

# Postupak naknade za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine

---

Đurin, Ana Maria

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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:199:125476>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-11-18**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu

Pravni fakultet

Katedra za upravno pravo

Ana Maria Đurin

POSTUPAK NAKNADE ZA IMOVINU ODUZETU ZA VRIJEME  
JUGOSLAVENSKE KOMUNISTIČKE VLADAVINE

Diplomski rad

Mentor: prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, travanj 2024.

## IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Ana Maria Đurin 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.

Ana Maria Đurin

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. SVRHA ZAKONA.....	2
3. OVLAŠTENICI NAKNADE.....	3
3.1. FIZIČKE OSOBE.....	3
3.2. PRAVNE OSOBE.....	4
4. OBVEZNICI NAKNADE.....	6
5. PREDMET NAKNADE.....	6
6. POSTUPAK.....	7
6.1. OPĆENITO O TIJEKU I PRAVILIMA POSTUPKA ZA NAKNADU ODUZETE IMOVINE.....	8
6.2. ROK ZA PODNOŠENJE ZAHTJEVA ZA NAKNADU.....	9
6.2.1. PRAVNA PRIRODA ROKA ZA POKRETANJE POSTUPKA.....	10
6.3. TIJEK POSTUPKA.....	11
6.3.1. USPOREDBA TIJEKA POSTUPKA PROPISANOG PRVOTNIM ZAKONOM O NAKNADI IZ 1996. SA TRENUTNO VAŽEĆIM.....	12
6.4. ŽALBENI POSTUPAK.....	14
6.5. DALJNI TIJEK POSTUPKA.....	16
7. ZAHTJEV ZA NAKNADU ODUZETE IMOVINE.....	18
8. NEKI OD PROBLEMA U POSTUPKU NAKNADE KOJI UTJEČU NA NJEGOVU DUGOTRAJNOST.....	19
8.1. MIŠLJENJE DRŽAVNOG ODVJETNIŠTVA REPUBLIKE HRVATSKE.....	20
8.2. USMENA RASPRAVA.....	21
8.3. SUDJELOVANJE STRANAKA U POSTUPKU.....	22
8.4. IZREKA RJEŠENJA.....	23
8.5. IZRAČUN NAKNADE.....	24
8.6. TROŠKOVI VJEŠTAČENJA.....	25
8.7. SRUŠENI OBJEKTI.....	26
8.8. UTJECAJ SUDSKIH ODLUKA.....	27
8.9. NEDOVOLJAN BROJ IZVRŠITELJA.....	28
9. DVOJBE VEZANE UZ PRIMJENU ZAKONA O NAKNADI I NJEGOVU ODNOSU PREMA UGOVORU SA SVETOM STOLICOM.....	29
9.1. NADLEŽNOST TIJELA.....	29
9.2. DEFINIRANJE POJMA NOVČANE NAKNADE.....	31
10. ZAKLJUČAK.....	33

## 1. UVOD

Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine donesen je 11. listopada 1996. te je stupio na snagu 1. siječnja 1997. Nakon toga ispravljan je, mijenjan i dopunjavan tri puta. Također, u odnosu na njega doneseno je više odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, kojima su ili ukidane pojedine njegove odredbe ili kojima je produljivan rok odgode prestanka važenja pojedinih odredaba.<sup>1</sup> Zakon uređuje uvjete i postupak naknade za imovinu koja je prijašnjim vlasnicima oduzeta od strane jugoslavenske komunističke vlasti, a koja je prenesena u općenarodnu imovinu, državno, društveno ili zadružno vlasništvo konfiskacijom, nacionalizacijom, agrarnom reformom i drugim propisima i načinima.<sup>2</sup>

Dakle, navedeni zakon jedan je od pravnih izvora kojima se uređuje institut denacionalizacije. Denacionalizacija u pravnom smislu općenito označava postupak ukidanja svih pravnih učinaka nacionalizacije imovine.<sup>3</sup>

Odmah nakon donošenja zakona o naknadi pojavile su se mnoge dvojbe vezane uz primjenu i tumačenje pojedinih njegovih odredbi što je znatno otežalo i produljilo rješavanje ovih predmeta.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Kos, Veseljka; Dugotrajnost postupka naknade za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, *Informator*, br. 6520-6521 od 30. travnja i 7. svibnja 2018; str. 1.

<sup>2</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (*Narodne novine*, br. 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02, 98/19, članak 1. stavak 1.)

<sup>3</sup> Simonetti, Petar; Denacionalizacija, *Biblioteka Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, Rijeka, 2004; str. 21.

<sup>4</sup> Karlovčan-Đurović, Ljiljana; Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine – praksa Upravnog suda Republike Hrvatske; *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, v. 29, br. 1, od 10. siječnja 2008; str. 2.

Tome svjedoči i činjenica da unatoč tome što za većinu tih pitanja danas postoji stabilna i ustaljena upravna i sudska praksa i više od dvadeset godina od početka primjene ovog zakona veliki broj predmeta i dalje nije riješen. Dodatna okolnost koja pridonosi dugotrajnosti ovih postupaka je to što postoji i niz nepravilnosti i nezakonitosti u postupcima naknade oduzete imovine.

## **2. SVRHA ZAKONA**

Zakonodavac se prilikom donošenja Zakona o naknadi vodio trima osnovnim postulatima. Prvenstveno, cilj donošenja ovog zakona je bio ispraviti stare nepravde koje su prijašnjim vlasnicima počinjene od strane jugoslavenske komunističke vlasti, ali istovremeno pazeći da se ispravljanjem starih nepravdi ne počine nove. Ostvarenje opisanog cilja bilo je zamišljeno kroz davanje materijalne naknade prijašnjim vlasnicima, ali imajući na umu ograničene financijske mogućnosti države. Upravo ta namjera da se isplatom naknade za državu ne stvaraju dodatne financijske obveze predstavlja drugi postulat od kojega polazi ovaj zakon. I konačno, treći postulat imao je za cilj zaštititi stečena prava trećih osoba što je potpuno opravdano imajući na umu da je zaštita istih preduvjet osiguranja pravne sigurnosti.<sup>5</sup>

Time su u osnovi određene granice, oblici i način naknade za oduzetu imovinu. Dakle, naknada je sredstvo za postizanje svrhe ovog Zakona i predstavlja njegov ključni pojam kojega je ovdje svrsishodno definirati kao skupni pojam koji obuhvaća naturalnu restituciju ili vraćanje stvari i isplatu u novcu i vrijednosnim papirima.<sup>6</sup> Također, ovdje je važno istaknuti da u spomenutom zakonu izraz "oduzeta imovina" ima značenje oduzetog prava vlasništva na stvarima koje su

---

<sup>5</sup> Ljubanović, Boris; Vitez, Marijeta; Ovlaštenici naknade u postupku denacionalizacije; Pravni vjesnik, br. 22(1-2), 2006; str. 241.-242.

<sup>6</sup> Jelčić, Olga; Načela restitucije prava vlasništva i naknade za oduzetu imovinu, Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, v. 19, br. 2, od 22. siječnja 1998; str. 484.

postojale u času donošenja rješenja nadležnog tijela uprave pri županiji, a taksativno su navedeni u članku 15. Zakona o naknadi.<sup>7</sup>

### **3. OVLAŠTENICI NAKNADE**

#### **3.1. FIZIČKE OSOBE**

Uvjeti ostvarivanja prava na naknadu oduzete imovine propisani su u članku 9. Zakona koji glasi: prava iz ovog Zakona priznaju se fizičkoj osobi – prijašnjem vlasniku, odnosno njegovim zakonskim nasljednicima prvog nasljednog reda.<sup>8</sup> Dakle, po noveliranom Zakonu iz 2002. u načelu svi prijašnji vlasnici odnosno fizičke osobe imaju jednako pravo na naknadu za oduzetu imovinu, osim ako je pitanje naknade prije riješeno međudržavnim sporazumom. Naime, originalni Zakon iz 1996. kao *conditio sine qua non* prava na vraćanje ili naknadu oduzete imovine propisivao je hrvatsko državljanstvo na dan donošenja Zakona, ali Ustavni sud je 1999. ukinuo odredbe spomenutog članka koje uskraćuju pravo na naknadu osobama koje nisu imale hrvatsko državljanstvo 11. listopada 1996.<sup>9</sup> Prema tome ovlaštenici su: prijašnji vlasnici državljani Republike Hrvatske koji na dan donošenja Zakona nisu imali hrvatsko državljanstvo, prijašnji vlasnici kojima je imovina oduzeta na teritoriju Republike Hrvatske na temelju propisa popisanih u članku 2. Zakona o naknadi i prijašnji vlasnici koji su prema popisu stanovništva iz 1991. godine imali prebivalište na okupiranim područjima Republike Hrvatske odnosno na područjima pod prijelaznom upravom Ujedinjenih naroda za istočnu Slavoniju, Baranju i zapadni Srijem. Prema Zakonu iz 1996. ovlaštenici su bili dužni podnijeti zahtjev za naknadu nadležnom županijskom uredu u šestomjesečnom roku započevši od 1. siječnja 1997. godine, ali izmjenama i dopunama Zakona iz 2002. godine uveden je novi šestomjesečni rok koji teče od 5. srpnja 2003. Pretpostavka

---

<sup>7</sup> Ljubanović, Vitez, loc. cit.

<sup>8</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, op. cit. (bilj. 2), članak 9.

<sup>9</sup> Ljubanović, Vitez, op. cit. (bilj. 5), str. 243.

za primjenu tog novog Zakona bila je da postupak po zahtjevu za naknadu nije započet do 5. srpnja 2002. godine ili ako je već započet da nije pravomoćno dovršen do tog dana.<sup>10</sup>

### **3.2. PRAVNE OSOBE**

Prijašnji vlasnici – pravne osobe, odnosno njihovi pravni sljednici, imaju pravo na naknadu za oduzetu imovinu uz pretpostavku da su kumulativno ispunjene sljedeće tri pretpostavke: da su do 11. listopada 1996. godine na teritoriju Republike Hrvatske neprekinuto imale sjedište, održavale pravno sljedništvo i obavljale svoju poslovnu djelatnost.<sup>11</sup> Iznimno, iako jedna od ovih pretpostavki nije ispunjena, Vlada Republike Hrvatske može donijeti posebnu odluku o priznanju prava na naknadu ako za to postoje opravdani razlozi. Opravdani razlozi mogli bi se odnositi na zabranu djelovanja tih pravnih osoba i njihovo raspuštanje iz političkih razloga.<sup>12</sup> Šestomjesečni rok za podnošenje zahtjeva za naknadu oduzete imovine odnosi se i na pravne osobe.

