

# Naknada za izvlaštenu nekretninu u Hrvatskom pravnom sustavu

---

Popović, Ivana

Master's thesis / Diplomski 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:199:938284>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-23**



Repository / Repozitorij:

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



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU  
PRAVNI FAKULTET  
KATEDRA ZA UPRAVNO PRAVO**

Ivana Popović

**NAKNADA ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU  
U HRVATSKOM PRAVNOM SUSTAVU**

Diplomski rad

Mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

**Zagreb, 2022.**

**Zahvala:**

*Zahvaljujem svim svojim bližnjima na neizmjernoj podršci tijekom cijelog studiranja. Uz vas je put do diplome bio lakši.*

*Posebna zahvala ide mojim roditeljima Maji i Renku, te sestrama Romi i Karli, koji su zajedno sa mnom jednako emotivno, ako ne i više, proživljavali svaki lijepi i manje lijepi trenutak na fakultetu. Ova diploma je vaša jednako kao što je moja.*

## SAŽETAK

Cilj ovog rada je prikazati uređenje instituta izvlaštenja u hrvatskom pravnom sustavu, uz naglasak na naknadu za izvlaštenu nekretninu, kao *conditio sine qua non* postupka izvlaštenja. Izvlaštenje možemo definirati kao pravni institut koji javnoj vlasti omogućava da autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, uz nedvojbeno utvrđeni interes Republike Hrvatske, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca radi izgradnje građevina odnosno izvođenja radova koji se na drugi način ne bi mogli izvesti. U prvom dijelu rada obrađuje se pojam i teorijska obilježja instituta izvlaštenja. Definira se predmet izvlaštenja, korisnik te vrste izvlaštenja. Nadalje se navode pretpostavke koje su potrebne za provođenje postupka izvlaštenja, detaljno se opisuje sam postupak izvlaštenja te odlučivanje u istom. Glavni dio rada usredotočuje na naknadu za izvlaštenu nekretninu kao bitno obilježje izvlaštenja. Pojašnjava se razvoj naknade kroz povijest na hrvatskom području, objašnjava se razlika između tržišne i pravične naknade te se prikazuje kako se naknada određuje primjenom posebnog propisa. Konačno se i ističu problemi u primjeni sustava tržišne naknade. U zaključku se iznose osobni stavovi i zaključna razmatranja glede predmetnog instituta.

# Sadržaj

1. UVOD .....	1
2. POJAM IZVLAŠTENJA .....	2
3. PREDMET IZVLAŠTENJA .....	3
4. KORISNIK IZVLAŠTENJA .....	4
5. VRSTE IZVLAŠTENJA .....	5
6. POSTUPAK IZVLAŠTENJA .....	6
6.1. INTERES REPUBLIKE HRVATSKE .....	7
6.2. PRIPREMNE RADNJE .....	7
6.3. OSIGURANJE DOKAZA O STANJU I VRIJEDNOSTI NEKRETNINE .....	8
6.4. PRIJEDLOG ZA IZVLAŠTENJE .....	9
7. ODLUČIVANJE O IZVLAŠTENJU .....	10
7.1. PRIVREMENO RJEŠENJE O IZVLAŠTENJU .....	10
7.2. RJEŠENJE O IZVLAŠTENJU .....	10
7.3. NAGODBA .....	11
8. STUPANJE U POSJED .....	12
9. NAKNADA ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU .....	13
9.1. RAZVOJ NAKNADE .....	14
9.2. PRAVIČNA I TRŽIŠNA NAKNADA .....	16
10. POSTUPAK ODREĐIVANJA NAKNADE .....	18
10.1. PROCJENA VRIJEDNOSTI NEKRETNINA .....	18
11. NAKNADA PO ZION-u .....	20
11.1. IZVLAŠTENJE BEZ NAKNADE .....	22
11.2. NAKNADA ZA NEKRETNINE ZA KOJE SE, PO POSEBNOM PROPISU, SMATRA DA SU IZVLAŠTENE .....	22
11.3. NAKNADA KADA SE ZNATAN BROJ STANOVNIKA MORA ISELITI .....	24
12. PROBLEMI U ODREĐIVANJU NAKNADE .....	24
13. ZAKLJUČAK .....	26
14. LITERATURA .....	27

# 1. UVOD

Izvlaštenje je institut upravnog prava koji omogućava javnoj vlasti da oduzme ili ograniči pravo vlasništva radi ostvarenja interesa Republike Hrvatske, uz obvezu davanja naknade. Obzirom da je pravo vlasništva zajamčeno samim Ustavom RH kao jedno od temeljnih vrednota, i predstavlja osnovno pravo građana, tako i njegovo ograničenje zahtijeva propisivanje najvišim odredbama pravnog poretka. Tako Ustav propisuje da je zakonom moguće u interesu RH ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.<sup>1</sup> Na području Republike Hrvatske sustav izvlaštenja, način utvrđivanja interesa RH, nadležna tijela, postupak izvlaštenja te način određivanja naknade za izvlaštene nekretnine uređeni su Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade (u daljnjem tekstu: Zakon).<sup>2</sup>

U primjeni ovog pravnog instituta dolazi do sukoba privatnog i javnog interesa budući da bi u određenim slučajevima bilo nemoguće izvršiti općekorisne radove i postići društveno korisne ciljeve bez zadiranja u privatno vlasništvo. Izvlaštenje predstavlja vrlo moćno sredstvo koje javna vlast koristi za ostvarenje javnog interesa, ali ipak treba se koristiti kao *ultima ratio*, kada se na neki drugi blaži način ne mogu pomiriti privatni i javni interes.

Zahvaljujući institutu izvlaštenja mogu se izgraditi ceste, autoceste, željezničke pruge, kanalizacijski sustavi i druge komunalne infrastrukture, parkovi, bolnice, škole i ostali objekti koji su na dobrobit svih građana neke države. Važno je naglasiti da se izvlaštenje može provesti samo uz davanje odgovarajuće naknade vlasniku nekretnine kao svojevrsna kompenzacija za oduzeto odnosno ograničeno pravo vlasništva. U Zakonu se navodi da za izvlaštenu nekretninu vlasniku pripada novčana naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe, uzimajući u obzir uporabno svojstvo nekretnine prije promjene namjene. Nadalje, Zakon propisuje da je primarni oblik naknada u novcu, dok se iznimno naknada može odrediti i davanjem u vlasništvo druge odgovarajuće nekretnine, u istoj općini ili gradu, a kojom se vlasniku omogućuju isti životni uvjeti i uvjeti korištenja kakve je imao prije izvlaštenja. Način određivanja visine naknade nije sadržan u Zakonu, već isti upućuje na primjenu posebnog zakona kojim je uređena procjena

---

<sup>1</sup> Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14, čl.50.

<sup>2</sup> NN 74/14, 69/17, 98/19

vrijednosti nekretnina, a od 2015. godine to je Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (u daljnjem tekstu: ZPVN).<sup>3</sup>

## 2. POJAM IZVLAŠTENJA

Izvlaštenje je institut kojim država prisilom uređuje stvarnopravne odnose s nositeljima prava vlasništva u situacijama u kojima individualno pravo vlasništva postaje prepreka ostvarivanju zajedničkih interesa.<sup>4</sup> U Hrvatskoj se, uz pojam izvlaštenje, ranije koristio i pojam eksproprijacija, koji dolazi od latinske složenice *ex* (iz) i *proprius* (vlastiti), iz čega je konstruiran pojam *expropriare*, što znači oduzeti.

Postoji više verzija definicije ovog kompleksnog instituta, ali najobuhvatniju definiciju dao je Staničić rekavši da je to institut javnog prava kod kojeg javna vlast autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja javnog interesa, koji mora biti nedvojbeno utvrđen, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz obvezu davanja pune naknade, a koje se provodi kada je na drugi, blaži način, nemoguće pomiriti javni i privatni interes.<sup>5</sup>

Kada državna vlast pokaže interes prema određenoj nekretnini, ima dvije mogućnosti za ostvarenje tog interesa. S jedne strane, to može postići kompromisom, odnosno sklapajući ugovor o kupoprodaji s vlasnikom, po načelima građanskog prava.<sup>6</sup> S druge strane, ako država ne može osigurati svoj interes na određenom objektu putem sporazuma s njegovim vlasnikom, bilo da isti odbija prodaju, postavlja nerazmjerne zahtjeve ili zbog nekih drugih razloga, ili smatra da je izravan autoritativan zahvat učinkovitiji način, tada se država odlučuje na upotrebu vlasti, primjenjujući je po unaprijed utvrđenim uvjetima.<sup>7</sup>

Budući da se provođenjem izvlaštenja zadire u pravo vlasništva, kao Ustavom zajamčeno nepovredivo pravo pojedinca, nužno je da se poštuju pretpostavke za izvlaštenje koje su propisane kogentnim normama važećeg pravnog poretka – postojanje vlasništva, postojanje

---

<sup>3</sup> NN 78/15

<sup>4</sup> Peček, R., Komentar Zakona o izvlaštenju, Novi Informator, Zagreb, 2010, str.48.

<sup>5</sup> Staničić, F., Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj, doktorska disertacija, Zagreb, 2011., str.44.

