da mi služi kao povrtnjak jer je blizu moje kuće. Ja ću ti za njega dati bolji vinograd. Ili, ako ti je draže, platit ću ti ga novcem.’”

2. IZVLAŠTENJE

“Izvlaštenje (engl. expropriation; njem. die Enteignung) jest institut javnog prava kod kojega javna vlast autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja općeg interesa koji mora biti nedvojbeno utvrđen, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz obvezu davanja pune naknade, a koje se provodi kad je na drugi, blaži način, nemoguće pomiriti javni i privatni interes.”³

Naime, izvlaštenje je institut kojim se zadire u pravo vlasništva koje je u pravnom sustavu zaštićeno Ustavom i zakonima. Ustav Republike Hrvatske člankom 48. stavkom 1. jamči pravo vlasništva: “Jamči se pravo vlasništva.” “Ali, ako ne bi bilo moguće u određenim, iznimnim, slučajevima zadrijeti u to, osnovno, pravo, postalo bi nemogućim izvršiti određene prijeko potrebne radove koji su od općedruštvenog interesa, posebno u današnjem globaliziranom svijetu u kojem je jedna od najvažnijih ovisnosti potreba za što bližim i lakšim pristupom bilo zdravstvenim uslugama, bilo željeznicama, cestama, autocestama, školama itd.”⁴ S obzirom na iznimnu važnost ovog vrlo snažnog instituta potrebno je vidjeti koje su pretpostavke na strani izvlaštenja za njegovo korištenje kako bi se ono provelo u okvirima zakonske regulative. Institut izvlaštenja uređen je Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade.

2.1. Predmet izvlaštenja

Prema Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade⁵ (u nastavku rada: ZION) predmet izvlaštenja je nekretnina “kada je to potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske, 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.” Također u članku

³ Staničić, Frane, *Izvlaštenje*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11, No. 4 (2011), str. 1177.

⁴ Staničić, Frane, *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, Hrvatska javna uprava, god. 9. (2009.), br. 1., str. 142.

⁵ Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (NN, 74/14, 69/17 i 98/19).

2. stavku 2. navode se i drugi razlozi za izvlaštenje nekretnine, a neki od njih su “radi izgradnje građevine ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih i sportskih građevina, industrijskih, energetskih, vodnogospodarskih, prometnih i objekata elektroničkih komunikacija, građevina za potrebe hrvatskog pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga.” U stavku 3. navodi se mogućnost izvlaštenja “kad je to potrebno radi izgradnje drugih građevina ili izvođenja drugih radova određenih uredbom Vlade Republike Hrvatske od državnog i područnog (regionalnog) značaja ili radi provedbe strateških projekata koje je Vlada Republike Hrvatske proglasila strateškim investicijskim projektima.”

2.2. Korisnik izvlaštenja

“Korisnik izvlaštenja (expropriation beneficiary; der Benutzer der Enteignung) jest osoba u čiju se korist provodi izvlaštenje. Korisnikom je u početku razvoja instituta bila samo država.”⁶ U hrvatskom pravu prema ZION-u korisnik izvlaštenja može biti fizička ili pravna osoba. 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.

2.3. Vrste izvlaštenja

ZION-om su određene dvije vrste izvlaštenja, a to je potpuno i nepotpuno izvlaštenje. Potpunim izvlaštenjem nekretnina postaje vlasništvo korisnika izvlaštenja. Takvim izvlaštenjem prestaje pravo vlasništva prijašnjeg vlasnika i druga prava na toj nekretnini. Druga vrsta izvlaštenja je nepotpuno izvlaštenje kojim se ograničava pravo vlasništva na nekretnini ustanovljenjem zakupa ili ustanovljenjem služnosti. “Zakup se

⁶ Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 3), str. 1177.

može ustanoviti samo ako će se zemljište, s obzirom na svrhu za koju se zakup predlaže, koristiti ograničeno vrijeme, a najviše do pet godina u svrhu istraživanja rudnog i drugog blaga, korištenja kamenoloma, vađenja gline, pijeska i šljunka i slično. Ako se korištenjem zemljišta na temelju zakupa uništi kultura zemljišta tako da se ono ne može koristiti na dosadašnji način, vlasnik može zahtijevati da se provede potpuno izvlaštenje.”⁷

2.4. Postupak izvlaštenja

Članak 12. ZION-a nalaže da su poslovi izvlaštenja poslovi od interesa za Republiku Hrvatsku te da su postupci izvlaštenja hitni postupci. Postupak izvlaštenja sastoji se od nekoliko faza. Prva faza je utvrđivanje interesa Republike Hrvatske 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 izvlaštene nekretnine.⁸

2.4.1. Utvrđivanje interesa Republike Hrvatske

Prvi i vrlo važan korak je utvrđivanje interesa Republike Hrvatske na način određen zakonom. Odluku o tome je li izgradnja ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske donosi Vlada na prijedlog korisnika izvlaštenja. Uz prijedlog potrebno je podnijeti mišljenje općinskog ili gradskog vijeća i županijske skupštine tj. Gradske skupštine Grada Zagreba te pravomoćnu lokacijsku dozvolu.⁹ “Smatra se da je interes Republike Hrvatske utvrđen ako je posebnim zakonom propisano da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske.”¹⁰

⁷ ZION, članak 7, stavak 1.i 2.

⁸ Britvić Vetma, Bosiljka, Baotić, Ivana, *Pravno uređenje postupka izvlaštenja u Republici Hrvatskoj*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol. No. 3-4/2016, 2016., str. 85.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ ZION, članak 13. stavak 2.

2.4.2. Nadležna tijela za provedbu postupka izvlaštenja

Ured državne uprave odnosno nadležni ured Grada Zagreba stvarne i mjesne nadležnosti provodi postupak u vezi pripremnih radnja te sam postupak izvlaštenja. Iznimka je središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove pravosuđa u slučaju izgradnje građevine ili izvođenja radova za koje je Vlada Republike Hrvatske donijela odluku o proglašenju strateškog projekta Republike Hrvatske.¹¹ Protiv prvostupanjskog rješenja nadležnog tijela može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje Ministarstvo. Protiv rješenja Ministarstva može se pokrenuti upravni spor.

2.4.3. Pripreme radnje

Korisnik izvlaštenja može zahtjevom tražiti odobrenje za pripreme radnje. U tom zahtjevu za odobrenje pripremnih radnji potrebno je naznačiti svrhu radi koje se predlaže izvlaštenje, nekretnina na kojoj se planiraju obavljati pripreme radnje, vlasnika i posjednika nekretnine, njihovo prebivalište ili sjedište, prirodu, opseg i svrhu radnji te vrijeme trajanja. O zahtjevu odlučuje nadležno tijelo te odobrava zahtjev ukoliko korisnik izvlaštenja dokaže da su te pripreme radnje potrebne u svrhu propisane Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade. Prilikom donošenja rješenja o odobrenju zahtjeva za pripreme radnje, nadležno tijelo vodit će računa o tome da se pripreme radnje ne odvijaju u vrijeme koje je nepogodno za vlasnika ili posjednika, s obzirom na kulturu zemljišta i svrhu za koje se ta nekretnina koristi. U rješenju se navode pripreme 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 Ministarstvu, ali žalba ne odgađa izvršenje rješenja. Vlasnik nekretnine može tražiti naknadu od korisnika izvlaštenja za obavljanje pripremnih radnji.¹²

¹¹ Britvić, Baotić, *op. cit.* (bilj. 8), str. 85.