Vezano uz navedenu iznimku da Vlada Republike Hrvatske može svojom odlukom odlučiti da se pravnoj osobi prizna pravo na naknadu za oduzetu imovinu javila su se neka pitanja u odnosu na pravni karakter te odluke. Točnije, u praksi se nametnulo pitanje radi li se, u gore opisanoj odluci Vlade, o upravnom aktu čiju se zakonitost može osporavati u upravnom sporu sukladno odredbama Zakona o upravnim sporovima.<sup>13</sup>

Kako bi odgovorili na to pitanje prvo treba krenuti od definicije pojma upravnog akta koju nalazimo u članku 3. stavku 1. Zakona o upravnim sporovima prema kojem su bitna obilježja upravnog akta: da se radi o pojedinačnom autoritativnom pravnom aktu koji je donijelo neko javnopravno tijelo i

---

<sup>10</sup> Ibid., str. 245.

<sup>11</sup> Ibid., str. 244.

<sup>12</sup> Gagro, Božo; Neka načelna pitanja u svezi s naknadom za oduzetu imovinu; Informator, br. 6055; od 3. ožujka 2012; str 1.

<sup>13</sup> Ibid.



da je tim aktom odlučeno o pravu, obvezi ili pravnom interesu stranke u upravnoj stvari.<sup>14</sup> Što se smatra upravnom stvari određeno je pak Zakonom o općem upravnom postupku u članku 2. stavku 1. koji istu definira kao svaku stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje odgovarajuće upravno područje.<sup>15</sup>

Odluka Vlade iz članka 12. stavka 2. Zakona o naknadi ne donosi se u upravnom postupku. Stoga ta odluka nema karakter upravnog akta te prema tome valja zaključiti da ista uvijek prethodi donošenju upravnog akta kojim se nekoj pravnoj osobi određuje naknada za oduzetu imovinu. Odluka se donosi isključivo na zahtjev zainteresirane pravne osobe, a nikada po službenoj dužnosti.<sup>16</sup>

Nastavno, pojavila se i dvojba oko pitanja do kada pravna osoba može ishoditi i nadležnom tijelu državne uprave dostaviti predmetnu odluku Vlade da bi ista bila od pravnog značenja u odlučivanju o osnovanosti zahtjeva te pravne osobe za određivanje naknade za oduzetu imovinu. Sukladno članku 67. Zakona o naknadi pravna je osoba dužna priložiti svoj zahtjev za naknadu upućen nadležnoj službi ureda državne uprave u županiji, ako je do podnošenja tog zahtjeva takvu odluku ishodila. U slučaju da je do tog trenutka nije ishodila ne postoji nikakva pravna zapreka da je zainteresirana pravna osoba dostavi naknadno nadležnom prvostupanjskom upravnom tijelu sve do odlučivanja tog tijela o osnovanosti zahtjeva za naknadu. Kada je zahtjev za donošenje odluke iz članka 12. stavka 2. Zakona o naknadi podnesen Vladi prije podnošenja zahtjeva za naknadu

---

<sup>14</sup> Zakon o upravnim sporovima (Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21, članak 3. stavak 1. točka 1.)

<sup>15</sup> Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine, br. 47/09, 110/21, članak 2. stavak 1.)

<sup>16</sup> Gagro, op. cit. (bilj. 12), str. 2.

oduzete imovine, ali Vlada takvu odluku nije donijela do odlučivanja prvostupanjskog upravnog tijela o osnovanosti zahtjeva za naknadu, već nakon toga, takva se odluka kao novi dokaz o osnovanosti zahtjeva može koristiti u žalbenom postupku, a može se podnijeti i uz tužbu kojom se pokreće upravni spor protiv rješenja donesenog po žalbi ako je odluka Vlade donesena odnosno dostavljena stranci nakon donošenja tog rješenja.<sup>17</sup>

#### **4. OBVEZNICI NAKNADE**

Prvenstveno, obveznici naknade u naravi su fizičke ili pravne osobe u čijoj imovini se nalazi imovina koja je prema ovom Zakonu predmet naknade. Zatim, obveznik naknade u dionicama, odnosno udjelima je Hrvatski fond za privatizaciju, glede naknade za oduzeta poduzeća, a glede ostale oduzete imovine obveznik naknade u novcu i obveznicama Republike Hrvatske je Fond za naknadu. Danas je to Ministarstvo financija, točnije Sektor za naknadu oduzete imovine. Nadalje obveznik je i osoba u čiju korist je Vlada Republike Hrvatske donijela odluku o izuzimanju od zabrane raspolaganja prema propisanoj zakonskoj zabrani. I konačno obveznikom se u smislu ovoga Zakona smatra i općina, grad ili županija koja se obvezala i u čiju korist je Vlada donijela odluku o izuzimanju od zabrane raspolaganja prema propisanoj zakonskoj zabrani.<sup>18</sup>

#### **5. PREDMET NAKNADE**

---

<sup>17</sup> ibid.

<sup>18</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, op. cit. (bilj. 2), članak 13. i 14.

U načelu predmet naknade su samo stvari koje su oduzete prijašnjem vlasniku i prenijete u društveno vlasništvo, a to su: neizgrađeno građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume i šumsko zemljište, stambene i poslovne zgrade, odnosno idealni dijelovi takvih zgrada te stanovi i poslovne prostorije kao što su posebni dijelovi zgrade odnosno idealni dijelovi tih posebnih dijelova zajedno s pripadajućim zemljištem, zatim, brodovi i brodice, poduzeća te pokretnine.<sup>19</sup>

U vezi potonjeg Zakon propisuje posebnu naknadu za pokretnine koje imaju kulturnu, umjetničku ili povijesnu vrijednost, a smatraju se kulturnom baštinom i sastavni su dio zbirke, muzeja, galerija i drugih sličnih ustanova. Te se pokretnine daju u vlasništvo, ali ne i u posjed prijašnjem vlasniku, pa se posebna naknada daje za uskraćivanje posjedovanja takvih pokretnina.<sup>20</sup>

Pravo na naknadu utvrđuje se pravomoćnim rješenjem službe nadležne za obavljanje imovinsko pravnih poslova u županijskim uredima državne uprave, a dan pravomoćnosti navedenog rješenja odnosno dan sklapanja nagodbe smatra se danom kada rečeno pravo ulazi u ovlaštenikovu imovinu.<sup>21</sup> Također, važno je napomenuti da se naknada za imovinu oduzetu prijašnjim vlasnicima daje kao isplata u novcu ili vrijednosnim papirima, a samo iznimno u naravi.<sup>22</sup>

## 6. POSTUPAK

Analizirajući odredbe Zakona o naknadi koje se odnose na pravila proceduralne prirode za utvrđivanje prava na naknadu i određivanje same naknade možemo uočiti nekoliko temeljnih

---

<sup>19</sup> Ibid., članak 15.

<sup>20</sup> Jelinić, Srećko; Naknada u vrijednosnim papirima za oduzetu imovinu i mjerila za utvrđivanje naknade; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v.19., br. 2., od 2. veljače 1998., str. 477.

<sup>21</sup> Ljubanović, Vitez, loc. cit., (bilj. 5)

<sup>22</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, op. cit. (bilj. 2), članak 1. stavak 2.

karakteristika istih, a to su sljedeće: prvo, Zakon je temeljne ovlasti za provođenje postupka u prvom stupnju povjerio nadležnoj službi prema mjestu gdje se nalazi imovina, za koju se naknada utvrđuje. Drugo, Zakon je propisao određena pravila proceduralne prirode, koja se kao posebna – *lex specialis*, moraju primjenjivati u slučajevima poduzimanja onih radnji za koje su predviđene. Treće, Zakon propisuje da se postupak naknade za oduzetu imovinu provodi po odredbama Zakona o općem upravnom postupku u kome predlagatelji – prijašnji vlasnici, u kontradiktornom postupku dokazuju legitimaciju da im bude priznato pravo na naknadu i pravo na određeni oblik, odnosno visinu naknade za oduzetu imovinu. Na taj je način Zakon utvrđivanje prava na naknadu i davanje naknade u proceduralnom smislu okarakterizirao kao upravnu stvar sa svim pravnim i drugim posljedicama koje iz toga proizlaze.<sup>23</sup>

Iz prethodno navedenoga nameće se zaključak da će se sveukupni postupak utvrđivanja prava na naknadu i davanja naknade provoditi prema pravilima utvrđenim u Zakonu o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine kao posebnom zakonu – *lex specialis* i Zakonu o općem upravnom postupku kao općem zakonu – *lex generalis*.<sup>24</sup>

## **6.1. OPĆENITO O TIJEKU I PRAVILIMA POSTUPKA ZA NAKNADU ODUZETE IMOVINE**

Postupak za naknadu oduzete imovine provodi se na zahtjev prijašnjeg vlasnika podnošenjem zahtjeva nadležnoj službi prema mjestu gdje se nalazi imovina koja je predmet naknade.<sup>25</sup> Vidljivo je stoga da je zakonodavac prihvatio isključivo privatnu maksimu za pokretanje postupka.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Borković, Ivo; Pravila postupka naknade za oduzetu imovinu; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 18, br. 1, od 31. siječnja 1997., str. 119.

<sup>24</sup> Ibid., str. 120.

<sup>25</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, op. cit. (bilj. 2), članak 64.

<sup>26</sup> Borković, op. cit. (bilj 23), str. 121.

Nasuprot tome, izostavio je službenu maksimu odnosno pokretanje postupka po službenoj dužnosti od strane nadležnog ureda.

Zahtjev za naknadu oduzete imovine, prema originalnim odredbama Zakona o naknadi iz 1996., podnosio se županijskom uredu, a kasnije je promijenjeno da se podnosi odsjeku za imovinskopravne poslove službe nadležne za imovinskopravne poslove ureda državne uprave u pojedinoj županiji odnosno Gradskom uredu za imovinskopravne poslove i imovinu Grada Zagreba.<sup>27</sup>

Dakle, postupak se pokreće podnošenjem zahtjeva nadležnoj službi te se isti potom dostavlja i Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske koje ima položaj stranke u postupku.<sup>28</sup> Ovdje je zakon propustio odrediti tko je obvezan dostaviti zahtjev Državnom odvjetništvu. Prihvatljivijim se čini stajalište prema kojem bi ta dužnost pripadala nadležnom uredu jer zakon izričito ne propisuje da je to obaveza podnositelja, a tome u prilog ide i činjenica da zahtjev mora najprije stići samom uredu jer je to trenutak po kojem se računa je li poštovan šestomjesečni rok za podnošenje zahtjeva.<sup>29</sup>

Dakle, kako je već naprijed rečeno, državni odvjetnik ima položaj stranke u postupku. Ta činjenica potvrđuje da svaki postupak za naknadu oduzete imovine ima nužno kontradiktorni karakter. Naime, osim kontradiktornosti koja proizlazi iz toga što u postupku sudjeluju ovlaštenik i obveznik naknade, sada se nasuprot stranci – podnositelju zahtjeva, javlja Državni odvjetnik sa svim pravima

---

<sup>27</sup> Peček, Robert; Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine s komentarima sudskom praksom i priložima, Organizator, Zagreb, 2010., str. 403.