<sup>6</sup> Borković, I., Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine, 2002., str. 604.

<sup>7</sup> Britvić Vetma, B., Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj: Opći režim i posebni postupci, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2009., str. 201.

javnog interesa, nemogućnost ostvarenja tog javnog interesa na drugi način blaži za vlasnika te davanje naknade za izvlaštenu nekretninu.

### **3. PREDMET IZVLAŠTENJA**

Predmet izvlaštenja je, kako u većini pravnih sustava, pa tako i u hrvatskom, gotovo isključivo nekretnina. Mnogi pravni sustavi poznaju i izvlaštenje pokretnina, stvarnih prava te drugih imovinskih prava. Kako u odredbama Ustava o izvlaštenju nije propisano da se odnosi isključivo na nekretnine, nije isključena mogućnost takvog zakonskog propisivanja. Za sada, Zakon ipak propisuje da je predmet izvlaštenja uvijek nekretnina.<sup>8</sup>

Nekretnina se može izvlastiti, ako posebnim zakonom nije drukčije propisano, kada je to potrebno radi izgradnje građevine ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske, kada se ocijeni da će se korištenjem nekretnine koja se izvlašćuje u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način. Zakon dalje navodi da se u tom smislu nekretnina može izvlastiti radi izgradnje građevine ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih i sportskih građevina, industrijskih, energetske, vodnogospodarskih, prometnih i objekata elektroničkih komunikacija, građevina za potrebe hrvatskog pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga.<sup>9</sup>

Uz to, Zakon propisuje da se nekretnina može izvlastiti i kada 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.<sup>10</sup> Time se znatno širi mogućnost primjene instituta izvlaštenja i u slučajevima privatnih investicija. No, i kada se radi o privatnom investicijskom projektu, ipak se mora raditi o izgradnji neke građevine koja je u interesu Republike Hrvatske.

---

<sup>8</sup> Jedini zakon koji u RH uređuje izvlaštenje pokretnina jest Zakon o očuvanju i zaštiti kulturnih dobara (NN 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14, 98/15, 44/17, 90/18, 32/20, 62/20, 117/21) koji u čl. 41. dopušta izvlaštenje kulturnih dobara. Kako kulturna dobra mogu biti i pokretnine, tako je ovim zakonom dopušteno i njihovo izvlaštenje.

<sup>9</sup> ZION, čl. 2 st. 2

<sup>10</sup> ZION, čl. 2 st. 3



Tako se nekretninom smatraju, ako zakonom nije drugačije određeno, čestice zemljišne površine, zajedno sa svime što je sa zemljištem trajno spojeno na površini ili ispod nje.<sup>11</sup>

Ipak, ne mogu sve nekretnine biti predmetom izvlaštenja. Takvu iznimku čine one nekretnine koje ne mogu biti niti predmetom prava vlasništva ni drugih stvarnih prava jer su dijelovi prirode koji po svojim osobinama ne mogu biti u vlasti niti jedne osobe, već su na uporabi svih, kao što su atmosferski zrak, voda u rijekama, jezerima i moru, morska obala i sl.

## **4. KORISNIK IZVLAŠTENJA**

Korisnik izvlaštenja je osoba u čiju se korist provodi izvlaštenje. Nekada je to mogla biti samo država, a kasnije i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te druge pravne osobe, kao trgovačka društva, udruge, vjerske zajednice i sl. Na temelju Zakona izvlaštenje se može provesti u korist fizičke ili pravne osobe kao korisnika izvlaštenja koji stječe pravo koristiti nekretninu u svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno. Na taj način Zakon je odredio širok krug osoba koje izvlaštenjem mogu steći pravo korištenja određene nekretnine. To znači da, osim države, investitor može biti i svaka fizička ili pravna osoba, ako se ocijeni da je izvlaštenje u interesu Republike Hrvatske te da su ispunjene ostale pretpostavke za provođenje izvlaštenja. Izvlaštenje je moguće provesti i u korist strane osobe, ali naravno pod pretpostavkama pod kojima strane osobe mogu stjecati pravo vlasništva na području RH.

Ipak, postoje posebni zakoni koji sužavaju tu mogućnost te propisuju da korisnikom izvlaštenja može biti isključivo RH, odnosno javna vlast. Takve odredbe su nam vidljive u Zakonu o grobljima (NN 19/98, 50/12, 89/17), Zakonu o zaštiti kulturnih dobara ( NN 69/99, 151/03, 157/03, 100/04, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12, 136/12, 157/13, 152/14 , 98/15, 44/17, 90/18, 32/20, 62/20, 117/21), Zakonu o cestama ( NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21) i dr. Razlog postojanja takvih propisa jest da se radi o izvlaštenju nekretnina koje su proglašene javnim dobrom u općoj uporabi.

---

<sup>11</sup> Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14, čl. 2

## 5. VRSTE IZVLAŠTENJA

Već sam Ustav propisuje da se vlasništvo može ograničiti ili oduzeti.<sup>12</sup> Samom tom odredbom određene su dvije vrste izvlaštenja - potpuno i nepotpuno. Bez obzira o kojoj vrsti izvlaštenja je riječ, i dalje se radi o autoritativnom zahvatu države u pravo vlasništva. Država se koristi institutom izvlaštenja kada izrazi interes prema određenoj nekretnini. No taj interes može biti različitog stupnja zadiranja u pravo vlasništva pojedinca. Može mu se nekretnina u potpunosti oduzeti i da postane vlasništvo korisnika izvlaštenja, u kojem slučaju se govori o potpunom izvlaštenju. Time prestaje pravo vlasništva prijašnjeg vlasnika, ali i druga prava na toj nekretnini.

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.<sup>13</sup>

S druge strane, nepotpuno izvlaštenje predstavlja manji stupanj zahvaćanja u pravo vlasništva. Provodi se kada javna vlast zbog određenog javnog interesa ograniči odnosno optereti pravo vlasništva na nekretnini na način da se uspostavi zakup ili služnost na istoj. Vlasnik nekretnine ostaje i dalje osoba u odnosu prema kojoj se provodi postupak izvlaštenja. Korisnik izvlaštenja stječe samo određeno ograničeno stvarno pravo na nekretnini.

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 dotadašnji način, vlasnik može u roku od šest mjeseci od dana prestanka zakupa zahtijevati da se provede potpuno izvlaštenje.

Kod odlučivanja treba li se pristupiti potpunom ili nepotpunom izvlaštenju, bitno je voditi se načelom razmjernosti, kao jednim od temeljnih ustavnih načela, te u što manjoj mjeri djelovati invazivno prema pravu vlasništva pojedinca.

---

<sup>12</sup> Čl. 50, Ustav RH

<sup>13</sup> Čl. 10, Ustav RH

## 6. POSTUPAK IZVLAŠTENJA

Postupak izvlaštenja je posebni upravni postupak uređen Zakonom koji predstavlja *lex specialis*. U njemu su ipak pojedina pitanja uređena drugačije u odnosu na Zakon o općem upravnom postupku (u daljnjem tekstu: ZUP)<sup>14</sup>. ZUP se podredno primjenjuje u postupku izvlaštenja ako zakonom nisu pojedina pitanja uređena. Ono u čemu se bitno razlikuje od općeg upravnog postupka je to što se postupak izvlaštenja ne može pokrenuti po službenoj dužnosti, već isključivo po zahtjevu fizičke ili pravne osobe.<sup>15</sup>

Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade propisuje da su poslovi izvlaštenja poslovi koji su od interesa za Republiku Hrvatsku, a da su postupci izvlaštenja hitni postupci.<sup>16</sup>

Postupak izvlaštenja treba se provoditi ekonomično i efikasno, što nije uvijek moguće budući da se često događa da su stranke u postupku nepoznatog boravišta, ili da se treba učiniti neka radnja koja je neodgodiva, a stranku ili njezinog zastupnika nije moguće pravovremeno pozvati. U tim slučajevima nadležno tijelo postavlja privremenog zastupnika koji umjesto stranke sudjeluje samo u postupku za koji je izričito postavljen, dok se ne pojavi zakonski zastupnik, odnosno sama stranka ili njen punomoćnik.<sup>17</sup>

Postupak izvlaštenja provode nadležni županijski uredi kojima je povjereno obavljanje poslova izvlaštenja. Iznimno, ukoliko se radi o izvlaštenju radi izgradnje građevine ili izvođenja radova za koje je Vlada RH donijela odluku o proglašenju strateškog projekta RH, nadležno tijelo za provođenje postupka izvlaštenja bit će Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa.