¹² *Ibid.*, str. 86.

2.4.4. Osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine

Prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje korisnik izvlaštenja dužan je od nadležnog tijela zatražiti osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje. Tražit će se nalaz i mišljenje vještaka ili procjenu procjenitelja. Temeljem obrazloženog nalaza i mišljenja vještaka ili procjene procjenitelja izražava se vrijednost nekretnine u novcu. U slučaju služnosti vještak ili procjenitelj trebaju provesti procjenu vrijednosti ograničenja prava vlasništva u odnosu na cijelu ili pojedini dio nekretnine. Uz ovaj zahtjev potrebno je predočiti i pravomoćnu lokacijsku dozvolu. Nadležno tijelo dužno je odrediti usmenu raspravu u roku od 30 dana od dana zaprimanja zahtjeva za osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine.¹³

2.5. Stupanje u posjed

Stupanje u posjed izvlaštene nekretnine trenutak je kada korisnik izvlaštenja može početi s izgradnjom objekta ili izvođenjem radova. Korisnik može stupiti u posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako je do tada isplatio naknadu. Ukoliko nije isplatio naknadu, u posjed može stupiti danom isplate naknade. Postoji i iznimka od ovog pravila kada Vlada može na prijedlog korisnika dopustiti stupanje u posjed izvlaštene nekretnine zbog hitnih razlog i izbjegavanja nastanka nepopravljive štete i prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ali uz isplatu naknade. Također posebnim je zakonima olakšano stupanje u posjed izvlaštene nekretnine o čemu odlučuju uredi državne uprave u županiji odnosno nadležni ured Grada Zagreba.¹⁴ Ukoliko se radi o izgradnji građevine ili izvođenju radova na javnoj infrastrukturi korisnik izvlaštenja nije dužan dokazati postojanje pravnog i opravdanog interesa odnosno vjerojatnost nastupa znatne štete.¹⁵

¹³ Britvić, Baotić, *op. cit.*, (bilj. 8), str. 87.

¹⁴ Staničić, *op. cit.* (bilj. 3), str. 1180.

¹⁵ Britvić, Baotić, *op. cit.*, str. 89.

2.6. Sudska zaštita

Prije 2001. godine sudsku zaštitu u postupcima izvlaštenja pružao je Upravni sud. Nakon donošenja odluke Ustavnog suda RH U-I/745/1999 u kojoj je utvrdio da Upravni sud nije sud pune jurisdikcije, zakonodavac je nadležnost za pružanje sudske zaštite prenio na županijske sudove. Nakon 2001. godine u Republici Hrvatskoj sudsku zaštitu u postupcima izvlaštenja pružaju mjesno nadležni županijski sudovi. Ovdje je riječ o posebnoj vrsti upravnog spora budući da ti sudovi primjenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima. Od početka 2012. godine upravni sudovi su sudovi pune jurisdikcije.¹⁶ Temeljem čl. 17. ZION-a protiv prvostupanjskog rješenja nadležnog tijela može se izjaviti žalba o kojoj odlučuje Ministarstvo. Protiv rješenja Ministarstva može se pokrenuti upravni spor pred nadležnim upravnim sudom. Prema članku 18. protiv prvostupanjskog rješenja Ministarstva nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.¹⁷

2.7. Cilj izvlaštenja

Primarni cilj izvlaštenje je ostvarenje općeg interesa. Zakonom o izvlaštenju propisano je da se izvlaštenje može provesti kad se ocijeni da će se korištenjem nekretnine u novoj namjeni, za koju se predlaže izvlaštenje, postići veća korist od one koja se postizala korištenjem nekretnine na dosadašnji način. To korištenje je korištenje od interesa za Republiku Hrvatsku.¹⁸

¹⁶ Staničić, op. cit. (bilj. 3), str. 1180.

¹⁷ ZION, članak 17. i 18.

¹⁸ Staničić, op. cit. (bilj. 3), str. 1177.

3. NAKNADA

Naknada je usko vezana uz institut izvlaštenja te njeno temeljno obilježje bez kojega ono ne bi bilo dopušteno. Ono je *condicio sine qua non*, drugim riječima prijeko potreban uvjet bez kojega bi izvlaštenje bila konfiskacija imovine koja bi imala karakter kazne.¹⁹ Kao što sam već u uvodu istaknula postoje razni oblici naknada za izvlaštene nekretnine. ZION-om se određuje novčana naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine, a iznimno naknada za izvlaštenu nekretninu može biti i odgovarajuća druga nekretnina čija tržišna vrijednost odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje. Postoje dva sustava određivanja naknade, a to je sustav pravične naknade i sustav tržišne naknade. Povijesno gledano naknada je primarno bila novčana, ali nije bila isključena ni naknada u naravi. Temeljem ZION-a, članku 11. stavku 1. primarni oblik naknade je novčana naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine. Prema stavku 2. istoga članka naknada za izvlaštenu nekretninu iznimno može biti i odgovarajuća druga nekretnina čija tržišna vrijednost odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje.²⁰ Ukoliko se daje naknada u drugoj nekretnini treba voditi računa i o tome da se u što manjoj mogućoj mjeri mijenjaju životni uvjeti i standardi vlasnika te omogućiti iste uvjete korištenja kao i izvlaštene nekretnine.²¹ Ustavne norme ponekad propisuju mogućnost da se izvlaštenje provede bez naknade, ali to je izuzetak od pravila te odraz specifičnosti sredine i vremena u kojoj se ta norma propisala. Gledajući pravnu prirodu naknade za izvlaštenje nekada je postojalo mišljenje da je ta naknada jednaka naknadi štete za protupravno ponašanje. Međutim, naknada za izvlaštenu nekretninu ne proizlazi iz povrede pravne norme već trpljenje gubitka koji je u općem interesu zbog autoritativnog zahvata države u vlasništvo pojedinca. Ovdje se radi o *sui generis* potraživanju.²²

¹⁹ *Ibid.*, str. 1178.

²⁰ ZION članak 11.

²¹ Staničić, *op. cit.* (bilj. 3), str. 1178.

²² Britvić, Baotić, *op. cit.* (bilj. 8), str. 90.