<sup>28</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, op. cit. (bilj. 2), članak 65.

<sup>29</sup> Borković, loc. cit., (bilj. 26)

koja pripadaju i samoj stranci, uključujući i pravo na korištenje redovnim i izvanrednim pravnim lijekovima, a sve u svrhu zaštite imovinskih prava i interesa Republike Hrvatske.<sup>30</sup>

## **6.2. ROK ZA PODNOŠENJE ZAHTJEVA ZA NAKNADU**

Nadalje, što se tiče šestomjesečnog roka za podnošenje zahtjeva treba istaknuti da je isti zakonski, neproduživ i prekluzivan. Njegovo propuštanje dovodi do štetnih posljedica jer stranka propuštanjem roka gubi sva prava koja proizlaze iz Zakona. Iako se na prvi dojam taj rok čini adekvatnim ne smijemo zaboraviti da Zakon o naknadi vrlo detaljno propisuje što sve zahtjev mora sadržavati te koje sve isprave uz njega treba priložiti.<sup>31</sup>

### **6.2.1. PRAVNA PRIRODA ROKA ZA POKRETANJE POSTUPKA**

Kada je u pitanju pravna narav roka za pokretanje postupka prema Zakonu o naknadi dio judikature i doktrine zastupa stajalište prema kojem je on materijalnopравни rok čemu u prilog ide činjenica da je izričito propisano kako se propuštanjem tog roka gube sva prava koja proizlaze iz navedenog propisa. S druge strane, rok za naknadu može se smatrati i procesnopравnim budući da je povezan sa subjektivnim pravom poduzimanja određene procesne radnje, a ne samim pravom koje bi u tom postupku stranka namjeravala ostvariti. Ovo potonje mišljenje sve se više prihvaća u judikaturi.<sup>32</sup>

Tome u prilog svjedoči i odluka Ustavnog suda donesena 1. ožujka 2016.<sup>33</sup> u kojoj stoji da je u ovom slučaju riječ o tipičnom i uobičajenom procesnopравnom roku u upravnom pravu, prekluzivnog karaktera, koji dovodi do prestanka procesnog ovlaštenja za pokretanje upravnog

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Babić, Marko; Kunštek, Eduard; Neke dvojbe u primjeni Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, v. 37, br. 1, iz 2016., str. 72.-73.

<sup>33</sup> V. presudu Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske Uss-6/2012-5 od 13. rujna 2012.

postupka zbog propuštanja roka za podnošenje zahtjeva za priznavanje prava na naknadu za oduzetu imovinu. Ustavni sud je tako u predmetnoj odluci izričito promijenio svoj raniji stav, prema kojem je rok za podnošenje zahtjeva za naknadu ocijenio kao materijalnopravni, karakterizirajući isti kao neprihvatljiv.<sup>34</sup>

### **6.3. TIJEK POSTUPKA**

Nadležno prvostupanjsko tijelo provodi postupak i donosi rješenje o naknadi za oduzetu imovinu primjenom odredaba Zakona o općem upravnom postupku. Prema tome, u postupku pred tim upravnim tijelom odgovarajuće se primjenjuju odredbe tog zakona, primjerice, glede načela postupka, zastupanja stranaka, dostave i komunikacije sa strankama, dokazivanja, donošenja rješenja i pravnih lijekova. Prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku postupa se u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom, odnosno Zakonom o naknadi za oduzetu imovinu, koji u svojim rješenjima ne odstupa od postupka koji je uređen Zakonom o općem upravnom postupku. Valja napomenuti da, iako je u međuvremenu donesen novi Zakon o općem upravnom postupku, postupci pokrenuti po Zakonu o naknadi dovršavaju se po starom Zakonu o općem upravnom postupku.<sup>35</sup>

Primljeni zahtjev za naknadu oduzete imovine podloga je uredu državne uprave za vođenje postupka. Vođenje postupka obuhvaća prije svega utvrđivanje činjenica bitnih za odlučivanje o zahtjevu, nakon čega nadležni ured donosi rješenje o naknadi za oduzetu imovinu. Ovo rješenje sadrži podatke o prijašnjem vlasniku, odnosno njegovom zakonskom nasljedniku, podatke o

---

<sup>34</sup> Babić; Kunštek, op. cit. (bilj. 32), str. 74.

<sup>35</sup> Peček, op. cit., (bilj. 27), str. 420-421.

imovini, o rokovima za provedbu odluke te o troškovima postupka. Spomenuto rješenje smatra se prvostupanjskim.<sup>36</sup>

### **6.3.1. USPOREDBA TIJEKA POSTUPKA PROPISANOG PRVOTNIM ZAKONOM O NAKNADI IZ 1996. SA TRENUTNO VAŽEĆIM**

Nakon donošenja prvostupanjskog rješenja, slijedio je dio postupka koji je bio propisan danas brisanim člankom 70. Zakona o naknadi za oduzetu imovinu iz 1996. Taj dio postupka mogli bismo nazvati prethodnim.

Isti započinje obvezom županijskog ureda, koji je prema tadašnjim odredbama bio nadležan za vođenje postupka, da spomenuto prvostupanjsko rješenje dostavi u roku od 15 dana od dana donošenja Ministarstvu pravosuđa i Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske (tadašnjem Državnom pravobranitelju Republike Hrvatske). Ministarstvo pravosuđa moglo je u roku od 60 dana od dana primitka poništiti to rješenje po pravu nadzora i predmet vratiti županijskom uredu na ponovni postupak. U istom roku i Državni odvjetnik može Ministarstvu pravosuđa predložiti poništenje rješenja. Zakonodavac je, dakle, u ovoj fazi postupka dao mogućnost Ministarstvu pravosuđa prethodno intervenirati i ocjenom zakonitosti i mogućnošću poduzimanja kasatorne mjere poništavanja po pravu nadzora prvostupanjskog rješenja, čak i prije njegovog stupanja na

---

<sup>36</sup> Borković, op. cit. (bilj. 23), str. 122.



snagu.<sup>37</sup> Zakon ne propisuje razloge zbog kojih bi rješenje trebalo poništiti pa je logično zaključiti da tu treba primijeniti razloge koji su sadržani u Zakonu o općem upravnom postupku iz 1991.<sup>38</sup>

U cilju zaštite načela zakonitosti, efikasnosti i ekonomičnosti nameće se zaključak da Ministarstvo pravosuđa može svoje pravo poništavanja po pravu nadzora iskoristiti i zbog drugih utvrđenih oblika nezakonitosti koji bi bili sadržani u rješenju, kao što su greške u činjeničnom stanju ili materijalna povreda zakona. Time se pravne posljedice poništavanja manifestiraju na način kao da rješenje i nije bilo doneseno, dakle samo poništavanje djeluje *ex tunc*. Takav zaključak je i logičan uzmemo li da rješenje nije ni bilo dostavljeno stranci te isto stoga nije ni počelo proizvoditi pravne učinke. Ovdje valja napomenuti da bi i Državni odvjetnik iz istih razloga mogao predložiti poništenje prvostupanjskog rješenja Ministarstvu.<sup>39</sup>

S obzirom na zakonsku odredbu prema kojoj se, u slučaju da Ministarstvo pravosuđa poništava prvostupanjsko rješenje po pravu nadzora, predmet vraća na ponovni postupak treba naglasiti sljedeće: prvo, županijski ured bi morao biti vezan shvaćanjem Ministarstva pravosuđa o razlozima zbog kojih je rješenje poništeno po pravu nadzora i pri ponovnom odlučivanju uzeti u obzir sve primjedbe Ministarstva pazeći da ne ponovi grešku zbog koje je prijašnje rješenje bilo poništeno po pravu nadzora. Drugo, rješenje koje bi proizašlo iz ponovnog postupka pred županijskim uredom trebalo bi smatrati prvostupanjskim. Postupak bi dalje trebao teći kako slijedi: predmetno rješenje bi ponovno trebalo dostaviti Ministarstvu pravosuđa i Državnom odvjetništvu koji bi onda

---

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Prema Zakonu o općem upravnom postupku iz 1991. rješenje se poništava po pravu nadzora iz sljedećih razloga: ako je rješenje donio stvarno ili mjesno nenadležni organ, ako je u istoj stvari ranije doneseno pravomoćno rješenje kojim je ta upravna stvar drugačije riješena, ako je rješenje donio jedan organ bez suglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa, a ovo je potrebno po zakonu ili drugom propisu utemeljenom na zakonu i ako je rješenje doneseno kao posljedica prisile, iznude, ucjene, pritiska ili druge nedopuštene radnje.

<sup>39</sup> Borković, op. cit. (bilj. 23), str. 123.

opet spram takvog rješenja mogli poduzimati mjere iz članka 70. Zakona – poništavanje po pravu nadzora, odnosno predlaganje poništavanja<sup>40</sup>.

Ako bi novo rješenje županijskog ureda opet sadržavalo grešku zbog kojeg bi ga Ministarstvo pravosuđa, po vlastitoj inicijativi ili na prijedlog Državnog odvjetništva, stavilo izvan snage po pravu nadzora, onda bi se, prema mišljenju nekih stručnjaka Ministarstvo pravosuđa nakon mjere poništavanja moralo koristiti pravom meritornog rješavanja i svojom odlukom zamijeniti rješenje županijskog ureda u pitanju naknade za oduzetu imovinu. U protivnom bi se postupak mogao voditi u nedogled. U tom slučaju navedeno rješenje Ministarstva pravosuđa bilo bi konačno i protiv istog ne bi bila dopuštena žalba, ali bi se mogao voditi upravni spor.<sup>41</sup>

Zbog svih uočenih nelogičnosti te nepotrebnog odugovlačenja i kompliciranja čitavog postupka ove odredbe članka 70. su brisane Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o naknadi<sup>42</sup> koji je stupio na snagu 5. srpnja 2002. godine.