Postupak izvlaštenja može se promatrati kroz tri posebne faze:

1. – utvrđivanje interesa RH
2. – provođenje samog postupka izvlaštenja i donošenje rješenja o izvlaštenju
3. – utvrđivanje i isplata naknade za izvlaštenu nekretninu

---

<sup>14</sup> NN 47/09, 110/21

<sup>15</sup> Zagrajski, S., *Nepovredivost prava vlasništva : istina ili zabluda?*, Osijek, vlast. nakl., 2007., str. 75

<sup>16</sup> Čl. 12, ZION

<sup>17</sup> Čl. 55, ZION

## **6.1. INTERES REPUBLIKE HRVATSKE**

O postupku utvrđenja interesa RH može se govoriti kao o posebnom postupku. Interes RH je materijalnopравни uvjet izvlaštenja koji se utvrđuje u zasebnom i prethodnom postupku.<sup>18</sup>

Da bi se mogao podnijeti prijedlog za provođenje izvlaštenja, odnosno da bi uopće mogao započeti postupak izvlaštenja, ključna je činjenica utvrđenja interesa RH. Odluku o tome donosi Vlada na prijedlog korisnika izvlaštenja, a nakon pribavljenog mišljenja općinskog ili gradskog vijeća, i županijske skupštine na čijem se području namjerava graditi ili izvoditi radove, u roku 60 dana od postavljenog zahtjeva. Ta odluka se objavljuje u NN te je time postupak utvrđivanja interesa Republike Hrvatske okončan.

Međutim, ukoliko je nekim posebnim zakonom propisano da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu RH, smatrat će se da je interes RH utvrđen.<sup>19</sup>

Također, smatra se da je interes RH utvrđen kada je Vlada Republike Hrvatske, uz prethodno mišljenje odbora Hrvatskog Sabora, donijela odluku o proglašenju strateškog projekta.

## **6.2. PRIPREMNE RADNJE**

Pripremne radnje su radnje čije odobrenje može zahtijevati budući korisnik izvlaštenja radi izrade investicijskih elaborata, podnošenja prijedloga za utvrđivanje interesa RH ili podnošenja prijedloga za izvlaštenje, odnosno da bi utvrdio je li određena nekretnina koju bi želio izvlastiti pogodna za namjeravanu izgradnju ili radove koji su od državnog interesa. U Zakonu nisu taksativno navedene radnje koje se smatraju pripremnim, već se samo primjerice navode ispitivanje zemljišta, premjeravanje i slično. Zapravo se tim pojmom obuhvaćaju sve radnje koje su potrebne u svrhu nastanka dokumentacije o statičkim, geološkim, seizmološkim, hidrološkim, ekološkim i drugim radovima. (npr. ispitivanje nosivosti tla, pojava podzemnih voda, premjer zemljišta, statički, geološki, seizmološki, ekološki i drugi istražni radovi).

---

<sup>18</sup> Jedina iznimka je izvlaštenje preostalog dijela nekretnine.

<sup>19</sup> Zakon o cestama, NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, čl.36; Zakon o vodama, NN 66/19, 84/21, čl.23; Zakon o zračnim lukama, NN 19/98, 14/11, 78/15, čl 9; Zakon o željeznici, NN 32/19, 20/21, čl.72; Zakon o grobljima, NN 19/98, 50/12, 89/17, čl 4 i dr.

O prijedlogu za obavljanje tih radnji odlučuje tijelo nadležno za izvlaštenje. Korisnik u tom slučaju mora učiniti vjerojatnim da su mu takve radnje potrebne. Nadležno tijelo će prilikom donošenja rješenja o odobrenju obavljanja pripremnih radnji voditi računa da se pripremnje radnje ne obavljaju u vrijeme koje je nepogodno za vlasnika nekretnine, s obzirom na kulturu zemljišta i na svrhu za koju on koristi nekretninu. U rješenju o odobrenju obavljanja pripremnih radnji potrebno je navesti pripremnje radnje koje podnositelj zahtjeva može obavljati, rok u kojem ih mora obaviti te obvezu vlasnika i posjednika da su dužni dopustiti obavljanje pripremnih radnji. Osoba u čiju je korist odobreno obavljanje pripremnih radnji, dužna je vlasniku nekretnine na kojoj su takve radnje odobrene, platiti naknadu.

### **6.3. 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. Cilj osiguranja dokaza je utvrditi činjenice o stanju nekretnine kao relevantne za određivanje naknade odnosno visinu sredstava koju korisnik izvlaštenja mora osigurati da bi se postupak izvlaštenja mogao provesti u zakonskom roku.

Vrijednost nekretnine izražava se u novcu na temelju procjemenog elaborata stalnog sudskog vještaka ili procjenitelja, kao tržišna vrijednost nekretnine u vrijeme izrade tog elaborata, uz odgovarajuću primjenu Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina, te Pravilnika o metodama procjene vrijednosti nekretnine. U slučaju nepotpunog izvlaštenja procjenjuje se vrijednost ograničenja prava vlasništva u odnosu na cijelu ili pojedini dio nekretnine. Uz prijedlog za osiguranje dokaza i vrijednosti nekretnine potrebno je predočiti dokaz da korisnik ima osigurana posebna sredstva položena u banci koja su potrebna za davanje naknade i za snošenje svog dijela troška postupka, kao i pravomoćnu lokacijsku dozvolu.<sup>20</sup>

Nakon primitka procjemenog elaborata, budući korisnik izvlaštenja dužan je s vlasnikom nekretnine pokušati postići nagodbu o stjecanju prava vlasništva, odnosno ustanovljenja zakupa

---

<sup>20</sup> Britvić Vetma, B., *op.cit.* (bilj. 7) str. 87.

ili služnosti. Tek ukoliko ne uspiju postići sporazum, korisnik podnosi prijedlog za izvlaštenje nadležnom tijelu.

#### **6.4. PRIJEDLOG ZA IZVLAŠTENJE**

Korisnik izvlaštenja može podnijeti prijedlog za izvlaštenje nakon što je utvrđen interes RH za izgradnju građevine ili za izvođenje radova. Ako je o interesu odlučivala Vlada RH, rok za podnošenje prijedloga za izvlaštenje iznosi četiri godine od dana stupanja na snagu odluke Vlade RH. Ako je interes utvrđen posebnim zakonom, prijedlog se može podnijeti dokle god je taj posebni zakon na snazi, ukoliko istim nije drugačije određeno. U prijedlogu se osobito treba navesti: korisnik izvlaštenja, nekretnina za koju se predlaže izvlaštenje (sa zemljišnoknjižnim i katastarskim podacima), vlasnik i posjednik nekretnine odnosno stvarnopravni ovlaštenici na nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje i njihova adresa, građevina ili radovi radi kojih se predlaže izvlaštenje, te podatak o utvrđenom interesu RH. U Zakonu je također taksativno navedeno i koje je još priloge potrebno podnijeti uz prijedlog za izvlaštenje.<sup>21</sup> U daljnjem postupanju sa tim prijedlogom osobito se moraju poštivati osnovna načela upravnog postupka, kao što su načelo efikasnosti, ekonomičnosti, saslušanja stranaka i dr.

Odluku o prijedlogu za izvlaštenje donosi nadležno tijelo. Ono će obaviti očevid, održati usmenu raspravu i izvesti dokaze da bi se utvrdile sve bitne činjenice i okolnosti. Ako je vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno te ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, nadležno tijelo istodobno će održati i usmenu raspravu radi određivanja naknade za izvlaštenje, sve s ciljem izbjegavanja bespotrebnog oduživanja postupka.

---

<sup>21</sup> Čl. 30, ZION

## **7. ODLUČIVANJE O IZVLAŠTENJU**

### **7.1. PRIVREMENO RJEŠENJE O IZVLAŠTENJU**

Ukoliko je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno, ali se vlasnik nekretnine protivi izvlaštenju odnosno protivi se visini naknade iz procjemenog elaborata, nadležno tijelo će nakon održane usmene rasprave, na zahtjev korisnika izvlaštenja donijeti privremeno rješenje o izvlaštenju. Njime će potvrditi da je utvrđen interes RH te naložiti upis u javne knjige. Korisnik izvlaštenja mora prethodno dokazati da je prijašnjem vlasniku stavio na raspolaganje utvrđeni iznos naknade za izvlaštenu nekretninu.

Donošenjem privremenog rješenja o izvlaštenju, uz uvjet da je naknada utvrđena u postupku procjene stanja i vrijednosti nekretnine, korisnik izvlaštenja stječe pravo vlasništva nekretnine za koju je podnesen prijedlog za izvlaštenje.

Ova odredba predstavlja novinu u izvlaštenju, koja je i stupila na snagu kasnije od drugih odredbi zakona. Razlog ovakvog propisivanja jest mogućnost korištenja fondova EU, budući da za korištenje fondovima EU u postupcima izgradnje objekata gdje se provodi izvlaštenje, korisnik izvlaštenja mora biti vlasnik nekretnine.

### **7.2. RJEŠENJE O IZVLAŠTENJU**

Rješenje o izvlaštenju donosi Ministarstvo odnosno nadležno tijelo. Sadržaj rješenja propisan je u ZUPu kao *lex generalis*, dok je u Zakonu taksativno navedeno što morati sadržavati izreka rješenja: naznaku zakona ili odluke o interesu RH, naznaku korisnika izvlaštenja, naznaku nekretnine koja se izvlašćuje, naznaku prijašnjeg vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine, naznaku građevine ili radova radi kojih se nekretnina izvlašćuje, obvezu prijašnjeg vlasnika nekretnine da je dužan predati nekretninu u posjed korisniku izvlaštenja te rok, obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade, obvezu korisnika izvlaštenja na isplatu zakonske zatezne kamate, nalog za upis zabilježbe zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom 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 te odluku o troškovima postupka.