3.1. Pravična naknada

Određeni pravni sustavi stavljaju naglasak na ovaj sustav određivanja naknade za izvlaštene nekretnine. Za ovaj sustav mogu se uočiti zajedničke karakteristike određivanja pravične naknade za izvlaštene nekretnine. Neke od tih karakteristika su da se uzima u obzir vrijednost nekretnine u trenutku pokretanja postupka, a ako vrijednost nekretnina u tijeku postupka raste, to treba tumačiti u korist vlasnika nekretnine. Prethodno se izračunava tržišna vrijednost, kojoj se pridodaju zakonom propisani faktori. U iznos naknade ne ulazi povećanje vrijednosti nekretnine izravno vezano uz provođenje postupka izvlaštenja. Ovaj sustav u Republici Hrvatskoj ustavotvorac je propisivao u razdoblju od 1968. do 1990. godine. Sustav pravične naknade kasnije je napušten iz hrvatskog zakonodavnog sustava.²³

“Prema nekim autorima, pravična naknada treba obuhvatiti objektivnu, tj. tržišnu vrijednost izvlaštene nekretnine, ili umanjeње tržišne vrijednosti imovine u slučaju nepotpunog izvlaštenja ili štetu koju trpi vlasnik imovine zbog ograničenja provedenih u općem društvenom interesu, a koja ga stavljaju u položaj nalik na onaj u kojem bi bio da je provedeno izvlaštenje te sve troškove koji slabe financijsku moć izvlaštenika.”²⁴

3.2. Tržišna naknada

U Republici Hrvatskoj ustavotvorac se odlučio za propisivanje davanja tržišne naknade pri izvlaštenju nekretnina. Vrhovni sud Republike Hrvatske odredio je da je tržišna cijena: “ona cijena po kojoj se neka roba (što su i nekretnine) u određeno vrijeme slobodno prodaje na odgovarajućem tržištu, i ona se određuje kao rezultat konkretnog odnosa ponude i potražnje na tržištu. Na cijenu, dakle, utječu čimbenici tržišta koji najviše odgovaraju područjima na kojima se nalazi zemljište za koje se utvrđuje naknada.”²⁵

²³ Staničić, Frane, *Određivanje naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu - je li sukladno s Ustavom Republike Hrvatske?*, Informator, 6395., str. 1-3.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ VSRH, br. Rev 206/07-2 od 10. listopada 2007.

Tržišna vrijednost vrijednost izražena je u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu, a ona ovisi o ponudi i potražnji u vrijeme utvrđivanja.²⁶

3.3. Povijesni tijek

Zanimljiv je razvoj instituta izvlaštenja, a samim time i usko vezano određivanje naknade koja u nekim sustavima nije bila predviđena. Tako dolazimo do dva suprotna pola od kojeg polazi gledište prema izvlaštenju u odnosu na pojedinca i društvo, ali i vlasti. Tako se zbog *kolektivističkog socijalnog koncepta* koji se politički proklamirao te zbog teškog materijalnog stanja u pojedinim trenucima, onome kome se oduzimalo vlasništvo nije priznavalo pravo na naknadu. Od pojedinca se, možemo tako reći, tražila žrtva u korist i za interese zajednice. S druge strane nalazi se *individualistička liberalna koncepcija* prema kojoj se za oduzeto vlasništvo od strane države priznaje pravo na naknadu. Takva koncepcija uzima u obzir izvlaštenje te naknadu kao da je pojedinac svojom voljom raspolagao nekretninom sukladno ekonomskim načelima i načelima slobodnog pravnog prometa.²⁷ Pojedini ustavi, nakon Prvog svjetskog rata, dopuštali su izvlaštenje bez određivanja naknade. Jedan od primjera takvih ustava nalazimo u nekadašnjoj Weimarskoj Republici gdje u Ustavu iz 1919. članku 42. stavku 7. predviđa mogućnost zakonskog propisivanja izvlaštenja bez naknade. Također, još jedan od primjera gdje se predviđa mogućnosti izvlaštenje bez naknade je i Ustavna povelja Čehoslovačke Republike iz 1920. godine.²⁸ I u razdoblju nakon Drugog svjetskog rata neki od ustava predviđali su već ranije spomenutu mogućnost izvlaštenja bez naknade. Ustavom Talijanske Republike iz 1947. godine dopušta se izvlaštenje nekretnine u privatnom vlasništvu bez naknade ukoliko je to u općem interesu.²⁹ Godine 1948. donesena je svima nam poznata Opća deklaracija o pravima čovjeka koja je unijela promjene u spomenutim ustavnim gledištima i mogućnostima izvlaštenja. Ovim dokumentom postavljeno je ograničenje i zaštita od

²⁶ Jelušić, Mario, Šarin, Duška, *Ustavnopravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 36 No. 2, 2015, str. 829.

²⁷ *Ibid.*, str. 820.

²⁸ *Ibid.*, str. 820. i 821.

²⁹ *Ibid.*

arbitrarnih zahvaćanja. Uz Opću deklaraciju o pravima čovjeka donesen je i Protokol br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda kojim se ističe pravo na mirno uživanje vlasništva te zadiranje ukoliko je to u općem interesu.³⁰

3.3.1. Razvitak instituta naknade za izvlaštenje u Hrvatskoj

Kroz stoljeća i različita državna uređenja propisi o izvlaštenju i uz njega usko vezana naknada mnogo su se puta izmijenili. U Austrijskoj Carevini do 1867. godine te Austro-Ugarskoj do 1918. u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji na snazi je bio Opći građanski zakonik iz 1811. godine koji se primjenjivao od 1852. godine., “ u §. 365. - uredio je osnove, inače upravnopravnog, instituta izvlaštenja i naknade za izvlaštenu nekretninu.”³¹ Ustavom Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1921. godine propisivalo se: “Eksproprijacija privatne svojine u opštem interesu dopuštena je na osnovi zakona, uz pravičnu naknadu.”³² Nakon drugog svjetskog rata u Jugoslaviji institut izvlaštenja i naknade bio je uređen saveznim Osnovnim zakonom o eksproprijaciji iz 1947. godine. Njime se predviđa mogućnost ograničavanja ili oduzimanja privatnog vlasništva u općem interesu, a zakonom su se mogli odrediti slučajevi u kojima će biti isplaćena naknada te kriteriji za utvrđivanje visine naknade. 1957. godine donesen je Zakon o eksproprijaciji. Ustavom SR Hrvatske iz 1963. članak 24. propisivao je da se nekretnine mogu izvlastiti uz pravičnu naknadu te da se pravo vlasništva može ograničiti ako to zahtijeva opći interes. SR Hrvatska donijela je Zakon o eksproprijaciji 1978. godine u kojeg je pretočen pravopolitički koncept Ustava SR Hrvatske iz 1974. godine.³³ “Članak 113. Ustava SR Hrvatske iz 1974. godine propisivao je da se nekretnine na kojima postoji pravo vlasništva mogu uz pravičnu naknadu eksproprijirati ili se to pravo može ograničiti ako to zahtijeva opći interes utvrđen na temelju zakona. Pri tome su se zakonom određivale osnove i mjerila pravične naknade. Određivanjem tih osnova i mjerila te njihovom primjenom nisu se smjeli bitno pogoršati uvjeti života i rada koje je vlasnik, čija se nekretnina eksproprijirala, imao

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, str. 822.

³² *Ibid.*, str. 823.