#### **6.4. ŽALBENI POSTUPAK**

Nadalje, ako Ministarstvo pravosuđa u datom roku od 60 dana ne poništi prvostupanjsko rješenje, ni po vlastitoj inicijativi ni po prijedlogu Državnog odvjetništva, županijski ured dostavlja takvo rješenje strankama i Državnom odvjetništvu. Oni mogu onda protiv takvog rješenja podnijeti žalbu Ministarstvu pravosuđa u roku od 15 dana od dana primitka. Pravo na ovu žalbu imaju i drugi subjekti kojima rješenjem može biti povrijeđeno neko pravo ili interes. Ovdje valja uočiti da su izgledi za uspjeh ove žalbe minorni iz razloga što se ista izjavljuje Ministarstvu pravosuđa, dakle istom tijelu koje je u prethodnom postupku već ocjenjivalo zakonitost prvostupanjskog rješenja po

---

<sup>40</sup> ibid.

<sup>41</sup> ibid.

<sup>42</sup> Narodne novine, br. 80/02

vlastitoj inicijativi ili po prijedlogu Državnog odvjetnika. Sama činjenica da je Ministarstvo propustilo poništiti predmetno rješenje svjedoči o tome da po njegovoj ocjeni isto ne sadrži greške koje bi za posljedice imale primjenu pravne mjere kasacije te stoga nije logično očekivati da bi mjera stavljanja izvan snage mogla uslijediti nakon žalbe.<sup>43</sup>

Vođenje žalbenog postupka prema pravilima koja propisuje Zakon o naknadi iz 1996. godine također je dovodio do određenih situacija za koje je teško naći bilo kakve racionalne pravne razloge. Naime, iako izjavljivanje žalbe po navedenim propisima može dovesti do apsurdne situacije koju smo gore opisali ipak ono može za nezadovoljnu stranku imati i određeni pravni smisao.

Prethodno rečeno dobiva smisao uzmemo li u obzir da je u našem pravnom sustavu izjavljivanje žalbe protiv prvostupanjskog rješenja, na izvjestan način, pretpostavka za vođenje upravnog spora. Pravni sustav zahtjeva da se stranka najprije koristi pravom žalbe protiv prvostupanjskog rješenja, naravno uvijek kada je žalba dopuštena, pa tek nakon donošenja drugostupanjskog rješenja može podići tužbu radi pokretanja upravnog spora. Propuštanje izjavljivanja žalbe dovodi do nemogućnosti ostvarivanja sudske zaštite u okviru upravnog spora, jer sud odbacuje tužbu ako utvrdi da bi protiv upravnog akta koji se tužbom osporava mogla podnijeti žalba, pa ona nije uopće ili nije pravovremeno podnesena.<sup>44</sup>

Kako je već navedeno danas je sporni članak 70. nevažeći te možemo zaključiti da je upravo izbjegavanje ovakvih nelogičnosti u postupku razlog i motiv njegova brisanja. Dakle, prema trenutno važećim odredbama protiv rješenja kojim se odlučuje o zahtjevu može se podnijeti žalba

---

<sup>43</sup> Borković, op.cit. (bilj. 23), str. 124.

<sup>44</sup> Ibid.

Ministarstvu pravosuđa u roku od 15 dana od dana dostave rješenja.<sup>45</sup> Stranke u žalbi mogu iznositi nove činjenice i dokaze, koje bez svoje krivnje nisu mogle iznijeti u prvostupanjskom postupku, koje nisu bile poznate u trenutku donošenja prvostupanjskog rješenja, a koje mogu utjecati na donošenje eventualno drukčije odluke pri rješavanju povodom žalbe. Žalbu mogu podnijeti sve stranke i zainteresirane osobe, odnosno sve osobe kojima je rješenje dostavljeno.<sup>46</sup> Drugostupanjsko rješenje Ministarstva pravosuđa konačno je u upravnom postupku, ali protiv njega se može pokrenuti upravni spor upravnom tužbom Upravnom sudu Republike Hrvatske.<sup>47</sup> Rješenje protiv kojega se ne može podnijeti žalba ni pokrenuti upravni spor ili je donesena odluka u upravnom sporu postaje pravomoćno.<sup>48</sup> Konačno upravno rješenje može se osporiti samo izvanrednim pravnim sredstvima kao što su obnova postupka ili osobiti slučajevi poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja.<sup>49</sup>

## **6.5. DALJNI TIJEK POSTUPKA**

U daljnjem tijeku postupka, služba nadležna za donošenje rješenja iz članka 69. Zakona o naknadi, dužna je rješenje dostaviti zainteresiranim osobama te nadležnom zemljišnoknjižnom sudu u roku od 30 dana od dana pravomoćnosti rješenja.<sup>50</sup> Budući da se u zakonskom tekstu koristi termin pravomoćnost rješenja ovdje valja rastumačiti što to točno znači. Naime, rješenje koje je predmet žalbe Ministarstvu pravosuđa po svojoj pravnoj prirodi je prvostupanjsko. Protiv tog rješenja dopuštena je žalba u roku od 15 dana. Ako se pravo na žalbu ne iskoristi u spomenutom roku, rješenje o kojem je riječ postaje konačno istekom roka za žalbu. Ukoliko pak žalba bude izjavljena

---

<sup>45</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, op. cit., (bilj. 2), članak 71.

<sup>46</sup> Peček, op. cit., (bilj. 27), str. 443.

<sup>47</sup> Zakon o upravnim sporovima, op.cit. (bilj. 14), članak 16.

<sup>48</sup> Zakon o općem upravnom postupku op.cit. (bilj. 15), članak 12.

<sup>49</sup> Ibid. glave XV. I XVI.

<sup>50</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, op. cit. (bilj. 2), članak 72.

u propisanom roku, Ministarstvo pravosuđa mora donijeti rješenje o žalbi kojim će istu uvažiti ili odbiti kao neosnovanu. Takvo rješenje Ministarstva je stoga drugostupanjsko i konačno, a njegova konačnost odnosi se na trenutak dostave žalitelju. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine ne spominje mogućnost vođenja upravnog spora protiv drugostupanjskog rješenja Ministarstva pravosuđa. Međutim, pravo na sudsku kontrolu zakonitosti upravnog akta zajamčeno je Ustavom. Nadalje, i Zakon o upravnim sporovima propisuje da se upravni spor vodi protiv upravnog akta kojim državni organi i organizacije u obavljanju javnih ovlasti rješavaju o stanovitom pravu ili obvezi određenog pojedinca ili organizacije u kakvoj upravnoj stvari. Prema istom zakonu, upravni spor ne može se voditi samo u stvarima u kojima je osigurana sudska zaštita izvan upravnog spora. Prema tome, mogućnost podizanja tužbe protiv drugostupanjskog rješenja u slučajevima o kojima govorimo ne može se isključiti. Dodatno, uzmemo li u obzir prirodu upravnog spora i okolnost da Zakon o općem upravnom postupku propisuje da je pravomoćno rješenje ono protiv kojeg se ne može izjaviti žalba niti pokrenuti upravni spor u povodu nastanka pravomoćnosti treba razlikovati dvije situacije. Prvo, ako stranka ili Državni odvjetnik ne odluče koristiti se pravom na tužbu radi pokretanja upravnog spora rješenje postaje pravomoćno protekom roka za tužbu – 30 dana od dana dostavljanja konačnog rješenja. Drugo, ako stranka ili Državni odvjetnik u propisanom roku podignu tužbu radi pokretanja upravnog spora rješenje protiv kojega je podignuta tužba postaje pravomoćno danom dostave sudske odluke donesene u upravnom sporu, kojom se ista odbacuje ili odbija kao neosnovana.<sup>51</sup>

Nadalje, članak 73. Zakona propisuje da ako među strankama u postupku donošenja rješenja o naknadi za oduzetu imovinu postoji spor glede činjenica od kojih zavisi neko njihovo pravo ili spor o tome postoji li neko pravo, nadležna služba može prekinuti postupak i uputiti stranke da pokrenu

---

<sup>51</sup> Borković, op. cit. (bilj. 23), str. 125.

parnicu ili drugi postupak pred nadležnim sudom.<sup>52</sup> Ovdje se zapravo radi o vrsti prethodnog pitanja u vezi s kojim zakonski tekst daje nadležnoj službi dvije mogućnosti. Ona, dakle, može prekinuti postupak i uputiti stranke da svoj predmet riješe u parničnom ili drugom postupku pred sudom. Važno je primijetiti da se zakonodavac služi izrazom *može*. Dakle, zakon daje mogućnost nadležnoj službi da prekine postupak ali ga na to ne prisiljava. Sukladno tome, nadležna služba može sama uzeti u raspravljanje sporno pitanje i raspraviti ga kao sastavni dio stvari. U tom slučaju način na koji je to sporno pitanje riješeno vrijedilo bi samo za tu upravnu stvar. Ako bi kasnije nadležni organ to isto pitanje u bitnim točkama riješio drugačije, bila bi to podloga za moguću obnovu postupka.<sup>53</sup>

## 7. ZAHTJEV ZA NAKNADU ODUZETE IMOVINE

Člankom 66. Zakona o naknadi propisano je što sve mora sadržavati zahtjev za naknadu oduzete imovine što uključuje: podatke o podnositelju zahtjeva<sup>54</sup>, podatke o imovini koja je predmet naknade,<sup>55</sup> te pravnu osnovu podržavljenja, odnosno podruštvoavljenja imovine koja je predmet naknade.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, op.cit., (bilj.2), članak 73.

<sup>53</sup> Borković, op. cit., (bilj. 23), str. 126.

<sup>54</sup> Ako zahtjev podnosi prijašnji vlasnik zahtjev mora sadržavati: ime i prezime, podatke o rođenju i stalnom prebivalištu, dokaz da ima hrvatsko državljanstvo, jedinstveni matični broj građana, ime i prezime te prebivalište opunomoćenika ako podnositelj nema stalno prebivalište na teritoriju Republike Hrvatske, a ako zahtjev podnosi zakonski nasljednik zahtjev mora sadržavati dokaz da ima hrvatsko državljanstvo, podatke o datumu rođenja i smrti te posljednjem stalnom prebivalištu prijašnjeg vlasnika, podatke kojima dokazuje da je u rodbinskoj vezi prvog nasljednog reda s prijašnjim vlasnikom.

<sup>55</sup> Ako se zahtjev odnosi na nekretninu u istom treba navesti podatke o mjestu gdje se nekretnina nalazi, te tko danas ima pravo vlasništva odnosno raspolaganja nad tom nekretninom, broj zemljišnoknjižne čestice i zemljišnoknjižnog uloška te naznaku katastarske općine u kojoj se nalazi predmetna nekretnina.

<sup>56</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, op.cit., (bilj. 2), članak 66.