Pravo vlasništva na izvlaštenoj nekretnini korisnik stječe danom pravomoćnosti rješenja o potpunom izvlaštenju. Korisnik izvlaštenja dužan je do pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju isplatiti naknadu, odnosno predati u posjed drugu nekretninu. U protivnom, pravo na posjed stječe tek isplatom naknade, neovisno o tome što je rješenje o izvlaštenju postalo pravomoćno.

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. 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 takve 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.

### **7.3. NAGODBA**

Budući da je ovdje riječ o upravnom postupku, službena osoba koja ga vodi dužna je tijekom cijelog postupka nastojati da se nagodba i ostvari.<sup>22</sup> Tako korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine do donošenja rješenja o izvlaštenju mogu sklopiti nagodbu o obliku i visini naknade te o roku do kada je korisnik izvlaštenja dužan isplatiti tu naknadu. Svrha nagodbe jest izbjegavanje odugovlačenja postupka, pa je stoga kroz cijeli postupak, sve dok rješenje nije pravomoćno, omogućeno rješavanje spornih imovinskopravnih pitanja kroz nagodbe u cijelosti ili samo o pojedinim spornim pitanjima. Osim oblika i visine naknade, korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine u postupku izvlaštenja, a prije njegova okončanja, mogu sklopiti nagodbu i

---

<sup>22</sup> Čl. 57, ZUP



o rješavanju „pitanja stjecanja prava vlasništva, ustanovljenja služnosti odnosno ustanovljenja zakupa na nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje podobnu za upis u zemljišne knjige“<sup>23</sup>

Nagodba koju stranke sklope u upravnom postupku ima pravnu snagu izvršnog rješenja u upravnom postupku u onom dijelu u kojem je nagodba postignuta, što znači da se nagodba može i prisilno provesti kao i izvršno rješenje ako stranke ne ispune obveze preuzete nagodbom. Kada je nagodba sklopljena, postupak izvlaštenja će se obustaviti po službenoj dužnosti. Ono što je bitno jest da nagodba mora uvijek biti jasna i određena te ne smije biti na štetu javnog interesa ili pravnog interesa trećih osoba.<sup>24</sup>

## 8. STUPANJE U POSJED

Stupanje u posjed predstavlja trenutak kada korisnik izvlaštenja može započeti s izgradnjom građevine ili izvođenjem radova. 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, odnosno predao u posjed drugu odgovarajuću nekretninu.“<sup>25</sup> Znači nije dovoljno da je u potpunosti proveden postupak izvlaštenja i doneseno pravomoćno rješenje, već je potrebno i da korisnik izvlaštenja ispuni svoju obvezu na ime naknade za izvlaštenu nekretninu, bila ona novčana ili naturalna. Ako je doneseno pravomoćno rješenje, a korisnik još nije ispunio svoju obvezu, pravo na posjed stječe tek danom isplate naknade. Međutim ovakva odredba nije apsolutne naravi budući da Zakon strankama ostavlja mogućnost drugačijeg sporazuma.

Potrebno je razlikovati trenutak stupanja u posjed, koji je ranije opisan, od trenutka stjecanja vlasništva. Potonje je propisano u Zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima kao općim zakonom. Za stjecanje prava vlasništva bitan je trenutak pravomoćnosti odluke suda odnosno drugog tijela, a upis u zemljišne knjige nema konstitutivni karakter. Ono će se podudarati pod uvjetom da je korisnik izvlaštenja platio tržišnu naknadu.

---

<sup>23</sup> Čl. 39 st. 2, ZION

<sup>24</sup> Peček, R., *op.cit.* (bilj.4), str. 37.

<sup>25</sup> Čl. 40, ZION

Zakon dalje propisuje mogućnost ranijeg stupanja u posjed. Korisnik izvlaštenja može u tijeku postupka izvlaštenja nadležnom tijelu podnijeti zahtjev za stupanje u posjed nekretnine za koju je prijedlog za izvlaštenje podnesen. U tom slučaju će morati dokazati postojanje pravnog i opravdanog interesa, odnosno vjerojatnost nastupa znatne štete. Iznimno, korisnik izvlaštenja ne mora dokazivati postojanje spomenutih pretpostavki ako je riječ o izgradnji građevine ili izvođenju radova javne infrastrukture (npr. javne ceste, željeznička te vodnogospodarska infrastruktura). Uz takav zahtjev, potrebno je dostaviti i dokaz da je vlasniku nekretnine isplaćena naknada, bila ona sporazumno utvrđena ili određena procjembenim elaboratom, odnosno ukoliko je vlasnik nekretnine odbio primiti naknadu, da je taj iznos naknade uplaćen na poseban račun koji se otvara kod nadležnog tijela na zahtjev korisnika izvlaštenja.

Ukoliko je predmet izvlaštenja stambena ili poslovna zgrada korisnik izvlaštenja vlasniku mora osigurati pravo najma odnosno zakupa druge odgovarajuće nekretnine u istoj općini ili gradu, koji može trajati najduže do pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju.

Međutim, moguće je da korisnik izvlaštenja stupa u posjed nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, a da u međuvremenu u postupku izvlaštenja prijedlog za izvlaštenje bude odbijen. U tom slučaju vlasnik nekretnine ima pravo na naknadu štete koju mu je korisnik izvlaštenja nanio ranijim stupanjem u posjed nekretnine, kao i obvezu da mu vrati u posjed predmetnu nekretninu. Za eventualne sporove o vraćanju isplaćene naknade te sporove o naknadi štete propisana je nadležnost redovnih sudova.

## 9. NAKNADA ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU

Naknada za izvlaštenje temeljno je i odlučujuće obilježje bez kojega ono ne bi bilo dopušteno. Ono je *condicio sine qua non*, drugim riječima prijeko potreban uvjet. Naime, ukoliko bi se radilo o oduzimanju imovine bez plaćanja odgovarajuće naknade, ne bi se radilo o institutu izvlaštenja već o ograničavanju prava vlasništva u vidu konfiskacije, kao oduzimanja, zapljene imovine bez naknade.<sup>26</sup>

Obvezu davanja naknade za izvlaštenu nekretninu propisuje Ustav odnosno zakon, pri čemu korisnik izvlaštenja stječe obvezu plaćanja naknade, a prijašnji vlasnik stječe subjektivno pravo

---

<sup>26</sup> Hrvatski enciklopedijski rječnik, Novi liber, Zagreb, 2002., str. 600

na tu naknadu. Ponekad ustavne norme propisuju mogućnost da se izvlaštenje provede bez naknade, no one predstavljaju tek izuzetak od općeg pravila i zapravo su odraz specifičnih prilika a ne namjera da se odstupi od tog načela.

Kad je riječ o pravnoj prirodi naknade za izvlaštenu nekretninu, nekada je postojalo mišljenje da je ta naknada jednaka naknadi štete zbog protupravnog ponašanja. Međutim, naknada za izvlaštenje ne proizlazi iz određene greške u radu javne vlasti, već je davanje te naknade rezultat političko-socijalnih stavova pojedine države, ocjenjujući da naknada pripada pojedincima na ime autoritativnog zahvata države u prava pojedinaca, a radi zadovoljenja javnih interesa. Pa zapravo možemo reći da se radi o jednom *sui generis* potraživanju<sup>27</sup>

Naknada za izvlaštenu nekretninu treba biti dana efikasno, odnosno nije dovoljno da pravo na naknadu bude samo kao takvo priznato pojedincu, već naknada treba biti dana bez bespotrebnog odlaganja.

## 9.1. RAZVOJ NAKNADE

Povijesno promatrano, na prvi primjer izvlaštenja nailazi se još vrlo davno, u sumerskom pravu, kada je sumerski kralj Ahab ponudio Nabothu naknadu za oduzimanje njegovog vinograda.<sup>28</sup> Izvlaštenje kao pravni institut postojalo je i u rimskom pravu, a njegovo postojanje prisutno je i u srednjem vijeku. Institucionalno, pravno reguliranje tog instituta počinje u vrijeme Francuske revolucije. Tako u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina piše da je privatno vlasništvo nepovredivo, osim u slučaju na temelju zakona utvrđene javne potrebe i uz pravednu naknadu.<sup>29</sup>

Izvlaštenje je na području Hrvatske prvi put uređeno austrijskim Općim građanskim zakonikom iz 1811. (u daljnjem tekstu: OGZ), koji je od 1. svibnja 1853. bio na snazi i u tadašnjoj Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, te je već on propisivao obvezu davanja primjerene naknade.

---

<sup>27</sup> Đerđa D., Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v.26, no.1, Rijeka, 2005., str 481

<sup>28</sup> *Ibid*, str. 477

<sup>29</sup> Deklaracija o pravima čovjeka i građanina, 26. kolovoza 1789., čl. 17

Iako je prije svega predstavljao građanskopravni kodeks, OGZ je uredio osnove inače upravnopravnog, instituta izvlaštenja i naknade za izvlaštenu nekretninu.<sup>30</sup>

Nakon toga, 1921. godine donesen je Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca kojim se uređuje institut eksproprijacije (izvlaštenja) i naknade, te je propisivao: “Eksproprijacija privatne svojine u opštem interesu dopuštena je na osnovi zakona, uz pravičnu naknadu.”