³³ *Ibid.*, str. 823. i 824.

na osnovi korištenja te nekretnine, dok pravična naknada nije obuhvaćala povećanu vrijednost nekretnine koja je neposredno ili posredno bila rezultat ulaganja tzv. društvenih sredstava.”³⁴

3.3.2. Naknada za izvlaštenje u Republici Hrvatskoj

Državnopravnim osamostaljenjem Republike Hrvatske donesen je Zakon o izvlaštenju iz 1994. godine, a kasnije i Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade iz 2014. godine. Tijekom pisanja nacrtu Ustava Republike Hrvatske 1990. godine vodile su se rasprave o formulaciji pojma “tržišne vrijednosti” i pojma “pravične naknade”, koje sam ranije i spomenula. Pojam “pravične naknade” vezao se uz kolektivističko shvaćanje prema koje je kolektiv uživao prednost pred individuom. Prema tom shvaćanju korisnik izvlaštenja bio je u povoljnijem položaju od onoga kome se izvlaštenjem oduzimala nekretnina. Uvođenjem individualističkog koncepta shvaćanja temeljenog na tržišnom gospodarstvu bilo je potrebno unijeti promjene te zaštititi i u potpunosti obešteti onoga u čije bi vlasništvo zahvaćala država.³⁵ Novi ZION člankom 46. uređuje osnove naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu. Tako se naknada određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe. Iznimno, naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje se davanjem u vlasništvo druge odgovarajuće nekretnine čija vrijednost odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu, kojom se prijašenjem vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti životni uvjeti i uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu, kada korisnik izvlaštenja s takvom nekretninom raspolaže. Također, novim zakonom jasnije je definiran pojam “tržišne vrijednosti”. Sukladno člancima 25. i 47. ZION-a “tržišne vrijednosti” jest vrijednost nekretnine koja se izražava u novcu na temelju obrazloženog nalaza i mišljenja ovlaštenog vještaka ili procjenitelja, izraženog primjenom posebnog propisa iz područja

³⁴ *Ibid.*, str. 824.

³⁵ *Ibid.*, str. 826. i 827.

prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnina, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji te o metodama procjene nekretnina.”³⁶

3.3.3. *Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade*

ZION je usvojen 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. Usvajanjem ovog zakona prestao je važiti Zakon o izvlaštenju iz 1994. godine, nakon 20 godina važenja. Kao i u ranijem zakonu postupak je i dalje podijeljen u dvije faze, a to su utvrđivanje interesa Republike Hrvatske i provođenje postupka izvlaštenja gdje je uključeno i utvrđivanje naknade. Međutim, došlo je i do nekih promijena stupanjem na snagu ZION-a. Naime, uvedena je mogućnost jednostupanjskog postupka kod izvlaštenja u okviru strateških investicijskih projekata Republike Hrvatske, kojeg provodi Ministarstvo pravosuđa. Postupci izvlaštenja proglašeni su hitnima te postupcima od interesa za Republiku Hrvatsku. Još neke od promjena su prijevremeno stupanje u posjed izvlaštene nekretnine koje je iznimno olakšano. Zatim, pravilo javnog objavljivanja ponude od strane korisnika izvlaštenja u slučaju izvlaštenja više od deset nekretnina ili kada nekretnina ima više od deset vlasnika. Također, 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.³⁷

4. PROCJENA VRIJEDNOSTI NEKRETNINE

Za procjenu vrijednosti nekretnina u postupcima izvlaštenja relevantni su Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 78/15), Pravilnik o metodama procjene vrijednosti

³⁶ *Ibid.*, str. 827.

³⁷ Staničić, Frane, *Postupak izvlaštenja – dvojbe i perspektive*, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, 2018., str. 1.-18.

nekretnina (NN 105/15) i Pravilnik o informacijskom sustavu tržišta nekretnina (NN 68/20). Ovim propisima uspostavljen je sustav za procjenu vrijednosti nekretnina u Republici Hrvatskoj koji određuje tko je ovlašten izrađivati procjene vrijednosti nekretnina, na temelju kojih podataka se procjenjuje vrijednost nekretnina te kojim se metodama procjenjuje vrijednost nekretnine. Ustrojena su procjeniteljska povjerenstva i stručne službe za obradu i evaluaciju nužnih podataka za procjene. Također, izrađena je mrežna aplikacija eNekretnine u koju se iz Porezne uprave automatski prenose podatci o realiziranom prometu nekretnina te se georeferenciraju kako bi se olakšao uvid svim stručnim osobama u stvarno tržište nekretninama u Republici Hrvatskoj. Također, bilo je nužno donijeti zakon za uspostavu sustava za procjenu vrijednosti nekretnin, a to je Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina.³⁸

4.1. Osnovice za procjenu vrijednosti nekretnine

Kao početna faza u izradi procjene nalazi se odabir osnovice za procjenu vrijednosti nekretnine. Osnovica za procjenu određuje se iz zadatka i svrhe procjene. The European Group of Valuers Associations je u European Valuation Standards provela podjelu osnovica u nekoliko kategorija.

Kategorije su:

- a) Tržišna vrijednost – procijenjeni iznos nekretnine za koji bi mogla biti razmijenjena na dan vrednovanja između kupca i prodavatelja, po tržišnim uvjetima uz primjereno oglašavanje
- b) Fer vrijednost – cijena koja bi se dobila prodajom imovine ili koja bi bila plaćena u redovnoj transakciji između voljnih sudionika na tržištu na dan vrednovanja
- c) Posebna vrijednost – cijena nekretnine za posebnog kupca

³⁸ Uhlir, Željko, *Procjena vrijednosti nekretnina u postupcima izvlaštenja i prijenosu zemljišta u vlasništvo JLP(R)S*, Inženjerski biro – savjetovanje Upravljanje nekretninama – novi propisi i postupanje u praksi, Zagreb, 2017., str. 2.

- d) Investicijska vrijednost – cijena nekretnine za određenog investitora i njegove posebne uvjete
- e) Hipotekarna vrijednost – vrijednost nekretnine prema budućoj utrživosti nekretnine, gledajući dugoročno održive aspekte nekretnine, prema uobičajenim i lokalnim tržišnim uvjetima, trenutačnom korištenju i alternativnoj uporabi imovine
- f) Vrijednost za osiguranje – iznos u ugovoru kao odgovornost osiguravatelja za štetu i financijski gubitak osiguranika, uz rizike

International Valuation Standard Council u svojim standardima osnovice dijeli u tri kategorije, a ostale izvodi iz njih. Te kategorije su:

- a) Tržišna vrijednost – cijena nekretnine u hipotetskoj prodaji, na slobodnom i svima dostupnom tržištu
- b) Investicijska vrijednost – cijena nekretnine za određenog investitora i njegove posebne uvjete gdje cijena ne mora biti prihvatljiva drugim osobama
- c) Fer vrijednost – cijena nekretnine dogovorena između dvije stranke prema njihovim posebnim uvjetima, pri tome nekretnina ne mora biti izložena tržištu³⁹

Zakonom o procjeni vrijednosti nekretnina propisani su postupci vrednovanja kada je osnovica za procjenu vrijednosti nekretnina tržišna vrijednost. Tržišna vrijednost nekretnine određuje se prema ovim zakonima: Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, ZION-u, Zakonu o prostornom uređenju (NN 153/13, 65/17, 114/18, 39/19 I 98/19), Zakonu o upravljanju državnom imovinom (NN 52/18), Zakonu o poljoprivrednom zemljištu (NN 20/18, 115/18, 98/19 I 57/22) i Zakonu o stambenom potrošačkom kreditiranju (NN 101/17).⁴⁰

4.2. Propisane metode za procjenu vrijednosti nekretnina

Koja metoda će se primijeniti u pojedinom slučaju ovisi o vrsti procjenjivane nekretnine i svrsi procjene te uzimajući u obzir običaje u uobičajenom poslovnom prometu.