Nadalje, članak 67. propisuje koju sve dokumentaciju je potrebno priložiti uz zahtjev.<sup>57</sup> Ovdje valja još jednom napomenuti da članak 68. Zakona o naknadi propisuje da se postupak naknade za oduzetu imovinu provodi prema odredbama Zakona o općem upravnom postupku i povezati s time članak 137. stavak 1. Zakona o općem upravnom postupku koji jasno propisuje da je stranka, kad podnosi zahtjev, dužna činjenično stanje na kojem ga temelji iznijeti točno, istinito i određeno dok stavak 2. propisuje da je dužna za svoje navode, osim ako se ne radi o činjenicama koje su općepoznate, ponuditi dokaze i po mogućnosti ih podnijeti. Ako stranka tako ne postupi, službena osoba koja vodi postupak, pozvat će je da to učini, s tim što se od stranke neće tražiti da pribavi i podnese dokaze koje brže i lakše može pribaviti tijelo koje vodi postupak. Konačno, stavak 3. propisuje da ako stranka nije u naknadno određenom roku podnijela dokaze, tijelo ne može zbog toga odbaciti zahtjev kao da nije ni podnesen, nego je dužno nastaviti postupak i u skladu s pravilima postupka i prema materijalnom propisu riješiti upravnu stvar.<sup>58</sup>

Problem nastaje u praksi jer se prvostupajnska tijela nerijetko oglašuju o navedene odredbe i formalistički odbacuju podnesene zahtjeve, iako je u nizu odluka Ministarstva pravosuđa zauzeto stajalište da je točno da je teret prikupljanja dokaza, u smislu članka 66. i 67. Zakona o naknadi, na podnositelju zahtjeva, ali da se dokazi prikupljaju tijekom postupka, što znači da nije nužno da su svi skupljeni i priloženi uz zahtjev, niti je strogo određen rok u kojem se oni moraju dostaviti. Ovakva praksa predstavlja jedan od brojnih primjera nepravilnosti i nezakonitosti postupanja prvostupajnskih tijela koji znatno doprinose dugotrajnosti postupka naknade za oduzetu imovinu.

---

<sup>57</sup> Uz zahtjev se prilaže dokaz o hrvatskom državljanstvu, odnosno održanom neprekinutom pravnom sljedništvu i sjedištu na teritoriju Republike Hrvatske, zatim akt o podržavljenju, odnosno podruštvoavljenju imovine, zemljišnoknjižni izvadak sa svim upisima i ispisima od dana podruštvoavljenja do dana podnošenja zahtjeva, punomoć ovjerovljenu od hrvatskih državnih vlasti, izvadak iz matice umrlih ili rješenje o proglašenju nestale osobe umrlom ako zahtjev podnosi zakonski nasljednik, pravomoćno rješenje o nasljeđivanju, ostale isprave ili dokaze kojima se može utvrditi osnovanost zahtjeva

<sup>58</sup> Kos; loc. cit., (bilj. 1)

Dakle, ispravno bi bilo da prvostupanjsko tijelo samo pokuša utvrditi činjenično stanje pribavljanjem potrebne dokumentacije, a sve to imajući na umu i odredbe članka 14. Zakona o općem upravnom postupku koji propisuje da neznanje i neukost stranke i drugih osoba koje sudjeluju u postupku ne smije biti na štetu prava što im prema zakonu pripadaju. Prvostupanjsko tijelo dužno je omogućiti podnositelju zahtjeva za naknadu da dostavi dokumentaciju koja nedostaje, a koju je u stanju pribaviti, s tim da je prvostupanjsko tijelo dužno i samo pribaviti dokumentaciju koju može.<sup>59</sup>

## **8. NEKI OD PROBLEMA U POSTUPKU NAKNADE KOJI UTJEČU NA NJEGOVU DUGOTRAJNOST**

### **8.1. MIŠLJENJE DRŽAVNOG ODVJETNIŠTVA REPUBLIKE HRVATSKE**

Dodatni problem koji znatno doprinosi dugotrajnosti postupka naknade za oduzetu imovinu odnosi se na odredbu članka 4. Zakona o naknadi. Naime, isti propisuje da se odluka u slučajevima oduzimanja imovine na temelju raznih sudskih presuda u kojima je izrečena kazna konfiskacije mora donijeti po prethodno pribavljenom mišljenju Državnog odvjetništva Republike Hrvatske.<sup>60</sup> U dvojbenim slučajevima prije donošenja odluke potrebno je pokrenuti postupak za poništenje presude. Važno je napomenuti kako je upravno tijelo koje vodi postupak vezano mišljenjem Državnog odvjetnika i u upravnom se postupku to mišljenje ne može pobijati.<sup>61</sup> Sve navedeno očigledno produljuje vrijeme potrebno za rješenje ovakvih predmeta te je razlog zašto mnogi od njih ni nakon više od dva desetljeća nisu riješeni.

---

<sup>59</sup> ibid.

<sup>60</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine; op. cit., (bilj. 2), članak 4.

<sup>61</sup> Peček; op. cit., (bilj. 27), str. 37.



Problem koji se javlja u praksi je taj što prvostupanjska tijela tek formalno pokušavaju pribaviti kaznenu presudu nakon čega odmah zatraže mišljenje Državnog odvjetništva iako je posve jasno da se takvo mišljenje može dati isključivo uvidom u sudsku presudu. Dakle, prvostupanjsko tijelo preuranjeno traži navedeno mišljenje i tako uskraćuje rok podnositeljima zahtjeva da pokušaju pribaviti presudu čime bitno utječu na ostvarivanje njihovih prava. S druge strane, prvostupanjska tijela suviše pasivno pribavljaju osuđujuće presude iz državnih arhiva u situacijama kada podnositelj zahtjeva sam ne dostavi iste, iako su dužna u takvim situacijama pokazati veću razinu agilnosti. Međutim, u slučajevima u kojima se osuđujuća presuda ne može pronaći ni u sudskim arhivima, a bez nje nije moguće ishoditi mišljenje Državnog odvjetništva ili je riječ o presudi donesenoj zlouporabom prava ili političke moći, prvostupanjsko tijelo dužno je postupiti sukladno članku 4. stavku 3. Zakona o naknadi i uputiti tužitelja da u propisanom postupku, a prije donošenja odluke o njegovu zahtjevu za naknadu, ishodi poništenje predmetne presude.<sup>62</sup>

## **8.2. USMENA RASPRAVA**

Usmena rasprava jedan je od temeljnih načela Zakona o općem upravnom postupku. Isti propisuje u članku 149. da službena osoba koja provodi postupak određuje, na vlastitu inicijativu ili na prijedlog stranke, usmenu raspravu u svakom slučaju kada je to korisno za razrješenje stvari, a mora je odrediti u stvarima u kojima sudjeluju dvije stranke ili više stranaka s protivnim interesima ili kad se treba izvršiti očevid ili saslušavanje svjedoka i vještaka.<sup>63</sup>

U vezi s provedbom navedenog još jednom nalazimo problem u praksi. Naime, niz slučajeva pokazuje da se prije donošenja rješenja nije održala rasprava iako se, u pravilu, radi o predmetima u kojima sudjeluju dvije ili više osoba sa suprotstavljenim interesima. Stoga, nameće se zaključak

---

<sup>62</sup> Kos; op. cit. (bilj. 1), str. 2

<sup>63</sup> Zakon o općem upravnom postupku; op. cit. (bilj. 15), članak 149.

da je postupak naknade za oduzetu imovinu, u pravilu, dvostranačka ili višestranačka upravna stvar te je prvostupanjsko tijelo, sukladno prethodno navedenoj odredbi, dužno održati usmenu raspravu i na nju pozvati sve stranke u postupku te im na taj način omogućiti da zaštite svoja prava i interese. Drugim riječima, prvostupanjska tijela dužna su održati usmenu raspravu čija je svrha da se stranke u postupku izjasne o svim relevantnim okolnostima i činjenicama što uključuje i mogućnost očitovanja ovlaštenika na naknadu i obvezniku naknade na oblik i izračun naknade.<sup>64</sup> O obveznosti usmene rasprave u postupku povrata oduzete imovine svjedoči i relevantna upravno-sudska praksa.<sup>65</sup> U predmetnoj presudi istaknuto je: "Budući da u upravnoj stvari postoje dvije ili više stranke s protivnim interesima, prvostupanjsko je upravno tijelo bilo dužno održati usmenu raspravu i na tu raspravu pozvati tužitelja, odnosno njegova punomoćnika te mu na taj način omogućiti da u predmetnom upravnom postupku štiti svoja prava i interese."<sup>66</sup>

### **8.3. SUDJELOVANJE STRANAKA U POSTUPKU**

Definiciju stranaka u upravnom postupku propisuje članak 49. Zakona o općem upravnom postupku te je u istom određeno da je stranka osoba na čiji je zahtjev postupak pokrenut ili protiv koje se postupak vodi ili osoba koja radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa ima pravo sudjelovati u postupku.<sup>67</sup> Sukladno navedenom nameće se zaključak da se strankama u postupcima naknade za oduzetu imovinu smatraju: ovlaštenik naknade odnosno osoba na čiji zahtjev je postupak pokrenut, Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, koje svoj položaj stranke u postupku crpi iz samog Zakona o naknadi za oduzetu imovinu, zatim, obveznik naknade te osoba

---

<sup>64</sup> Kos; loc. cit., (bilj. 62)

<sup>65</sup> Peček, op. cit., (bilj 27), str. 424.

<sup>66</sup> presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-6460/2007-6 od 18. rujna 2008.