Nakon Drugog svjetskog rata institut izvlaštenja i naknade na hrvatskom području bio je isprva uređen saveznim Osnovnim zakonom o eksproprijaciji iz 1947. godine. Potom je 1957. donesen Zakon o eksproprijaciji različit od prethodnog, po načelima postupka i određivanju visine naknade.

Nekadašnji savezni Zakon o eksproprijaciji i Zakon o eksproprijaciji SR Hrvatske bili su doneseni u vrijeme socijalističkih shvaćanja kada se smatralo da je njima bilo unaprijeđeno usklađivanje općeg i pojedinačnog interesa. U tom smislu Zakon o eksproprijaciji SR Hrvatske propisivao je da se pri određivanju naknade mora uzeti u obzir odnos ranijeg vlasnika prema objektu izvlaštenja, koji su obilježavale osobne prilike ranijeg vlasnika nekretnine, stvarne okolnosti i način na koji se koristio nekretninom koja se oduzimala. Napuštena je i ranija praksa određivanja naknade na temelju tarife. Naknada za izvlaštene nekretnine određivala se primarno davanjem druge odgovarajuće nekretnine. Koja je to odgovarajuća nekretnina odlučivali bi korisnik izvlaštenja i prijašnji vlasnik nekretnine, a ne državna tijela.

Iako je eksproprijacija u to vrijeme bila uređena saveznim zakonom, republike i pokrajine svojim su ustavima uredile temeljna pitanja vezana uz mogućnost oduzimanja vlasništva. Tako je Ustav SR Hrvatske iz 1963. godine propisivao da se nekretnine mogu eksproprijirati uz pravičnu naknadu, kao i da se pravo vlasništva može ograničiti ako to zahtijeva opći interes utvrđen na temelju zakona.

Donošenjem Ustava SFRJ iz 1974. godine izvlaštenje je prešlo u nadležnost republika i pokrajina koje su samostalno uređivale ovo područje vlastitim zakonima. Tako je SR Hrvatska, u skladu sa Ustavom SR Hrvatske iz 1974., donijela Zakon o eksproprijaciji 1978. g, prema kojem su se nekretnine uz naknadu mogle izvlastiti kada je to bilo potrebno radi izgradnje objekata privredne infrastrukture, privrednih, stambenih, komunalnih, zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih objekata kao i objekata spomen-obilježja (spomenika) i drugih objekata

---

<sup>30</sup> Jelušić M., Šarin D., Ustavnopravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 36, no. 2, 2015., str. 822

od općeg interesa. Navedeni zakon nije poznao izraz tržišna vrijednost već se koristila prometna vrijednost. Međutim bitni sadržaj tih izraza je isti.

Nakon državnopravnog osamostaljenja Republike Hrvatske, pri stvaranju vlastitog pravnog sustava, velik dio propisa je prvotno preuzet iz ranijeg sustava, prilagođeni novom demokratskom, višestranačkom i tržišnom sustavu. Tako je preuzet i Zakon o eksproprijaciji.

Međutim, donošenjem tzv. božićnog Ustava 1990.g. dolazi do promjene u pogledu na institut izvlaštenja te se javlja nesklad sa odredbama Zakona o eksproprijaciji. Taj je nesklad riješen donošenjem Zakona o izvlaštenju, koji je stupio na snagu 18. veljače 1994. godine. Njegovim donošenjem, postupak izvlaštenja u RH se mijenja.<sup>31</sup> Nekretnina bi, po Zakonu o eksproprijaciji, bila izvlaštena po konačnosti rješenja o izvlaštenju, kada bi i korisnik izvlaštenja stupao u posjed te nekretnine. Tim rješenjem ne bi bila riješena naknada. Vlasnik bi izgubio vlasništvo nad izvlaštenom nekretninom, a tek nakon pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju nadležno tijelo bi zakazalo i održalo usmenu raspravu radi sporazumnog određivanja naknade. Ukoliko se ni istekom mjesec dana od pravomoćnosti ne bi postigao sporazum, provodio se izvanparnični postupak u kojem bi općinski sud odlučio o naknadi.

Zakon o izvlaštenju u tom smislu donosi potpune izmjene postupka, gdje se samo provođenje izvlaštenja i određivanje naknade rješavaju u jednom upravnom postupku i odlučuje se jednim rješenjem. Takvo rješenje zadržano je i u aktualnom Zakonu.

## **9.2. PRAVIČNA I TRŽIŠNA NAKNADA**

U Hrvatskoj je prije 1994. godine, u socijalističkom sustavu, bio na snazi sustav pravične naknade, koja u pravilu ne bi odgovarala vrijednosti oduzetih imovina. Ali nakon donošenja Ustava 1990.g., odnosno Zakona o izvlaštenju 1994. godine u hrvatskom pravnom sustavu odustalo se od koncepta pravične naknade i priklonilo se konceptu tržišne naknade.

---

<sup>31</sup> Staničić, F., Postupak izvlaštenja - dvojbe i perspektive, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Bestvina, Melita (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, 2018., str. 5

Pravična naknada kao takva vezivala se uz kolektivističko shvaćanje društva gdje je kolektivno uvijek imalo prednost pred individualnim. Tako je zapravo korisnik izvlaštenja često imao povoljniji položaj od onoga kojemu se izvlaštenjem oduzimala imovina.

Nasuprot tome, individualističko shvaćanje temeljeno na tržišnom gospodarstvu zahtijevalo je promjenu shvaćanja o prirodi naknade. Tržišna 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.

Imajući to na umu, autori Ustava opredijelili za pojam “naknada tržišne vrijednosti”, vjerujući da će takva naknada uvijek odgovarati pravoj vrijednosti nekretnine. Naime, naknada će se utvrditi kao tržišna vrijednost nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe prema Zakonu, uzimanjem u obzir uporabnog svojstva nekretnine koju je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja.

Vrhovni sud je dao definiciju tržišne cijene u obrazloženju presude te konstatirao da je to „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. Kako je tržište skup i splet redovnih odnosa između ponude i potražnje na određenom području u određeno vrijeme, stoga je za određivanje tržišne cijene konkretnog zemljišta prije svega mjerodavna tržišna cijena koja se oblikuje na području gdje se ono nalazi. Na cijenu, dakle, utječu čimbenici tržišta koji najviše odgovaraju područjima na kojima se nalazi zemljište za koje se utvrđuje naknada.“<sup>32</sup>

U hrvatskoj praksi tržišna vrijednost određuje se na način da se uspoređi vrijednost nekretnine koja se izvlašćuje s vrijednošću drugih nekretnina na području iste općine ili grada na kojem se nalazi nekretnina koja se izvlašćuje.<sup>33</sup> No, postoje i područja na kojima nije razvijen promet nekretnina te je onda nužno utvrđivanje tržišne vrijednosti nekretnine vještačenjem. Vještačenje provode sudski vještaci građevinske ili poljoprivredne struke, ovisno o tome kakva nekretnina se izvlašćuje. Također, važan izvor podataka su evidencije Porezne uprave, kao i podaci agencija za nekretnine. Naime, prilikom vještačenja moraju se uzeti u obzir individualni pokazatelji konkretne nekretnine i konkretnih okolnosti na lokalnom tržištu nekretnina, a ne samo podaci porezne uprave.

---

<sup>32</sup> VSRH, br. rev -206/07-2 od 10. listopada 2007.

<sup>33</sup> Đerđa D., *op.cit* (bilj.27), str. 483

## **10. POSTUPAK ODREĐIVANJA NAKNADE**

Po podnošenju urednog zahtjeva vlasnika za određivanje naknade, nadležno će tijelo u roku od trideset dana od dana zaprimanja zahtjeva, osigurati dokaze o stanju i vrijednosti nekretnine za koju se traži određivanje naknade. Nakon isteka osam dana od osiguranja dokaza, nadležno će tijelo zakazati usmenu raspravu za sporazumno određivanje nekretnine.

Pitanje procjene tržišne vrijednosti kao propisane naknade za oduzimanje vlasništva vrlo je važno i složeno pitanje. Stoga su kriteriji po kojima će se vrednovati svaka pojedina nekretnina u postupku izvlaštenja od presudne važnosti za uspostavu ravnoteže između međusobno suprotstavljenog interesa Republike Hrvatske i pojedinačnog interesa vlasnika nekretnine.

Zakon upućuje na primjenu posebnog propisa iz područja prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnina, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji te o metodama procjene nekretnina. Danas to područje, kako je u uvodnom dijelu rada već rečeno, uređuje Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina.

### **10.1. PROCJENA VRIJEDNOSTI NEKRETNINA**

Procjena vrijednosti nekretnina je multidisciplinarni postupak tržišnog vrednovanja po zadatku naručitelja, kojeg provode stalni sudski vještaci i stalni sudski procjenitelji. U izradi procjene mora biti primijenjen viši stupanj pažnje, tj. pažnja dobrog stručnjaka, uzimajući u obzir sve raspoložive relevantne dokaze da bi rezultat bio održiv nakon provjere. Procjena vrijednosti izrađuje se na temelju općih vrijednosnih odnosa na tržištu nekretnina na dan vrednovanja i stanja nekretnine na dan kakvoće.