³⁹ *Ibid.*, str. 3. i 4.

⁴⁰ *Ibid.*

Pri odabiru metode potrebno je dobro poznavati značajke metoda. Prema Zakonu o procjeni vrijednosti nekretnine članku 23. stavku 2. odabir same metode detaljno se obrazlaže u procjembenom elaboratu. Procjena vrijednosti nekretnine izrađuje se pažnjom dobrog stručnjaka te se uzimaju u obzir svi raspoloživi dokazi radi održivosti rezultata nakon provjere.⁴¹ “Procjena će uvijek biti samo procjena, a nikada točno određena vrijednost. Točnost procjene provjerava se javnim oglašavanjem prodaje nekretnine i prispjelim ponudama.”⁴² Zakonom o procjeni vrijednosti nekretnina člankom 23. propisane su uobičajene metode za procjenu vrijednosti nekretnina. Te metode su poredbena, prihodovna i troškovna metoda. U nastavku ću kratko navesti karakteristike svake od metoda.

4.2.1. Poredbena metoda

Poredbena metoda koristi se za procjenu vrijednosti neizgrađenih i izgrađenih zemljišta, vrijednosti samostojećih, poluugrađenih i ugrađenih obiteljskih kuća, obiteljskih kuća u nizu, stanova, garaža kao pomoćnih građevina, garažnih parkirnih mjesta, parkirnih mjesta i poslovnih prostora. Temeljem članka 24. stavka 1. Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina propisuje se da se vrijednost određuje iz najmanje tri kupoprodajne cijene poredbenih nekretnina. Vrlo je važno ispravno se koristiti podacima o poredbenim nekretninama, onim nekretninama koje imaju dovoljno podudarnih obilježja s procjenjivanom nekretninom. Glavni cilj i svrha je pronalaženje prikladne nekretnine.⁴³

4.2.2. Prihodovna metoda

Prihodovna metoda primjerena je za utvrđivanje vrijednosti izgrađenih katastarskih čestica na kojima se nalaze najamne nekretnine, gospodarske i druge nekretnine kojima je

⁴¹ Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina, čl. 22. st. 1.

⁴² Uhlir, op. cit (bilj. 38), str. 5.

⁴³ *Ibid.*

primarna svrha stvaranje prihoda.⁴⁴ Za primjenu ove metode procjenitelj mora biti dobro upoznat s djelatnošću koja je primjerena procjenjivanoj nekretnini, treba raspolagati karakterističnim podacima. “Posebno valja voditi računa o tome da metoda kapitalizacije prinosa (prognostička metoda ili DCF10) nije primjerena za procjenu tržišne vrijednosti nekretnina, već za procjenu investicijske vrijednosti nekretnina.”⁴⁵

4.2.3. Troškovna metoda

Uloga troškovne metode je utvrđivanje vrijednosti izgrađenih građevnih čestica na kojima se nalaze zgrade javne namjene i druge građevine koje svojim oblikovanjem nisu izgrađene za stvaranja prihoda, a posebno samostojeće, poluugrađene i ugrađene obiteljske kuće koje nisu usporedive.⁴⁶ Preko ove metode do vrijednosti nekretnine dolazi se izračunom troškova gradnje i pripadnog zemljišta. Budući da ovi podatci ne izražavaju tržišnu vrijednost nekretnine potrebno je provesti tržišnu korekciju.⁴⁷

Prilikom procjene vrijednosti nekretnine potrebno je odabrati jednu od ranije navedene tri metode koja će biti osnovna za dobivanje rezultata. Potrebno je odabrati jednu metodu jer svakoj nekretnini odgovara jedna metoda vrednovanja. Ukoliko bi se koristile sve tri metode, neka od njih pokazala bi pogrešne rezultate. To bi dovelo do miješanja dobrih rezultata s pogrešnim te u konačnici rezultat bi bila ukupno pogrešna procjena.⁴⁸

4.3. Posebni načini procjene vrijednosti nekretnina

Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina propisuje i posebne način procjene vrijednosti nekretnina koji obuhvaćaju procjenu vrijednosti za pravo građenja, pravo služnosti puta, pravo služnosti vodova, pravo stanovanja (plodouživanja), građenje na

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*, str. 6.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

tuđem, površine javne namjene i naknade u postupcima izvlaštenja. Posebni načini procjene nekretnina nisu nikada bili normirani na području Republike Hrvatske. Nekretnine s kojima se procjenitelji susreću mogu biti tržišne koje mogu postati privatnim vlasništvom i nekretnine javne namjene koje ne mogu postati odnosno ostati privatnim vlasništvom.⁴⁹

4.4. Procjena naknade

Ranije spomenuti zakon detaljno propisuje postupke u posebnim načinima procjene vrijednosti nekretnina. Razlog tome je osjetljivost prirode prisilnog zadiranja u pravo vlasništva koje je zaštićeno ne samo Ustavom Republike Hrvatske već i načelima Europskog suda za ljudska prava. Vidljive razlike bile su u procjeni naknade u urbanom i ruralnom području. Zakonom o procjeni vrijednosti nekretnina uređeno je pitanje procjene naknade te se primjenjuju isti postupci neovisno o području na kojem se nalazi nekretnina. U nastavku ću kratko iznijeti nekadašnju praksu procjene naknade u urbanom i ruralnom području.⁵⁰

4.4.1. U urbanom području

U slučaju djelomičnog izvlaštenja vlasnici predmetnih nekretnina dobit će različite naknade s obzirom na različito uporabno svojstvo nekretnine, u trenutku neposredno prije nastanka povoda za izvlaštenjem odnosno izmjene u prostornom planu. Datum prije promjene prostornog plana predstavlja dan kakvoće. Baš iz tog razlog načelo prethodnog učinka naziva se i čuvarem vrijednosti nekretnina jer se kakvoća određuje prije, a vrijednost na dan vrednovanja.⁵¹

⁴⁹ *Ibid.*, str. 10.

⁵⁰ *Ibid.*, str. 10.

⁵¹ *Ibid.*, str. 11.