<sup>67</sup> Zakon o općem upravnom postupku, op. cit., (bilj. 15), članak 49.

u čijoj se imovini nalazi imovina koja je predmet naknade i konačno, osoba koja stvarno koristi tu imovinu.<sup>68</sup>

Problem koji se pojavljuje u praksi je taj što prvostupanjska tijela često pogrešno negiraju strankama njihov položaj te ih onemogućuju u sudjelovanju u postupku. Rezultat toga je da stranke u velikom broju postupaka osnovano prigovaraju da im je povrijeđeno pravo na sudjelovanje u postupku naknade. Navedeno, nadalje, ima za posljedicu poništavanje rješenja i vraćanje predmeta na ponovno postupanje prvostupanjskom tijelu radi otklanjanja spornih nezakonitosti, a sve to naravno dodatno pridonosi dugotrajnosti postupaka naknade za oduzetu imovinu.<sup>69</sup>

Greška koja se vezano uz ovu problematiku često javlja u praksi je onemogućavanje određenih stranaka da sudjeluju u postupku. Takva je praksa, na primjer, s Fondom za naknadu oduzete imovine i Centrom za restrukturiranje, koji je sljednik Fonda za privatizaciju, iako ih prvostupanjsko tijelo određuje obveznicima naknade onemogućuje im sudjelovanje u postupku. Krivo se tumači činjenica da Fond za naknadu oduzete imovine zadržava svoje svojstvo stranke u postupku unatoč tome što ga u velikom broju postupaka zastupa Državno odvjetništvo po mjestu nadležnog ureda koji rješava predmetni postupak.<sup>70</sup>

Nastavno, situaciju dodatno komplicira i činjenica da prvostupanjska tijela, pogrešno, kao stranku u postupku i obveznika naknade određuju Hrvatske šume. Naime, Hrvatske šume nisu stranka u postupku jer one nisu vlasnik oduzetih predmetnih čestica i zato ne mogu niti biti obvezne na vraćanje u vlasništvo predmetnih nekretnina. Stoga se nameće zaključak da je pogrešno postupanje prvostupanjskih tijela koja u predmetima oduzetih šuma navode da se predmetne šume daju u

---

<sup>68</sup> Kos; op. cit., (bilj. 1), str. 3.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Ibid.

vlasništvo Republici Hrvatskoj – Hrvatskim šumama iako je ovdje potpuno jasno da je stranka u postupku Republika Hrvatska, a ne Hrvatske šume.<sup>71</sup>

#### **8.4. IZREKA RJEŠENJA**

Uvidom u izreke rješenja prvostupanjskog tijela uočeno je da se prvostupanjsko tijelo poziva na *"skice lica mjesta"*, a sve kako bi odredilo naknadu za dio nekretnine. U tom smislu u izreci se navodi da su skice sastavni dio rješenja. Logično, postavlja se pitanje kako skica može biti sastavni dio rješenja, kako to pogrešno u izreci navodi prvostupanjsko tijelo. Skica je kao takva neprovediva s aspekta zemljišnoknjižnog prava te uz to čini izreku rješenja nejasnom.<sup>72</sup>

Naime, u izreci rješenja o naknadi potrebno je navesti samo oznake čestica za koje se određuje naknada, po mogućnosti navesti čestice po brojevima pod kojima su oduzeti uz oznaku pod kojim se oznakama danas vode oduzete nekretnine i koja im je površina.<sup>73</sup>

Opisana praksa ponovno dovodi do toga da Ministarstvo pravosuđa kao drugostupanjsko tijelo vraća predmete na ponovni postupak u cilju donošenja rješenja čija će izreka biti izvršna odnosno provediva u zemljišnoknjižnom pravu. Pri tome, drugostupanjsko tijelo ističe da prvostupanjsko tijelo nije imalo osnove nakon provedenog postupka i utvrđenog činjeničnog stanja donositi rješenje kojim česticu vraća u vlasništvo pozivajući se u izreci rješenja na skicu i navodeći da je skica sastavni dio rješenja.<sup>74</sup>

#### **8.5. IZRAČUN NAKNADE**

---

<sup>71</sup> ibid.

<sup>72</sup> ibid.

<sup>73</sup> Peček, op. cit., (bilj 27), str. 433.

<sup>74</sup> Kos; loc. cit., (bilj. 68)

Još jedna nepravilnost koja je uočena u postupku pred prvostupanjskim tijelom odnosi se na metodu izračuna naknade. Člankom 59. Zakona o naknadi propisana su mjerila prema kojima se utvrđuje visina naknade. Problem koji se pojavljuje u praksi je taj što prvostupanjsko tijelo pogrešno izračunava visinu iznosa naknade u slučajevima kada u postupku postoji više ovlaštenika. Dakle, sukladno odredbama Zakona o naknadi i Pravilnika o mjerilima za utvrđivanje naknade za oduzeto građevinsko zemljište i poslovni prostor izračun naknade treba provesti na način da se najprije utvrdi ukupna vrijednost zemljišta, da se ona zatim podijeli na ovlaštenike prema njihovim suvlasničkim omjerima te se onda utvrdi iznos naknade za svakog ovlaštenika naknade. Poštivanje takvog redoslijeda izračuna ima za cilj osigurati najpovoljniju i najpravičniju naknadu. Nasuprot tome, prvostupanjsko tijelo, pogrešno, prvo utvrđuje ukupnu visinu naknade, a onda je podijeli sukladno suvlasničkim omjerima. Navedeno za posljedicu ima nepovoljniji izračun naknade.<sup>75</sup>

Slično tome, prvostupanjsko tijelo griješi kada u izreci rješenja utvrđuje isplatu iznosa naknade u polugodišnjim ratama u situacijama kada je iznos naknade manji od 204, 40 eura. Odluka o načinu isplate iznosa naknade manjeg od nominalne vrijednosti jednog obvezničkog udjela od 204, 40 eura Globalne obveznice Republike Hrvatske za naknadu imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine propisuje da ako iznos naknade po pojedinom ovlašteniku naknade nije dostatan za izdavanje jednog obvezničkog udjela, iznos naknade isplatit će se odjednom u gotovu novcu, u roku od 60 dana od pravomoćnosti rješenja o naknadi kojim se takva naknada određuje.<sup>76</sup>

## 8.6. TROŠKOVI VJEŠTAČENJA

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, str. 4.

<sup>76</sup> Odluka o načinu isplate iznosa naknade manjega od nominalne vrijednosti jednog obvezničkog udjela (204,40 EUR-a) Globalne obveznice Republike Hrvatske za naknadu imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, (*Narodne novine*, br. 6/2009-169)

Još jedna u nizu nepravilnosti i pogreški koje čine prvostupanjska tijela i time doprinose dugotrajnosti postupka za naknadu odnosi se na izvođenje dokaza vještačenjem. Naime, prema odredbama članka 162. stavka 5. Zakona o općem upravnom postupku propisano je da troškove postupka, kao što su putni troškovi službenih osoba, izdaci za svjedoke, vještake, tumače, uviđaj, oglase i drugo koji su nastali u postupku, snosi stranka koja je cijeli postupak izazvala svojim postupanjem.<sup>77</sup> Analogno tome, za donošenje odluke o plaćanju ovakvih posebnih troškova postupka bitno je prethodno utvrditi tko je postupak izazvao. Sukladno odredbi članka 64. stavka 1. Zakona o naknadi postupak naknade oduzete imovine provodi se na zahtjev prijašnjeg vlasnika.<sup>78</sup> Prema tome kada tijelo u postupku obavi radnje koje uzrokuju posebne troškove odredit će da je upravo ta stranka dužna snositi troškove postupka.

Dokaz vještačenjem izvodi se kada je za utvrđivanje ili ocjenu nekih važnih činjenica potrebno stručno znanje kojim osoba koja vodi postupak ne raspolaže. Vještaci su, dakle, osobe koje posjeduju adekvatno stručno znanje kojim pomažu službenim osobama da steknu potrebna saznanja i pravilno izvedu zaključak o pitanjima i činjenicama važnim za rješavanje upravne stvari. Vještak ima pravo na nagradu za obavljeno vještačenje, a zahtjev za istu dužan je postaviti tijelu odmah nakon obavljene radnje vještačenja ili uz dostavljeni nalaz i mišljenje, pri čemu njihov račun mora biti specificiran i obrazložen. Nadalje, prvostupanjsko tijelo dužno je zaprimljeni zahtjev za nagradu prekontrolirati i ustvrditi je li izračun troškova u skladu s Pravilnikom o stalnim sudskim vještacima i Cjenikom stalnih sudskih vještaka.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Zakon o općem upravnom postupku, op. cit., (bilj. 15), članak 162.

<sup>78</sup> Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine; op. cit., (bilj. 2), članak 64.

<sup>79</sup> Kos; op. cit., (bilj. 1), str. 5.

Nerijetko se nalaze primjeri u praksi koji svjedoče tome da vještaci dostavljaju račune u kojima nije na valjani način specificiran zahtjev za nagradu pa tako ni prvostupanjska tijela ne obrazlažu pobijane zaključke tako da navode svaki pojedinačni iznos i radnju na koju se odnose te stoga nije niti vidljivo na koje se točno radnje trošak odnosi. Posljedično se ne može ni utvrditi je li trošak pravilno određen.<sup>80</sup>

## **8.7. SRUŠENI OBJEKTI**

Problem koji se često javlja u postupcima naknade za oduzetu imovinu odnosi se na činjenicu da su objekti koji su predmet naknade nerijetko srušeni ili da su na njihovom mjestu izgrađeni novi. U vezi s tim članak 7. Zakona o naknadi propisuje da se odredbe ovog zakona ne odnose na imovinu koja je u društveno vlasništvo prenesena na temelju propisa iz članka 2. te akata i načina propisanih člankom 3. toga zakona, a koja na dan donošenja ovog zakona u naravi ne postoji.<sup>81</sup>

U praksi prvostupanjska tijela pogrešno i nepotpuno utvrđuju te činjenice zbog čega postaje sporan i sam predmet naknade koji može biti samo ona nekretnina koja je postojala u naravi u vrijeme donošenja Zakona o naknadi. Iz toga slijedi da je nužno pred prvostupanjskim tijelom nesporno utvrditi jesu li nekretnine koje su predmet naknade postojale u naravi u vrijeme donošenja Zakona o naknadi ili se radi o novo izgrađenim objektima na njihovu mjestu.<sup>82</sup>

Čitava svrha inzistiranja na pravilnom i potpunom utvrđivanju ovih činjenica od strane prvostupanjskog tijela proizlazi ponovno iz nastojanja da se cijeli postupak što više pojednostavi i ubrza.

## **8.8. UTJECAJ SUDSKIH ODLUKA**

---

<sup>80</sup> ibid.