Definicija tržišne vrijednosti nekretnina podrazumijeva voljnog prodavatelja i voljnog kupca, a u predmetima izvlaštenja prisutna je prisilna prodaja te u tom segmentu definicija nije potpuno zadovoljena. Stoga, ključan pojam pri određivanju naknade za izvlaštenje jest uporabno svojstvo nekretnine, koji je definiran Zakonom o procjeni vrijednosti nekretnina kao „stanje odnosno kakvoća nekretnine prije njezine promjene namjene koja je povod izvlaštenja, odnosno prije isključivanja zemljišta buduće javne namjene iz daljnjeg konjunktturnog razvoja u smislu

privatnoga gospodarskog korištenja i stvaranja dobiti (načelo prethodnog učinka)<sup>34</sup>. Trenutak neposredno prije promjene prostornog plana predstavlja dan kakvoće koji se odnosi na sve relevantne nekretnine. Zbog toga se načelo prethodnog učinka još naziva i čuvarem vrijednosti nekretnina, jer se kakvoća nekretnina određuje neposredno prije njihovog isključivanja iz daljnjeg konjunktturnog razvoja, a vrijednost na dan vrednovanja.

Pri procjeni naknade za potpuno izvlaštenje nekretnine potrebno je utvrditi uporabno svojstvo nekretnine radi procjene naknade za gubitak prava na nekretnini prema utvrđenom uporabnom svojstvu nekretnine. Uz to, potrebno je i utvrditi životne uvjete i uvjete korištenja kakve je vlasnik imao koristeći se uporabnim svojstvima nekretnine radi procjene povećanja odnosno smanjenja naknade za posljedične gubitke koji nastanu zbog izvlaštenja. Iznos naknade dobije se kao zbroj naknade za gubitak prava i posljedičnih gubitaka, uz oduzimanje posljedičnih dobitaka te konačni iznos naknade ne može biti manji od vrijednosti poljoprivrednog zemljišta.

Naknada za gubitak prava utvrđuje se u visini tržišne vrijednosti nekretnine, u vrijeme dana vrednovanja, odnosno kada nadležno tijelo odlučuje o zahtjevu za izvlaštenje.

Naknada za posljedične gubitke procjenjuje se na temelju utvrđenih životnih uvjeta i uvjeta korištenja kakve je vlasnik imao koristeći tu nekretninu. Osobito se treba utvrditi trajni ili prolazni gubitak kojeg vlasnik trpi u svojoj djelatnosti/zanimanju. U obzir se uzima samo gubitak do iznosa nužnog troška da bi se neka druga nekretnina mogla koristiti na isti način kao ona koja se izvlašćuje. Dalje, u obzir se uzima smanjenje vrijednosti koje izvlaštenjem pojedine katastarske čestice nastaje na drugoj. Također u obzir se uzimaju i nužni izdatci preseljenja uslijed izvlaštenja. Za sve prethodno navedeno se dan kakvoće za procjenu posljedičnih gubitaka uzima onaj dan u kojem nastaju gubitci.

Naknada za posljedične dobitke temelji se na utvrđenim životnim uvjetima i uvjetima korištenja kakve je vlasnik imao koristeći tu nekretninu, a osobito povećanje vrijednosti okolnog zemljišta te povećanje mogućnosti gospodarskog korištenja nekretnine, zbog dovođenja prometnice i toka prolaznika do nekretnine. Jednako kao kod posljedičnih gubitaka, i ovdje se dan kakvoće za procjenu uzima onaj kada je moguće optimalno korištenje te ishođenje građevinske dozvole.

Budući da je ZPVN po svom karakteru postupovni, a ne materijalni zakon, objašnjava nam

---

<sup>34</sup> Čl. 4 st. 1 toč. 43 ZPVN



metode i postupke za izradu procjene, odnosno kako doći do tržišne vrijednosti nekretnina.<sup>35</sup> Postoje zakonom propisane tri metode za procjenu vrijednosti nekretnina – poredbena, prihodovna i troškovna. Koja od navedenih će se koristiti u pojedinom slučaju ovisi o vrsti nekretnine. Odabir metode potrebno je detaljno obrazložiti u procjembenom elaboratu. To je pisani dokument u kojem je jasno i precizno objašnjena procjena vrijednosti nekretnina, a obuhvaća nalaz i mišljenje stalnog sudskog vještaka ili stalnog sudskog procjenitelja.

Poredbena metoda koristi se kod utvrđivanja tržišne vrijednosti neizgrađenih i izgrađenih zemljišta, obiteljskih kuća, stanova, garaža, parkirnih mjesta te poslovnih prostora. Potrebno je uzeti u obzir najmanje tri kupoprodajne cijene poredbenih nekretnina da bi se tržišna vrijednost nekretnine utvrdila primjenjujući poredbenu metodu. Za razliku od nje, prihodovna metoda koristi se za utvrđivanje tržišne vrijednosti zemljišta na kojima se nalaze najamne nekretnine kao i druge gospodarske nekretnine čija je svrha stvaranje prihoda. Ukoliko se utvrđuje tržišna vrijednost zemljišta na kojima se nalaze zgrade javne namjene i druge građevine svrha kojih nije stvaranje prihoda, primjenjuje se troškovna metoda. Ista se također primjenjuje i ukoliko se utvrđuje tržišna vrijednost samostojećih i ugrađenih obiteljskih kuća koje po svojim obilježjima nisu usporedive.

## **11. NAKNADA PO ZION-u**

Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade (ZION) prvotno je propisivao da se naknada, kao i ranije, određuje prvenstveno davanjem u vlasništvo druge odgovarajuće nekretnine, a tek ukoliko vlasnik nekretnine tu istu ne prihvati ili ju korisnik izvlaštenja ne može osigurati, naknada se određuje isplatom novčane svote u iznosu tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe.

---

<sup>35</sup> Uhlir, Ž., Primjena Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina nakon Rješenja Ustavnog suda RH od 8. lipnja 2021., u: Informator broj 6744-6745 od 15. kolovoza 2022. i 22. kolovoza 2022., <https://informatore.hr/strucni-clanci/5453?hls=izvla%25C5%25A1tene%3A%3A%3Aizvla%25C5%25A1tenja%3A%3A%3Aizvla%25C5%25A1tenje%3A%3A%3Aizvla%25C5%25A1tenju#footnote-2855-2>

No, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade iz 2019. godine donosi drugačije rješenje. Kao primarni oblik naknade propisuje se novčana naknada, a tek podredno se u ime naknade daje druga odgovarajuća nekretnina.

Takvo rješenje je već postojalo u hrvatskoj pravnoj regulativi. Tako je Zakonom o eksproprijaciji iz 1978. godine bilo pravilo da se za izvlaštenu nekretninu prvenstveno daje druga odgovarajuća nekretnina. Iako je sve do 2019. zakonom propisan oblik naknade bila prirodni, u praksi se ipak odstupalo od takvog rješenja, te se najčešće ista davala u novcu. Naime, niti u jednom zakonu nije postojala odredba kojom bi se korisnika izvlaštenja prisililo da mora osigurati odgovarajuću nekretninu, niti kojom bi se vlasnika nekretnine moglo prisiliti da istu prihvati čak i da ju je korisnik izvlaštenja imao na raspolaganju. Stoga možemo reći da ZIDZION nije uveo nikakvu novost, već je samo prihvatio stvarno stanje te je uskladio zakonske odredbe sa praksom nadležnih tijela.

Ako se radi o nepotpunom izvlaštenju ustanovljenjem zakupa, naknada se određuje u visini iznosa zakupnine koji se postiže na tržištu, na temelju podataka iz poredbenih nekretnina u visini iznosa zakupnine iz ugovora o zakupu. Budući da se zakup ustanovljuje na određeno vrijeme, koje je i naznačeno u rješenju o izvlaštenju, prema dužini trajanja zakupa preporučljivo je odrediti način plaćanja naknade. Može se odrediti u obliku jednokratnog iznosa za vrijeme trajanja zakupa, što je svrsishodnije kod kraćeg vremena zakupa, ili kod dugoročnijeg zakupa u godišnjim davanjima u obliku obročne isplate.<sup>36</sup>

Ukoliko se radi o nepotpunom izvlaštenju uspostavljanjem služnosti, najprije je potrebno utvrditi tržišnu vrijednost neopterećene nekretnine, a potom utvrditi iznos za koji je ona zbog ustanovljenja služnosti umanjena. Sukladno tome, tržišna vrijednost služnosti jest iznos naknade koji vlasnik povlasne nekretnine treba plaćati vlasniku poslužne nekretnine koja je predmet izvlaštenja. Međutim, kod nepotpunog izvlaštenja, tržišna vrijednost nekretnine neće uvijek biti smanjena ustanovljenjem služnosti. Prema tome, moguće je da vlasnik neće imati pravo na naknadu, kao npr. korištenje nekretnine za polaganje vodovodnih ili kanalizacijskih cijevi, postavljanje nosača za telefonske linije, postavljanje stupova za električnu energiju.

Osim toga, Zakon dopušta i da se stranke sve do donošenja rješenja o izvlaštenju mogu sporazumjeti o bilo kojem drugom obliku naknade, uz uvjet da nije suprotan Ustavu RH.