4.4.2. U ruralnom području

Kao i u urbanim područjima, u slučaju djelomičnog izvlaštenja vlasnicima predmetnih nekretnina prema istom načelu procjenit će se naknada za nekretninu. Procjena će se temeljiti na načelu prethodnog učinka. Vrijednost nekretnina vlasnicima će se odrediti prema obilježjima kakva su imala na dan kakvoće, a prema tržišnim vrijednostima na dan vrednovanja. Promjenom prostornog plana gdje se ostvaruje povod za izvlaštenje nekretnine, vlasnicima se blokira raspolaganje sa zemljištem poljoprivredne namjene.

Praksa koja se ranije primjenjivala u urbanom području obuhvaćala je procjenu naknade prema obilježjima iz prostornih planova u neposrednoj okolici planirane prometnice iako je planirana prometnica zablokirala gospodarsko korištenje predmetnog zemljišta u nekom drugom planskom stanju. Za razliku od urbanog područja u ruralnom području izgradila bi se fikcija građevinskog zemljišta u obuhvatu planirane prometnice. Procjenama rađenim na takav način zanemarivala se činjenica da građevinsko zemljište može imati različite namjene a samim time i različite vrijednosti. Neke od namjena građevinskog zemljišta su stambena, gospodarska, trgovačka, prometna, društvena ... Na ovaj način primjenjivala bi se različita pravila postupanja ovisno o području u kojem se rade procjene i određivala bi se fiktivna vrijednost zemljišta koje se nalazi u javnoj namjeni za koje ne postoji izgrađeno tržište. Ovakav pristup imao je mnogo nedostataka čime je bila olakšana zloupotreba procjena vrijednosti nekretnina.⁵²

4.5. Procjena naknade kod prijenosa zemljišta u vlasništvo JLP(R)S

Zakon o prostornom uređenju definira prijenos zemljišta u vlasništvo JLP(R)S čime se omogućava da se čestica zemljišta u građevinskom području uz ispunjenje uvjeta prenamijeni u građevnu česticu s obzirom da sada ne zadovoljava uvjete građevne čestice jer nema pristup s javne prometnice. Ispunjenje propisanog uvjeta pristupa s javne prometnice moguće je ostvariti uz pomoć okolnih čestica uz prijenos vlasništva u JLP(R)S.

⁵² *Ibid.*, str. 14.

Takvim prijenosom vlasništva određuje se naknada za preneseno zemljište u tržišnoj vrijednosti.⁵³

4.6. Primjeri procjene naknade za izvlaštene nekretnine

Procjena naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu može se izračunati kroz formulu Naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu = naknada za gubitak prava + posljedični gubitci – posljedični dobitci. Za primjer uzet ću nastanak pristupne prometnice prema lokacijskoj dozvoli. Predmet procjene je k.č.1413/5, P=1.127 m², dan vrednovanja 26. listopada 2017., dan kakvoće je dan prije izdavanja lokacijske dozvole. Namjena prema načelu prethodnog učinka je S-stambena namjena, mogućnost gradnje prema načelu prethodnog učinka je $k_i=0,6$, kategorija zemljišta prema načelu prethodnog učinka je 2. Kako bi izračunali naknadu za potpuno izvlaštenu nekretninu za početak uzimamo naknadu za gubitak prava. Jedinična cijena zemljišta je 100 €/m² utvrđena poredbenom metodom. Iznos naknade je $1.127 \text{ m}^2 \times 100 \text{ €/m}^2 = 112.700 \text{ €}$. Posljedični gubitci su 0, a posljedični dobitci u konkretnom slučaju označavaju nastanak 9 građevinskih parcela 1. kategorije. Jedinična cijena zemljišta 1. kategorija je 125 €/m². Razlika u vrijednosti kategorija je 25€/m². Procijenjeni iznos posljedičnih dobitaka je ukupno 232.350,00 €. Tako dolazimo do toga da je naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu prema ranije navedenoj formuli $112.700 \text{ €} + 0 \text{ €} - 232.350 \text{ €} = -119,650 \text{ €}$. Zakonom o procjeni vrijednosti nekretnina člankom 50. stavkom 4. propisuje se da iznos naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu ne može biti manji od vrijednosti poljoprivrednog zemljišta. U takvom slučaju procjenitelj poredbenom metodom utvrđuje tržišnu vrijednost poljoprivrednog zemljišta u najbližoj okolici. Jedinična cijena poljoprivrednog zemljišta je 5 €/m². Primjenom ove odredbe zakona naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu izračunava se na slijedeći način u

⁵³ *Ibid.*, str. 17.

konkretnom primjeru. Naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu = 1.127 m² X 5 €/m² = 5.635 €. ⁵⁴

4.7. Problematika

Vrijednost neke nekretnine određuju njezina svojstva. Neka od tih svojstava su položaj, udaljenosti od bitnih sadržaja (mikro i makro-lokacija), geometrijske veličine i stanje nekretnine, tržište (odnos ponude i potražnje, priuštivost u gospodarstvenom i socio-ekonomskom smislu), važeći propisi i u Hrvatskoj legalnost nekretnine, te usklađenost podataka u dokumentima (međusobno katastra i zemljišne knjige), ali i razlika upisanih podataka u odnosu na stvarno stanje nekretnine zatečeno prilikom očevida. Jedna od nepravilnost Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina očituje se u primjeni prethodnog učinka, odnosno razlikovanje dana vrednovanja i dana kakvoće.⁵⁵ Zakonom o procjeni vrijednosti nekretnina člankom 4. stavkom 1. točkom 41. tržišna vrijednost nekretnina određena je kao “procijenjeni iznos za koji bi nekretnina mogla biti razmijenjena na dan vrednovanja, između voljnog kupca i voljnog prodavatelja, u transakciji po tržišnim uvjetima nakon prikladnog oglašavanja, pri čemu je svaka stranka postupila upućeno, razborito i bez prisile.” Člankom 50. istog zakona na procjenu vrijednosti nekretnine utječe uporabno svojstvo koje je člankom 4. stavkom 1. točkom 43. definirano kao “stanje odnosno kakvoća nekretnine prije njezine promjene namjene koja je povod izvlaštenja, odnosno prije isključivanja zemljišta buduće javne namjene iz daljnjeg konjunktornog razvoja u smislu privatnoga gospodarskog korištenja i stvaranja dobiti (načelo prethodnog učinka).” Ove odredbe međusobno su u suprotnosti jer trenutna procjena nekretnine prema njezinoj kakvoći kakva je nekad bila, nije niti moguća. “Vrijednost određena prema cijenama u vrijeme donošenja rješenja u upravnom postupku izvlaštenja sada, a prema stanju nekretnine kakva je bila nekada – prije promjene

⁵⁴ Primjeri procjene naknade za izvlaštene nekretnine, stručni seminar o procjeni vrijednosti nekretnina mgipu 2017. Maja Širić, mag. ing. geod. i geoinf., stručna savjetnica za vrednovanje nekretnina Gradski ured za imovinsko – pravne poslove i imovinu Grada Zagreba.