<sup>81</sup> Gagro; loc. cit., (bilj. 16)

<sup>82</sup> Kos; loc. cit., (bilj. 79)

Na postupke naknade za oduzetu imovinu i donošenje rješenja imaju značajnog utjecaja i presude i rješenja prvostupanjskih upravnih sudova i Visokog upravnog suda Republike Hrvatske. U praksi nerijetko dolazi do situacije da Ministarstvo pravosuđa kao drugostupanjsko tijelo postupajući po presudama prvostupanjskih upravnih sudova i po presudama Visokog upravnog suda prouzroči neusklađenost s otprije ustanovljenom sudskom praksom o određenim pitanjima u postupku naknade za oduzetu imovinu u upravnim sporovima pred Visokim Upravnim sudom Republike Hrvatske. Također, nije rijetkost ni da drugostupanjsko tijelo postupa po zauzetim shvaćanjima Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, a da prvostupanjski upravni sudovi u donošenju odluka zauzimaju suprotna stajališta u istim situacijama.<sup>83</sup>

Iz navedenoga slijedi da drugostupanjsko tijelo u rješavanju postupaka naknade mora udovoljiti kontradiktornim zaključcima. Naime, drugostupanjsko tijelo mora radi poštivanja obveznosti sudske prakse ili postupati u skladu s prije zauzetom sudskom praksom koju je, kroz svoja rješenja, prenosilo i na postupanje prvostupanjskih tijela i sada istim tim prvostupanjskim tijelima davati suprotne upute za postupanje ili mora samo postupiti na drukčiji način od prijašnjeg. Zaključno, neusklađenost u odlukama žalbenog i prvostupanjskih sudova utječe i na odlučivanje upravnih tijela, a sve to posljedično doprinosi i dugotrajnosti postupka.<sup>84</sup>

## **8.9. NEDOVOLJAN BROJ IZVRŠITELJA**

Analizirajući postupak naknade oduzete imovine očigledno je da postoji problem u radu prvostupanjskih i drugostupanjskih tijela koji je rezultat nedovoljnog broja izvršitelja i neadekvatne educiranosti istih za vođenje i rješavanje ove vrste postupka. Prethodno opisano nerijetko rezultira time da drugostupanjska tijela, zbog nedovoljnog broja izvršitelja, propuštaju donijeti rješenja u

---

<sup>83</sup> ibid., str. 6.

<sup>84</sup> ibid.



zakonskom roku. Slijedom toga stranke su prisiljene podnijeti tužbu prvostupanjskom upravnom sudu zbog propuštanja donošenja rješenja, a isti je zatim dužan zatražiti od drugostupanjskog tijela odgovor na tužbu.<sup>85</sup>

Međutim, u praksi se često događa da drugostupanjsko tijelo donese rješenje prije isteka roka za odgovor na tužbu, ali o tome ne obavijesti sud koji odmah nakon isteka roka za odgovor na tužbu donosi rješenje kojim nalaže donošenje rješenja, ne znajući da je isto već doneseno. Logično, to što sud na taj način predmet ne rješava meritorno već samo procesno, još je jedan od razloga koji dovodi do dugotrajnosti postupka naknade oduzete imovine.<sup>86</sup>

## **9. DVOJBE VEZANE UZ PRIMJENU ZAKONA O NAKNADI I NJEGOVU ODNOSU PREMA UGOVORU SA SVETOM STOLICOM**

Dodatan problem vezan uz primjenu Zakona o naknadi za oduzetu imovinu odnosi se na učinke međunarodnih ugovora na primjenu istog, a naročito na onaj kojeg je Republika Hrvatska sklopila sa Svetom Stolicom o gospodarskim pitanjima.<sup>87</sup>

### **9.1. NADLEŽNOST TIJELA**

Naime, analizirajući Ugovor o gospodarskim pitanjima važno je uočiti da on sadrži odredbe koje utječu na apsolutnu nadležnost tijela koja prema Zakonu o naknadi inače donose odluke u predmetima naknade za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Taj međunarodni ugovor predviđa posebna tijela koja bi bila nadležna za donošenje odluka u predmetima kada su u pitanju pravne osobe Katoličke Crkve. Nasuprot tome, iz postupanja

---

<sup>85</sup> ibid.

<sup>86</sup> ibid.

<sup>87</sup> Odluka o proglašenju zakona o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima, (Narodne novine, br. 18/98)

upravnih tijela Republike Hrvatske, ali i pravnih osoba Katoličke Crkve može se zaključiti da ni jedna strana ne uzima ove odredbe u obzir.<sup>88</sup> Ovakav nesrazmjer u tumačenjima dodatno uzrokuje probleme u postupku.

Članak 10. Zakona o naknadi propisuje da prijašnji vlasnik nema pravo na naknadu za oduzetu imovinu u slučaju kada je pitanje naknade riješeno međudržavnim sporazumom. Iz te odredbe može se zaključiti da se Zakon o naknadi *ratione personae* ne primjenjuje na osobe čije je pravo na naknadu za oduzetu imovinu uređeno međunarodnim ugovorom koji obvezuje Republiku Hrvatsku. Njegova primjena bi, međutim, bila moguća spram ovih osoba samo ako međunarodni ugovor to izričito propisuje. Dakle, Ugovor o gospodarskim pitanjima u svojim člancima 3., 4. i 5. sadrži odredbe iz kojih bi trebalo zaključiti da su za donošenje odluke o naknadi za oduzetu imovinu, ovisno o tome u kojem se obliku naknada daje, nadležna neka druga tijela. Međutim analizirajući iste očigledno je da one nisu dovoljno jasne i precizne te se stoga nameće pitanje postoji li mogućnost da se zakon o naknadi primjenjuje općenito, uključujući i njegove odredbe glede nadležnosti tijela za vođenje postupka i donošenje odluka.<sup>89</sup>

Nadležna upravna tijela uglavnom primjenjuju hrvatske nacionalne propise, ali pri tome nedostatno imaju u vidu odredbe međunarodnog ugovora koji je po pravnom značenju iznad hrvatskih zakona. Stoga, činjenica da oni primjenom nacionalnih propisa određuju vlastitu nadležnost, ne može se smatrati pravilnim postupanjem uzimajući u obzir odredbe međunarodnog ugovora, ali i odredbe Zakona o općem upravnom postupku koje se odnose na nadležnost.<sup>90</sup>

---

<sup>88</sup> Detaljnije analizirajući ovu problematiku možemo uočiti da postoji niz odluka, odnosno rješenja, upravnih tijela Republike Hrvatske kojima se primjerice: utvrđuje pravo određene pravne osobe Katoličke Crkve na naknadu za oduzetu imovinu, da se oduzeta imovina ne može vratiti u posjed ovlašteniku naknade, da će se za oduzetu nekretninu odrediti naknada na temelju Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima te kako je obveznik naknade Republika Hrvatska.

<sup>89</sup> Babić; Kunštek, op. cit. (bilj. 32), str. 76.-77.

<sup>90</sup> Ibid. str. 79.

Primarna dvojba odnosi se na pitanje postoji li uopće nadležnost upravnog tijela Republike Hrvatske da odlučuje u ovakvim predmetima, odnosno može li se odluka o tome koja će se imovina vratiti jer glede nje postoji takvo pravo pravnih osoba Katoličke Crkve, donositi u upravnom postupku koji, koristeći se svojim javnopravnim ovlastima, vodi jedna od ugovornih strana iz međunarodnog ugovora ili bi za to postojala nadležnost povjerenstva iz članka 3. stavka 2. Ugovora o gospodarskim pitanjima. Ako se zauzme stajalište da je ipak nadležno upravno tijelo Republike Hrvatske, onda bi odredba članka 3. stavka 2. Ugovora o gospodarskim pitanjima bila nepotrebna jer bi mješovito povjerenstvo obavljalo samo tehničku radnju prepisivanja nekretnina iz rješenja nadležnih upravnih tijela Republike Hrvatske na popis nekretnina koje će se vratiti. Rezultat toga bilo bi narušavanje ravnopravnosti ugovornih strana što je protivno općim načelima Povelje Ujedinjenih naroda i načelu suverene jednakosti proklamirane u Bečkoj konvenciji o pravu međunarodnih ugovora koja je relevantna iako je Država Vatikanskog Grada nije ratificirala jer je ista općeprihvaćena kao jedan od izvora običajnog međunarodnog prava.<sup>91</sup>

## **9.2. DEFINIRANJE POJMA NOVČANE NAKNADE**

Nadalje, slična problematika javlja se i kod tumačenja odredaba koje se odnose na definiranje pojma novčane naknade za oduzetu imovinu. Postavlja se pitanje treba li isplatiti novčanu naknadu u vrijednosti oduzete imovine imajući u vidu vrijednost te imovine u vrijeme njenog oduzimanja ili u vrijeme donošenja odluke. Pojedine odredbe Zakona o naknadi ukazuju na relevantnost vrijednosti imovine u vrijeme oduzimanja, ali se primjenjuju isključivo u slučaju da je prijašnji vlasnik u razdoblju u kojem je nekretnina bila oduzeta izvršio nekakva ulaganja u istu. Vezano uz to potrebno je razriješiti pitanje koje odredbe Zakona su derogirane Ugovorom koji je, sukladno

---

<sup>91</sup> Staničić, Frane; Pitanje povrata imovine oduzete Katoličkoj Crkvi i problema tumačenja Ugovora o pravnim pitanjima između Republike Hrvatske i Svete Stolice; *Informator*, br. 6362., od 20. travnja 2015., str. 1

članku 40. Ustava, po pravnoj snazi iznad zakona. Imajući na umu da je cilj donošenja Ugovora bio upravo osiguranje povoljnijeg položaja Katoličke Crkve u odnosu na uređenje uspostavljeno Zakonom o naknadi valja zaključiti kako isti ima prednost u primjeni. Stoga možemo zaključiti da su za određivanje naknade za oduzetu imovinu pravnim osobama Katoličke Crkve prvenstveno relevantni članci 2., 4. i 5. Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske.<sup>92</sup>

Naime, članak 2. Ugovora propisuje da se Republika Hrvatska obvezuje pronaći odgovarajuću zamjenu za dio dobara koji nije moguće vratiti i da će isplatiti pravnim osobama Katoličke Crkve naknadu u novcu za ostalu imovinu koja joj neće biti vraćena. Nadalje, članak 4. Ugovora propisuje da će Republika Hrvatska u dogovoru s mjerodavnim vlastima Katoličke Crkve i u skladu sa zakonskim odredbama izvršiti prikladnu zamjenu za dio dobara koji nije u stanju vratiti Katoličkoj Crkvi. Konačno, članak 5. ugovora propisuje da će Republika Hrvatska pravnim osobama Katoličke Crkve od godine 2000., kao novčanu naknadu za oduzeta dobra koja nije moguće vratiti, isplaćivati primjerenu novčanu naknadu u četiri godišnja obroka. Analizirajući prethodne članke postavlja se pitanje kako definirati pojmove odgovarajuća odnosno prikladna zamjena te primjerena novčana naknada.