---

<sup>36</sup> Zagrajski, S., *op.cit.* (bilj.15), str. 143

## **11.1. IZVLAŠTENJE BEZ NAKNADE**

Iako naknada za izvlaštenje, kako je već ranije rečeno, predstavlja *conditio sine qua non*, mogućnost izvlaštenja bez naknade nije bila nepoznata u prošlosti. U hrvatskom pravu takva je odredba bila sadržana u prvom Ustavu socijalističke Jugoslavije.

Danas je ta mogućnost iznimka od pravila, ali ipak sadržana u Zakonu. Tako vlasnik građevine koja je izgrađena bez akta na temelju kojega se može graditi prema posebnom propisu, odnosno one koja je izgrađena protivno tom aktu, nema pravo na naknadu za građevinu. Stoga, potrebno je utvrditi postoji li valjana lokacijska dozvola. Ukoliko se utvrdi da iste nema, tada zakon propisuje uklanjanje građevine odnosno ozakonjenje nezakonito izgrađene građevine. Ako nadležno tijelo u postupku izvlaštenja utvrdi da ne postoji izvršno rješenje o uklanjanju građevine koja je izgrađena bez akta na temelju kojeg se može graditi odnosno protivno tom aktu, ono će prekinut postupak izvlaštenja i zatražiti od građevinske inspekcije pokretanje postupka radi rješavanja tog pitanja. Nadležno tijelo o tome odlučuje kao o prethodnom pitanju, te se postupak izvlaštenja nastavlja kada odluka o tom pitanju postane pravomoćna.

Zakon propisuje da se ove odredbe ne odnose se na građevine koje su izgrađene do 15. veljače 1968. Naime, tada je na snagu stupio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji, kojim se vlasnicima dotada ilegalno sagrađenih objekata, a koji su podlegli izvlaštenju, uskratilo pravo na naknadu za takvu nekretninu.

Obzirom da u Republici Hrvatskoj postoji veliki broj građevina izgrađenih bez dozvole, odnosno na zemljištima za koja prostorni plan nije odredio tu namjenu za koju su izgrađena, ova odredba će sve više dobivati na važnosti. U takvom slučaju građevina izgrađena bez odgovarajućega akta neće biti predmetom izvlaštenja već nakon što ona bude uklonjena (sa svim pratećim pravnim posljedicama prema posebnom zakonu) izvlastit će se samo zemljište.

## **11.2. NAKNADA ZA NEKRETNINE ZA KOJE SE, PO POSEBNOM PROPISU, SMATRA DA SU IZVLAŠTENE**

Zakonske odredbe koje uređuju ovo pitanje predstavljaju značajnu novost, te su stupile na snagu kasnije od ostalih odredaba Zakona. Radi se o posebnim situacijama u kojima dolazi do oduzimanja vlasništva, ali nema prijenosa istog na drugu osobu, pa se ne radi o *de iure*

izvlaštenju. Ipak, po svom učinku mogu se izjednačiti s izvlaštenjem pa vlasnik takve nekretnine ima pravo na naknadu.

Prije donošenja ovog zakonskog rješenja, u praksi su postojali problemi u takvim slučajevima gdje određene nekretnine ne mogu biti predmet vlasništva. Iako su ovakve situacije bile propisane u posebnim zakonima koji su upućivali na primjenu odredbi Zakona, ipak su postojali problemi u njihovoj primjeni. Sudovi su odbijali postupati u tim slučajevima, smatrajući da je to u nadležnosti upravnih tijela, dok su upravna tijela odbijala postupati jer nije bilo propisanog postupka niti određivanja naknade. Taj problem riješio se izričitim propisivanjem postupka i određivanja naknade u Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade.

Kada se neko područje proglasi isključenim područjem, odnosno radi zaštite interesa i sigurnosti RH zakonom se proglasi područjem na kojem strane osobe, osim državljana i pravnih osoba iz države članice Europske unije, ne mogu steći pravo vlasništva ili kada strane osobe na tom području ne mogu steći vlasništvo koje bi inače stekli nasljeđivanjem, tada Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima u čl. 358. propisuje da te strane osobe imaju pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju, odnosno kao da je ta nekretnina izvlaštena. U tom slučaju nekretnina postaje vlasništvo Republike Hrvatske, koja ujedno i postaje obveznik plaćanja naknade.

U zakonu se spominje još jedan slučaj, a to je kada dolazi do proširenja granica pomorskog dobra zbog promjene prostornog uređenja, prirodnih pojava ili zbog proglašenja kopna pomorskim dobrom.<sup>37</sup> Tada dolazi do oduzimanja vlasništva ali ne dolazi do prijenosa vlasništva na neku drugu osobu, budući da se na pomorskom dobru ne može stjecati vlasništvo ili druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Ipak, učinak se može izjednačiti sa potpunim izvlaštenjem te u tom slučaju vlasnik ima pravo na naknadu.

---

<sup>37</sup> Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19, čl. 118

### **11.3. NAKNADA KADA SE ZNATAN BROJ STANOVNIKA MORA ISELITI**

Postoje slučajevi kada je opseg izvlaštenja nekretnine toliko velik da se zbog toga mora iseliti veliki broj stanovnika iz područja u kojem se izvlaštene nekretnine nalaze. Posebnim zakonom propisat će se posebni oblici i uvjeti naknade, kao i uređenje svih odnosa vezanih uz preseljenje vlasnika i njihovih obitelji.

Zbog posebnosti ovakve vrste izvlaštenja, kao dodatna sigurnost vlasnicima, predviđa se odstupanje od općeg pravila po kojem korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, te se kao dodatna pretpostavka predaje izvlaštene nekretnine u posjed korisniku izvlaštenja, traži da korisnik izvlaštenja prema vlasnicima ispuni sve obveze određene na temelju posebnog zakona, vezane za naknadu, ali u vezi s uređenjem drugih odnosa vezanih za preseljenje. Korisnik izvlaštenja dužan je podnijeti dokaz o ispunjenju obveza.

## **12. PROBLEMI U ODREĐIVANJU NAKNADE**

Moglo bi se reći da je naknada tržišne vrijednosti pravednije rješenje od pravične naknade, ali samo zato što se pravična naknada ranije u povijesti određivala neprimjereno. Zakonskim odredbama uopće nije bilo definirano što se smatra pravičnom naknadom, već su se granice te naknade odredile kroz sudsku i upravnu praksu, u kojima su bili uočljivi nedostaci. Takva naknada bila je prihvatljivija korisnicima izvlaštenja budući da im se podilazilo, na štetu prijašnjih vlasnika nekretnine. Korisnici su dobivali puno veću vrijednost, postajali su vlasnici nekretnine odmah, te su naknadu koja se određivala u zasebnom postupku plaćali tek nakon desetak i više godina.<sup>38</sup>

Tržišna se naknada u uređenim tržištima jednostavno izračunava i predstavlja prosječnu cijenu koja se može postići na tržištu nekretnina. Visina naknade ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja, ne uzimajući u obzir naknadu za eventualni gubitak, potencijalnu dobit, i naknadu za ometanje i druge gubitke koji nisu izravno povezani s vrijednošću zemljišta.

---

<sup>38</sup> Zagrajski, S., *op.cit.* (bilj. 15), str. 127

Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina pisan je po uzoru na njemački model izvlaštenja, ali zanemarujući činjenicu da se sukladno Ustavu RH plaća tržišna naknada, te je u RH na snazi sustav tržišne, a ne pravične naknade za izvlaštenu nekretninu. Nadalje, i sam ZION izričito propisuje da vlasniku za izvlaštenu nekretninu pripada naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine. Stoga, svaki korisnik izvlaštenja mogao bi s pravom tvrditi da je stavljen u nepovoljniji položaj naprema drugih sudionika te da on plaća viši iznos za određenu nekretninu iako ostvaruje interes RH. *A contrario*, svaki vlasnik nekretnine mogao bi prigovoriti u suprotnom slučaju, odnosno ukoliko korisnik plaća nižu cijenu.<sup>39</sup>

U pitanju određivanja visine naknade, značajno je i stajalište Europskog suda za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) izraženo u presudi Bistović protiv Hrvatske (2007): „Sud stoga nalazi da time što nisu utvrdile sve mjerodavne čimbenike za utvrđivanje naknade za izvlaštenu imovinu podnositelja zahtjeva, i time što nisu dodijelile obeštećenje za smanjenu vrijednost njihove preostale nekretnine, nacionalne vlasti nisu postigle poštnu ravnotežu između uključenih interesa te da nisu uložile napore da osiguraju odgovarajuću zaštitu vlasničkih prava podnositelja zahtjeva u kontekstu postupka za izvlaštenje koji je uključivao krajnje miješanje države u ova prava“ (par. 44.). Dakako, ovakva presuda ne znači da ESLJP smatra da je tržišna naknada u suprotnosti sa Europskom konvencijom o ljudskim pravima, već da se u takvim sustavima posebno treba težiti postizanju poštene ravnoteže između javnog i privatnog interesa.