⁵⁵ Zaključci simpozija o izvlaštenjima nekretnina od 13. 10. 2018.g., Problematika procjena vrijednosti nekretnina u postupcima izvlaštenja, str. 1. i 2.

prostorno-planskih uvjeta, prema kojima se sada izvlašćuje, nije tržišna vrijednost.” Još jedan od problema je baza podataka. Baza podataka u Hrvatskoj (eNekretnine) djelomično je formirana samo za neke vrste nekretnina nakon stupanja na snagu Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina kojim se propisuje i sankcionira njeno obvezujuće korištenje. Baza podataka formira se od kupoprodajnih ugovora koji se sa svrhom podmirenja porezne obveze, prijavljuju u poreznu upravu. “Ugovori nisu verificirani od stručnih procjenitelja/procjeniteljskog tijela i stoga često sadrže kupoprodajne cijene koje nisu u skladu sa stvarnim tržišnim cijenama.” Postupak određivanja tržišne vrijednosti baziran na nepouzdanim i netočnim podacima rezultirat će isto tako nepouzdanom i netočnom procjenom vrijednosti. Također, cijene u bazi moraju biti reprezentativne za tržišnu vrijednost. To znači da u bazu ne može ući bilo kakva transakcija, već ih je potrebno prethodno evaluirati. U praksi vrlo je mali broj transakcija evaluiran. Uz ovaj problem veže se i kapacitet javne uprave. Ako samo pogledamo statističke podatke i vidimo da je Grad Zagreb kao najbogatija JLS uspio evaluirati svega 6% kupoprodajnih transakcija možemo samo zamisliti na kakve bi podatke naišli u ostatku države. “S obzirom da trenutno ne postoji dostupna i sređena baza podataka s bitnim obilježjima nekretnina ni u jednom dijelu javne uprave, očito je da se obilježja nekretnina mogu prikupiti samo od dionika koji imaju direktan kontakt s nekretninom, tj. onima koji rade očevid nekretnine, a to su sudski vještaci-procjenitelji i agenti za posredovanje u prometu nekretninama.”⁵⁶

4.8. Izrađivanje procjena u Republici Hrvatskoj

Prije donošenja Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina procjene su se izrađivale bez pisanih pravila, provjerenih podataka o tržišnim cijenama nekretnina, pomoćnih koeficijenata za izračune, a prije svega bez definicije o tržišnoj vrijednosti nekretnine, bez propisanih sankcija za nepravilnosti itd. Svaki procjembeni elaborat bio je ispravan zbog manjka regulacije i jasnih odrednica. Zadnji propis na području Republike Hrvatske koji je propisao metode procjene vrijednosti nekretnine bio je Pravilnik Općine grada Zagreba

⁵⁶ *Ibid.*, str. 2.

za procjenu nekretnina iz 1963. godine. Kroz godine u potpunosti su se zapustila osnovna načela tržišnog vrednovanja nekretnina. Desetljećima nije postojala regulacija djelatnosti procjenjivanja vrijednosti nekretnina što je dovelo do mnogih nepravilnosti i zlouporaba. Iz tog razloga bilo je nužno donijeti zakon koji bi se uspostavio sustav za procjenu vrijednosti nekretnina te koji bi imao sva sredstva i instrumente osiguranja za provedbu propisanih odredbi. Razlike među državama očituju se u različitosti pravnih sustava te razlike u načinima procjene vrijednosti nekretnina u kojima se ističe Njemačka koja je postala primjer dobre prakse za hrvatske propise. Pravni okvir za funkcioniranje tržišta nekretnina u Republici Hrvatskoj izrađen je po srednjoeuropskom uzoru u čijem je središtu Njemačka. Još jedan od razloga slijeđenja Njemačke kao dobre prakse je dugogodišnje iskustvo uz propisane postupke i metode procjene vrijednosti nekretnina. Propisanim postupcima doprinosi se pravnoj sigurnosti za investitore i vlasnike nekretnina te također doprinosi ujednačenosti procjena vrijednosti nekretnina u sudskim postupcima i postupcima izvlaštenja.⁵⁷

5. PRIMJER SUDSKE PRAKSE

Kao primjer sudske prakse u predmetu izvlaštenja uzet ćemo odluku Vajagić protiv Hrvatske. Postupak je pokrenut na Europskom sudu za ljudska prava temeljem zahtjeva (br. 30431/03) protiv Republike Hrvatske kojeg su 4. rujna 2003. godine podnijeli g. Mirko Vajagić i gđa. Ružica Vajagić na temelju članka 34. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Godine 1976. lokalne vlasti izvršile su izvlaštenje imovine podnositelja zahtjeva radi izgradnje ceste. Izvlaštena imovina sastojala se od 622 kvadratna metra zemlje sa kućom, šupom, garažom, zahodom, bunarom i ogradom. Postupak za naknadu bio je u tijeku pred nadležnim sudom od 1977. godine. Zbog izmjena zakona predmet je 1994. godine prebačen upravnim vlastima. Dana 22. travnja 2002. godine podnositelji zahtjeva podnijeli su prijedlog za ocjenu ustavnosti određenih odredbi Zakona o

⁵⁷ Uhlir, op. cit. (bilj. 38), str. 2.

izvlaštenju. Ustavni sud Republike Hrvatske još nije bio donio odluku o njihovom prijedlogu. Zakon o eksproprijaciji iz 1957. godine propisivao je da se ročište radi utvrđenja iznosa naknade treba održati tek nakon što je imovina već bila izvlaštena. Zakon o eksproprijaciji iz 1978. godine koji je bio zakon Hrvatske kao savezne jedinice u okviru bivše Jugoslavije, sadržavao je odredbe o pravičnoj naknadi za izvlaštenu imovinu. Zakon o izvlaštenju iz 1994. godine propisuje da odluku o izvlaštenju treba donijeti istovremeno kad se događa stvarno izvlaštenje te propisuje da naknada za izvlaštenu imovinu treba biti jednaka tržišnoj vrijednosti imovine u trenutku donošenja prvostupanjske odluke u postupku za izvlaštenje. Podnositelji zahtjeva prigovorili su da je trajno propuštanje domaćih vlasti donijeti odluku o iznosu naknade za mjeru izvlaštenja koja se dogodila 1976. godine plative podnositeljima zahtjeva povrijedilo njihova vlasnička prava zajamčena člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Ono glasi: „Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnoga prava. Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne umanjuju pravo države da primijeni zakone koje smatra potrebnima da bi uredila upotrebu vlasništva u skladu s općim interesom ili za osiguranje plaćanja poreza ili drugih doprinosa ili kazni.“ Vlada je osporila tu tvrdnju jer je tvrdila da sud nije nadležan ispitati prigovor podnositelja zahtjeva koji se odnosi na vlasništvo. Naime, bivše jugoslavensko zakonodavstvo bilo je to koje je dozvolilo da imovina podnositelja zahtjeva bude izvlaštena bez da je određena i dodijeljena naknada. Hrvatsko zakonodavstvo iz 1991. godine izmijenilo je ta pravila, ali nije više moglo utjecati niti promjeniti situaciju podnositelja zahtjeva. Budući da su se sve te činjenice dogodile prije ratifikacije Konvencije odnosno prije 5. studenog 1997. godine, Sud nije nadležan *ratione temporis* postupati po ovome zahtjevu. U ovome predmetu podnositelji zahtjeva prigovaraju što hrvatske vlasti nisu odredile odgovarajući iznos naknade. S obzirom da je prigovor usmjeren na činjenje odnosno propuštanje vlasti u odnosu na provedbu mjera kojom se daje naknada, a na koju imaju pravo temeljem hrvatskog zakonodavstva, Sud je vremenski nadležan postupati po zahtjevu. Iz tog razloga prigovor Vlade treba odbiti. Podnositelji zahtjeva tvrdili su da skoro 30 godina nisu mogli dobiti nikakvu naknadu za svoju imovinu. Isto tako tvrdili su da je danas vrijednost njihove imovine jednaka njenoj vrijednosti u trenutku izvlaštenja.