Iako sam Zakon o naknadi propisuje kako se ista u pravilu daje u novcu ili u vrijednosnim papirima, a samo iznimno u naravi, Ugovor je i u vezi toga propisao povoljniji status za pravne osobe Katoličke Crkve određivši da će se Katoličkoj Crkvi u naravi vratiti imovina koju je moguće vratiti prema zakonskim odredbama. Dakle, možemo zaključiti da se za dobra koja se ne mogu vratiti u naravi ne daje novac, nego druga dobra odnosno odgovarajuća i prikladna naknada. Budući da Ugovor nije specificirao pojam odgovarajuće ili prikladne naknade, u nedostatku boljeg rješenja, definiciju istog valja potražiti u praksi Europskog suda za Ljudska prava. Isti je u slučaju "The

---

<sup>92</sup> Ibid. str. 2.

former king of Greece and others vs. Greece” odredio da primjerena naknada znači vrijednost oduzete imovine u trenutku donošenja odluke o povratu, uzimajući u obzir okolnosti koje su utjecale na tržišnu vrijednost koju je ta imovina imala u trenutku oduzimanja.<sup>93</sup>

Prema tome, kao zamjena se mora dati druga odgovarajuća nekretnina koja odgovara tržišnoj vrijednosti oduzete imovine te se stoga ovdje radi o supstituciji odnosno zamjeni.

U skladu s prethodno navedenim valja definirati i pojam primjerene novčane naknade.<sup>94</sup> Ovdje možemo zaključiti da se prigodom utvrđivanja visine naknade valja poslužiti kriterijima koji su propisani člankom 59. Zakona o naknadi u kojem su određeni postotci visine naknade prema visini vrijednosti pojedine oduzete imovine

Budući da Ugovor propisuje povoljniji položaj Katoličke Crkve u odnosu na sam Zakon, zauzima se stajalište da ograničenja postavljena Zakonom glede omjera visine naknade i vrijednosti imovine za Katoličku Crkvu ne vrijede, kao niti maksimalan iznos za oduzetu imovinu od 3,7 milijuna kuna. Jedino je važno da iznos novčane naknade ne prijeđe 73,26% vrijednosti imovine što predstavlja drugi najveći postotak određen Zakonom o naknadi. Važno je napomenuti kako naknada ipak ne može iznositi 100% tržišne vrijednosti jer je takvo tumačenje u skladu s onim Ustavnog suda

---

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Pri tome valja krenuti od mišljenja Ustavnog suda Republike Hrvatske u kojem stoji da: “nijedna od tranzicijskih zemalja u kojima se pravno regulira i provodi denacionalizacija (u najširem smislu) nema ekonomske moći da u naravi vrati svu oduzetu imovinu (kad bi to pravno i praktički bilo moguće) da nadoknadi štetne posljedice oduzimanja. Zbog toga se u svim nacionalnim zakonima o denacionalizaciji pojavljuju ista ograničenja ( u različitim inačicama i stupnjevima), posebice glede kruga ovlaštenika, imovine koja se naknađuje ili vraća i opsega naknade.” Država se time i vodila prilikom donošenja Zakona o naknadi ali i prilikom sklapanja Ugovora. Prema tome, kada se naknada plaća u novcu, izraz primjerena novčana naknada koju treba utvrditi crkveno-državno povjerenstvo stručnjaka na temelju procjene vrijednosti tih dobara, a u skladu sa zakonskim odredbama, treba tumačiti u skladu s gore navedenim. – prema: Staničić, Frane; Pitanje povrata imovine oduzete Katoličkoj Crkvi i problema tumačenja Ugovora o pravnim pitanjima između Republike Hrvatske i Svete Stolice; Informator, br. 6362., od 20. travnja 2015.

Republike Hrvatske. U svakom slučaju, najvažnije je postići suglasnost između članova crkveno-državnog povjerenstva u vezi odgovarajućeg postotka.<sup>95</sup>

## 10. ZAKLJUČAK

Iako je prvotna svrha zakona o naknadi za oduzetu imovinu bila ispraviti prethodno počinjene nepravde pazeći da se pritom ne počine nove, više od dva desetljeća nakon njegova donošenja teško je odgovoriti potvrdno na pitanje je li taj cilj uistinu i ostvaren. Brojne dvojbe u tumačenju pojedinih odredaba samog Zakona o naknadi kao i nepravilnosti i nezakovitosti u postupcima naknade za oduzetu imovinu rezultirali su dugotrajnošću i neučinkovitošću istog.

Očito je da postoje problemi u radu prvostupanjskih tijela, kako zbog nedovoljnog broja izvršitelja, tako i zbog neadekvatne educiranosti voditelja postupka za vođenje istog. Kao logično rješenje trenutačne situacije, nameće se pojačana edukacija službenika u upravnim tijelima koja rješavaju složene upravne predmete.<sup>96</sup> Na taj način osigurale bi se organizacijske i personalne pretpostavke efikasne provedbe Zakona o naknadi.<sup>97</sup> Uz to potrebno je preciznije i jasnije urediti dvojbeno pitanja iz materije Zakona i na taj način olakšati rad nadležnim tijelima u primjeni istog<sup>98</sup> jer se nespretnim zakonskim rješenjima uzrokuje više štete nego koristi<sup>99</sup> i promašuje svrha koja se tim zakonom htjela postići.

Također, potrebno je dodatno unaprjeđivati upravno-sudsku praksu, naročito o pitanjima koja su zakonskim tekstom nejasno uređena ili uopće nisu uređena te na ta način pomoći u rješavanju

---

<sup>95</sup> Ibid. op. cit. (bilj. 91.)

<sup>96</sup> Kos; op. cit., (bilj. 1), str. 6. i 7.

<sup>97</sup> Koprić, Ivan, Otvorena pitanja rješavanja problema povrata imovine ili naknade za imovinu bivših zemljišnih zajednica, Hrvatska i komparativna javna uprava (HKJU – CCPA), br. 15(2), iz 2015., str. 550.

<sup>98</sup> Gagro, Božo, Praksa Upravnog suda Republike Hrvatske u postupku naknade za oduzetu imovinu, Hrvatska javna uprava, br. 4., iz 2000., str. 747.-748.

<sup>99</sup> Kačer, Hrvoje, Reafirmacija prava vlasništva (na nekretninama) u hrvatskom pravu, posebno u svezi denacionalizacije, pretvorbe i privatizacije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 4., iz 2003., str. 51.

problema koji se javljaju u praksi. U svrhu toga potrebno je raditi na što boljoj pristupnosti sudskoj praksi te dostupnosti raznih savjetovanja i stručnih radova.<sup>100</sup>

Posebna pozornost trebala bi se posvetiti razumnoj duljini trajanja postupka za povrat oduzete imovine i zbog toga što postoji pravni put da stranke ishode naknadu radi povrede tog prava. Naime, rješavanje predmeta u razumnom roku jedan je od elemenata članka 6. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda koji proklamira pravo na pravično suđenje. Vezano uz to valja istaknuti presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu *S. protiv Hrvatske* u kojoj je Europski sud utvrdio da je duljina upravnog postupka o kojem je riječ, a koji je trajao 9 godina i koji je još u tijeku *a priori* nerazumna te bi se takva duljina postupka mogla opravdati samo pod iznimnim okolnostima.<sup>101</sup>

Stoga možemo zaključiti da odgovor na pitanje zašto predmeti naknade za oduzetu imovinu do danas nisu riješeni nije jednostavan. Kočnice postoje u čitavom mehanizmu rješavanja od prvostupanjskog upravnog tijela do suda. Zbog toga bi svi sudionici koji postupaju u predmetima naknade za oduzetu imovinu trebali poduzeti, svaki u okviru svoje nadležnosti, korake koji bi ubrzali rješavanje predmetnih postupaka, a sve kako bi zadovoljštinu dobili oni koji je čekaju već desetljećima.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Karlovčan-Đurović, op. cit. (bilj. 4), str. 35.-36.

<sup>101</sup> Peček, op. cit., (bilj. 27), str. 421.

<sup>102</sup> Kos; loc. cit., (bilj. 96)

## **POPIS LITERATURE**

### PROPISI:

#### **Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine**

(Narodne novine, br. 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02, 98/19)

#### **Zakon o općem upravnom postupku**

(Narodne novine, br. 47/09, 110/21)

#### **Zakon o upravnim sporovima**

(Narodne novine, br. 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21)

#### **Odluka o proglašenju zakona o potvrđivanju Ugovora između Svete Stolice i Republike Hrvatske o gospodarskim pitanjima**

(Narodne novine, br. 18/98)

#### **Odluka o načinu isplate iznosa naknade manjega od nominalne vrijednosti jednog obvezničkog udjela (204,40 EUR-a) Globalne obveznice Republike Hrvatske za naknadu imovine oduzete za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine**

(Narodne novine, br. 6/2009-169)

### KNJIGE:

**Simonetti, P., Denacionalizacija**, Pravni fakultet Sveučilišta: Grafrade, (Biblioteka Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci. Monografije), Rijeka, 2004.

**Peček, R., Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine s komentarima, sudskom praksom i priložima**, Organizator, Zagreb, 2010.

### ČLANCI OBJAVLJENI U ZBORNICIMA RADOVA I STRUČNIM ČASOPISIMA:

**Kos, V., Dugotrajnost postupka naknade za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine**, Informator, Zagreb, 2018.

**Gagro, B., Neka načelna pitanja u svezi s naknadom za oduzetu imovinu**, Informator, Zagreb, 2012.



**Staničić, F., Pitanje povrata imovine oduzete Katoličkoj Crkvi i problema tumačenja Ugovora o pravnim pitanjima između Republike Hrvatske i Svete Stolice; Informator, Zagreb, 2015.**

**Ljubanović, B., Vitez, M., Ovlaštenici naknade u postupku denacionalizacije; Pravni vjesnik, 2006.**

**Karlović-Đurović, Lj., Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine – praksa Upravnog suda Republike Hrvatske; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2008.**

**Jelčić, O., Načela restitucije prava vlasništva I naknade za oduzetu imovinu, Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1998.**

**Jelinić, S., Naknada u vrijednosnim papirima za oduzetu imovinu i mjerila za utvrđivanje naknade; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1998.**

**Borković, I., Pravila postupka naknade za oduzetu imovinu; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 1997.**

**Babić, M., Kunštek, E., Neke dvojbe u primjeni Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine; Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2016.**

**Koprić, I., Otvorena pitanja rješavanja problema povrata imovine ili naknade za imovinu bivših zemljišnih zajednica, Hrvatska i komparativna javna uprava (HKJU – CCPA), 2015.**

**Gagro, B., Praksa Upravnog suda Republike Hrvatske u postupku naknade za oduzetu imovinu, Hrvatska javna uprava, 2000.**

**Kačer, H., Reafirmacija prava vlasništva (na nekretninama) u hrvatskom pravu, posebno u svezi denacionalizacije, pretvorbe i privatizacije, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 2003.**

#### **SUDSKA PRAKSA:**

**Presuda Visokog Upravnog suda Republike Hrvatske, Uss-6/2012-5 od 13. rujna 2012.**

**Presuda Upravnog suda Republike Hrvatske, Us-6460/2007-6 od 18. rujna 2008.**