40

Sukladno svemu navedenom, pokušaj da se položaj vlasnika nekretnine u postupku izvlaštenja popravi uvođenjem elemenata pravične naknade osobno smatram pozitivnim, ali zbog ustavnih ograničenja ne može biti prihvaćen. No, obzirom da su ustavne odredbe temeljne odredbe pojedinog pravnog poretka, smatram da bi polazna točka ovakvih promjena trebala biti upravo u izmjeni ustavne odredbe o tržišnoj naknadi u korist pravične.

---

<sup>39</sup> Staničić, F. *op.cit.* (bilj. 31), str. 15

<sup>40</sup> Staničić, F. Određivanje naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu - je li sukladno s Ustavom Republike Hrvatske?, u: Informator broj 6395 od 07. prosinca 2015., <https://informatore.hr/strucni-clanci/odredivanje-naknade-za-potpuno-izvlastenu-nekretninu-je-li-sukladno-s-ustavom-republike-hrvatske>

### 13. ZAKLJUČAK

U postupcima izvlaštenja država primjenjujući prisilu uređuje stvarnopravne odnose s nositeljima prava vlasništva, u situacijama kada individualno pravo vlasništva predstavlja prepreku ostvarivanju interesa Republike Hrvatske.<sup>41</sup> Posebnost ovog instituta ogleda se upravo u tome što omogućava zadiranje u pravo vlasništva koje je u sustavu građanskog prava temeljno subjektivno pravo, a njegova je nepovredivost uvrštena u najviše vrednote ustavnog poretka. Kod ovog instituta do izražaja dolazi sukob privatnog i javnog interesa stoga je naknada i njeno određivanje jedna od najbitnijih faza cjelokupnog postupka, ali s druge strane i jedno od najzahtjevnijih pitanja kod svakog pojedinog postupka izvlaštenja. Po mome mišljenju, osnova za to jest kvalitetno i potpuno pravno uređenje koje onemogućuje nedosljednost u primjeni i samovoljno postupanje. Tome se težilo uvodeći novo zakonsko uređenje u vidu sustava tržišne naknade, sukladno individualističkim ustavnim načelima kojima se za oduzimanje vlasništva dotadašnjem vlasniku nekretnine daje naknada u visini tržišne vrijednosti. Ovom se odredbom želio učiniti pomak u odnosu na ranije zakonske odredbe koje su propisivale pravičnu naknadu za izvlaštenu nekretninu.

Mišljenja sam da uzrok nepravdnosti u određivanju naknade nije bio u sustavu pravične naknade kao takvom, već u nedostatnim zakonskim odredbama koje su nedovoljno uređivale to pitanje, i na taj način omogućavale arbitrarno postupanje nadležnih tijela u korist korisnika izvlaštenja. Takvim postupanjem dovelo se u pitanje koliko je pravo vlasništva uistinu nepovredivo te, ako već Ustav i zakon pružaju mogućnost da se u njega zadire, zašto se vlasnicima ne nadoknađuje stvarni gubitak. Osobno smatram da Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade predstavlja dobar temelj za ostvarivanje zaštite prava vlasništva kao temeljnog građanskog prava, uz zaštitu interesa RH, a time i svih njenih građana. Također, smatram da je Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina, kao poseban propis temeljem kojeg se određuje visina naknade, na pravedan način propisao određivanje procjene nekretnina, pa i određivanje visine naknade za izvlaštenje. Nije dovoljno uzeti u obzir samo puku tržišnu vrijednost nekretnine, jer da bi se ostvarila svrha ovog instituta potrebno je da vlasnik nekretnine bude u potpunosti kompenziran zbog njenog gubitka.

Zaključno, institut izvlaštenja je nezaobilazan instrument vlasti, pogotovo u današnjem globaliziranom svijetu, gdje postoji bezuvjetna potreba za što bržim i lakšim pristupom

---

<sup>41</sup> Peček, R., *op.cit.* (bilj. 4), str. 48

cestama, autocestama, željeznicama, kao i zdravstvenim uslugama i dr. Bez postojanja instituta izvlaštenje mnogi općekorisni radovi bi bili nemogući. Ali, uvijek je potrebno imati na umu da to predstavlja tek iznimku od toga da je pravo vlasništva pojedinca nepovredivo, i da se u svakom postupku treba težiti ostvarivanju pravične ravnoteže između privatnog i javnog interesa.<sup>42</sup>

## 14. LITERATURA

1. Borković, I., Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 603-615
2. Brežanski, J., Izvlaštenje u sudskoj praksi, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 28 no. 1, 2007., str. 783-817
3. Britvić Vetma, B., Baotić, I., Pravno uređenje postupka izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, vol. no. 3-4, 2016., str. 81-94
4. Britvić Vetma, B., Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj: Opći režim i posebni postupci, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, vol. 46 no. 1., 2009., str. 201-217
5. ESLJP, odluka 25774/05 od 31. svibnja 2005., Bistović protiv Hrvatske
6. Đerđa D., Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 26, no. 1, Rijeka, 2005.
7. Jelušić M., Šarin D., Ustavno-pravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 36, no. 2, 2015, str. 813-844
8. Kontrec, D., Nepotpuno izvlaštenje i upisi u zemljišne knjige - propisi i praksa, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci vol. 36, no. 1; 2015., str. 511-532
9. Peček, R., Komentar Zakona o izvlaštenju, Novi Informator, Zagreb, 2010
10. Peček, R., Novi institut Zakona o izvlaštenju, Zagreb, 2016., <https://www.iusinfo.hr/aktualno/usredistu/24782> (pristupljeno: 15. kolovoza 2022.)
11. Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina, NN 105/15
12. Simonetti, P., Nekretnine kao objekti prava vlasništva i prava građenja Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci vol. 30, no. 1, 2009., str. 33-62
13. Staničić, F. Određivanje naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu - je li sukladno s Ustavom Republike Hrvatske?, u: Informator broj 6395 od 07. prosinca 2015.,

---

<sup>42</sup> Staničić, F., *op.cit.* (bilj. 31), str. 2



- <https://informator.hr/strucni-clanci/odredivanje-naknade-za-potpuno-izvlastenu-nekretninu-je-li-sukladno-s-ustavom-republike-hrvatske> (pristupljeno: 10. kolovoza 2022.)
14. Staničić, F., Izvlaštenje, u: Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 11 no. 4, 2011., str. 1177-1182
  15. Staničić, F., Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa, u: Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, vol. 9. no. 1., 2009., str. 142-168
  16. Staničić, F., Opće uređenje izvlaštenja u Njemačkoj – pouke za Hrvatsku, u: Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, vol. 31 no. 3-4, 2015., str. 185-212
  17. Staničić, F., Postupak izvlaštenja - dvojbe i perspektive, Simpozij o izvlaštenju nekretnina, Bestvina, Melita (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, 2018., str. 1-18
  18. Uhlir, Ž., Procjena vrijednosti nekretnina u postupcima izvlaštenja i prijenosu zemljišta u vlasništvo JLP(R)S, Inženjerski biro-savjetovanje, 2017., <https://pdvp.tvz.hr/wp-content/uploads/2018/01/In%C5%BEenjerski-biro-savjetovanje-o-nekretninama.pdf> (pristupljeno 28. kolovoza 2022.)
  19. Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
  20. Vlada RH, Nacrt prijedloga Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, Zagreb, 2014., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva/865137.%20-%203.pdf> (pristupljeno: 01. kolovoza 2022.)
  21. VSRH br. rev -206/07-2 od 10. listopada 2007., H.C. d.o.o protiv RH
  22. Zagrajski, S., Nepovredivost prava vlasništva : istina ili zabluda?, Osijek, vlastita naklada, 2007.
  23. Zaključci simpozija Hrvatskog društva sudskih vještaka i procjenitelja o izvlaštenjima nekretnina, 2018., [https://www.sudski-vjestaci.hr/fdsak3jnFsk1Kfa/dokumenti/ZAKLJUC%CC%8CCI\\_SIMPOZIJA\\_O\\_IZVLAS%CC%8CTENJU\\_NEKRETNINA\\_13.pdf](https://www.sudski-vjestaci.hr/fdsak3jnFsk1Kfa/dokumenti/ZAKLJUC%CC%8CCI_SIMPOZIJA_O_IZVLAS%CC%8CTENJU_NEKRETNINA_13.pdf) (pristupljeno 30.kolovoza 2022.)
  24. Zakon o eksproprijaciji, NN 10/78, 5/80, 30/82, 28/87, 39/88, 71/1991, 73/91, 26/93
  25. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, NN 74/14, 69/17, 98/19 10
  26. Zakon o izvlaštenju, NN 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06, 45/11, 34/12
  27. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, 110/21 11
  28. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama NN 158/03, 100/04, 141/06, 38/09, 123/11, 56/16, 98/19 12
  29. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina, NN 78/15
  30. Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske, NN 29/18, 114/18

31. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, 152/14
32. Živković, Koraljka P., Još o Zakonu o procjeni vrijednosti nekretnina, u: Informator broj 6430 od 08. kolovoza 2016., <https://informator.hr/strucni-clanci/440?hls=izvla%25C5%25A1tenja%3A%3A%3Aizvla%25C5%25A1tenju> (pristupljeno 30. kolovoza 2022.)

### **Izjava o izvornosti**

**Ja, Ivana Popović, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica diplomskog 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.**

**Ivana Popović, v.r.**