Međutim, pretrpjeli su prekomjernu štetu jer nisu mogli dobiti naknadu. Sud naglašava da vlast ima široku diskreciju u odlučivanju javnog interesa, ali ona nije neograničena te podliježe ispitivanju od strane institucija Konvencije. Nakon preispitivanja svih relevantnih činjenica Sud smatra da je došlo do povrede prava članka 1. Protokola br. 1.⁵⁸ Iz svega navedenog vidimo kompleksnost postupka koji se odnosi na institut izvlaštenja, ali i određivanje naknade koji je neodvojivi dio izvlaštenja. S obzirom na dugotrajnost postupka koji se protezao kroz različita državna uređenja i nove zakone koji su se s godinama donosili, sam postupak postao je kompleksniji za rješavanje. Sud je presudio da je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1. uz Konvenciju te time potvrdio povredu vlasničkih prava podnositelja zahtjeva g. Mirka Vajagića i gđe. Ružice Vajagić.

6. ZAKLJUČAK

Središte ovog rada pravni je institut izvlaštenja te procjena vrijednosti nekretnine na temelju kojeg se određuje naknada za izvlaštenu nekretninu. Vidjeli smo općenite činjenice o izvlaštenju kao što je predmet izvlaštenja, korisnici, vrste i postupak izvlaštenja, stupanje u posjed, sudska zaštita, troškovi postupka i cilj izvlaštenja. U nastavku rada naglasak je bio na naknadi koja je *condicio sine qua non* bez koje bi izvlaštenje bila konfiskacija s karakterom kazne. Kao što sam već i spomenula naknada za izvlaštene nekretnine spominje se i u prvim najranijim zapisima o institutu izvlaštenja gdje se razlikuje novčana naknada i naknada u odgovarajućoj nekretnini odnosno imovini. Kako bi se naknada mogla odrediti potrebna je procjena vrijednosti nekretnine. Vidjeli smo da postoje propisane metode za procjenu vrijednosti nekretnina, ali i problematiku vezanu za sam Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina. Kroz sve navedene dijelove ovog rada iznijela sam i postupanja i gledišta Republike Hrvatske. Nakon obrade i analize ove teme o izvlaštenju, naknadi za izvlaštene nekretnine i procjeni njihove vrijednosti zaključujem da je to vrlo bitan institut bez kojeg suvremena društva ne bi mogla funkcionirati. Potvrda tome je i duga tradicija

⁵⁸ Predmet Vajagić protiv Hrvatske (zahtjev br. 30431/03) presuda Strasbourg 20. srpnja 2006.

odnosno poznavanje i korištenje ovog instituta kroz povijest. Opći interes stavlja dodatni naglasak na važnost instituta izvlaštenja bez kojeg određene radnje javne vlasti ne bi bile moguće. Cilj izvlaštenja je postizanje veće koristi od one koja se postizala za određenu nekretninu, a to je korištenje od interesa za Republiku Hrvatsku. Svaki institut pa tako i ovaj treba adekvatno regulirati. S obzirom na prirodu ovog vrlo snažnog instituta od iznimne je važnosti odrediti prava i obveze svih strana, regulirati ovlasti javne vlasti kako se zadiranjem u pravo vlasništva ne bi povrijedila osnovna zajamčena prava što dovodi do pitanja postavljanja ograničenja. Smatram kako bi se trebalo poraditi na usklađivanju normativnog dijela Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina s praksom koja pokazuje proturječnost određivanja kakvoće nekretnine i njene tržišne vrijednosti. Također, trebala bi se srediti baza podataka koja bi bila u skladu sa Zakonom o procjeni vrijednosti nekretnina donesenog u srpnju 2015. godine te ojačati kapacitete javne uprave. Svi ovi postupci doprinijet će skladnom funkcioniranju i obavljanju zadataka vezanih za izvlaštenje kao jednog od važnijih instituta za Republiku Hrvatsku.

Literatura

Knjige i članci:

1. Biblija, prijevod Novi svijet, str. 498.
2. Britvić Vetma, Bosiljka, Baotić, Ivana, Pravno uređenje postupka izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol. No. 3-4/2016, 2016., str. 85-90.
3. Jelušić, Mario, Šarin, Duška, Ustavnopravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 36 No. 2, 2015, str. 822-829.
4. Staničić, Frane (2009). Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa, Hrvatska javna uprava, br. 1., str. 142.
5. Staničić, Frane (2011). Izvlaštenje, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11, No. 4, str. 1177-1181.
6. Staničić, Frane (2015). „Određivanje naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu - je li sukladno s Ustavom Republike Hrvatske?“, Informator, 6395., str. 1-3.
7. Staničić, Frane (2018). Postupak izvlaštenja – dvojbe i perspektive, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, str. 1.-18.
8. Širić, Maja (2017). Primjeri procjene naknade za izvlaštene nekretnine, stručni seminar o procjeni vrijednosti nekretnina mgipu 2017.
9. Uhlir, Željko (2017). Procjena vrijednosti nekretnina u postupcima izvlaštenja i prijenosu zemljišta u vlasništvo JLP(R)S, Inženjerski biro – savjetovanje Upravljanje nekretninama – novi propisi i postupanje u praksi, str. 2-17.
10. Zaključci simpozija o izvlaštenjima nekretnina od 13.10.2018.g., Problematika procjena vrijednosti nekretnina u postupcima izvlaštenja

Normativni akti:

1. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 81/15 – pročišćeni tekst)
Ispravak Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (NN 94/17 - pročišćeni tekst)
2. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (NN, 74/14, 69/17 i 98/19)
3. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (NN 78/15)
4. Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina (NN 105/15)
5. Pravilnik o informacijskom sustavu tržišta nekretnina (NN 68/20)

Mrežni izvori:

1. Određivanje naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu - je li sukladno s Ustavom Republike Hrvatske?, Informator, 6395., str. 1-3.

Sudska praksa:

1. VSRH, br. Rev 206/07-2 od 10. listopada 2007.
2. ESLJP - Presuda VAJAGIĆ v. HRVATSKA (Zahtjev br.30431/03) - naknada za izvlaštenu nekretninu, presuda Strasbourg 20. srpnja 2006.