

Pravno uređenje postupka izvlaštenja u Republici Hrvatskoj

Nodilo, Marija

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:199:300719>

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

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



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Katedra za upravno pravo

Marija Nodilo

**Pravno uređenje postupka izvlaštenja u Republici
Hrvatskoj**

Diplomski rad

Mentor

prof. dr. sc. Marko Šikić

Zagreb, 2024.

SAŽETAK

Cilj ovog rada je prikazati pravno uređenje postupka izvlaštenja u Republici Hrvatskoj. Izvlaštenje je pravni institut upravnog prava, u Republici Hrvatskoj uređen Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade. Naime, radi se o institutu kojim država zahvaća u imovinska prava određenih subjekata te ih ograničava ili oduzima u svoju korist, odnosno korist drugih subjekata. U prvom dijelu rada pobliže je prikazano pravno uređenje postupka izvlaštenja. Definirani su pojmovi poput predmeta izvlaštenja, korisnika izvlaštenja, utvrđivanja interesa Republike Hrvatske. Također, opisane su i pojedine vrste izvlaštenja te donošenje rješenja o izvlaštenju. U drugom dijelu rada pojašnjava se naknada kao *condicio sine qua non*, odnosno kao bitno obilježje instituta izvlaštenja te praksa Europskog suda za ljudska prava vezana za izvlaštenje i određivanje naknade. U zaključku se nalaze zaključna razmatranja glede samog instituta izvlaštenja.

SADRŽAJ

| | |
|--|----|
| 1. UVOD | 1 |
| 2. POVIJESNI RAZVOJ INSTITUTA IZVLAŠTENJA | 2 |
| 2.1. POVIJESNI RAZVOJ INSTITUTA IZVLAŠTENJA U REPUBLICI HRVATSKOJ | 2 |
| 3. PRAVNO UREĐENJE POSTUPKA IZVLAŠTENJA | 4 |
| 3.1. OBJEKT IZVLAŠTENJA | 4 |
| 3.2. KORISNIK IZVLAŠTENJA | 5 |
| 3.3. POSTOJANJE INTERESA REPUBLIKE HRVATSKE | 5 |
| 3.4. NADLEŽNA TIJELA ZA PROVEDBU POSTUPKA | 6 |
| 3.5. VRSTE IZVLAŠTENJA | 6 |
| 3.5.1. POTPUNO IZVLAŠTENJE | 6 |
| 3.5.2. NEPOTPUNO IZVLAŠTENJE | 7 |
| 3.6. POSTUPAK IZVLAŠTENJA | 8 |
| 3.7. PRIPREMNE RADNJE U SVRHU IZVLAŠTENJA | 8 |
| 3.8. OSIGURANJE DOKAZA O STANJU I VRIJEDNOSTI NEKRETNINE | 9 |
| 3.9. PROVOĐENJE POSTUPKA I DONOŠENJE RJEŠENJA O IZVLAŠTENJU | 9 |
| 3.10. PRIVREMENO RJEŠENJE O IZVLAŠTENJU | 11 |
| 3.11. RJEŠENJE O IZVLAŠTENJU | 11 |
| 4. TROŠKOVI POSTUPKA | 12 |
| 5. NAGODBA | 13 |
| 6. STUPANJE U POSJED | 13 |
| 7. REGISTAR IZVLAŠTENIH NEKRETNINA | 14 |
| 8. PONIŠTENJE PRAVOMOĆNOG RJEŠENJA O IZVLAŠTENJU | 14 |
| 9. UKNJIŽBA PRAVA VLASNIŠTVA I DRUGIH STVARNIH PRAVA | 15 |
| 10. NAKNADA ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU | 15 |
| 10.1. ODREĐIVANJE VISINE NAKNADE | 18 |
| 10.2. NAKNADA ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU PREMA ZAKONU O IZVLAŠTENJU I ODREĐIVANJU NAKNADE | 18 |
| 10.3. GRAĐEVINA IZGRAĐENA BEZ AKTA NA TEMELJU KOJEG SE MOŽE GRADITI PREMA POSEBNOM PROPISU ODNOSNO PROTIVNO TOM AKTU | 19 |
| 10.4. NAKNADA ZA USTANOVLENJE SLUŽNOSTI | 19 |
| 10.5. NAKNADA ZA USTANOVLENJE ZAKUPA | 20 |
| 10.6. NAKNADA ZA PRIVREMENO UZIMANJE U POSJED SUSJEDNOG ZEMLJIŠTA | 20 |

| | |
|---|----|
| 10.7. NAKNADA ZA NEKRETNINE ZA KOJE SE , PO POSEBNOM PROPISU, SMATRA DA SU IZVLAŠTENE | 20 |
| 10.8. EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA O NAKNADI ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU | 22 |
| 11. PRAVNO UREĐENJE IZVLAŠTENJA PREMA POSEBNIM ZAKONIMA | 23 |
| 11.1 IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O CESTAMA | 23 |
| 11.2 IZVLAŠTENJE RADI IZMJEŠTANJA INFRASTRUKTURE IZVAN CESTOVNOG ZEMLJIŠTA..... | 24 |
| 11.3. IZVLAŠTENJE RADI IZGRADENJE INFRASTRUKTURE ZA POTREBE JAVNE CESTE IZVAN CESTOVNOG ZEMLJIŠTA | 26 |
| 11.4. STUPANJE U POSJED | 26 |
| 11.5. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O VODAMA | 27 |
| 11.6. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O ZAŠTITI I OČUVANJU KULTURNIH DOBARA | 28 |
| 11.7. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O ZAŠTITI PRIRODE | 29 |
| 12. ZAKLJUČAK..... | 30 |

1. UVOD

„Izvlaštenje (engl. expropriation; njem. die Enteignung) jest institut javnog prava kod kojega javna vlast autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja općeg interesa koji mora biti nedvojbeno utvrđen, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz obvezu davanja pune naknade, a koje se provodi kad je na drugi, blaži način, nemoguće pomiriti javni i privatni interes.“¹ Izvlaštenje ili eksproprijacija (od latinskog ex proprius) je stožerni institut stvarnog i upravnog prava, kojim država na temelju zakona ili upravnog akta oduzima ili ograničava imovinska prava određenih subjekata. U hrvatskom pravnom sustavu pretpostavke na temelju kojih može doći do izvlaštenja moraju biti određene zakonom. Ako je to u interesu Republike, zakonom se može, uz naknadu tržišne vrijednosti, ograničiti ili oduzeti vlasništvo. U oba slučaja radi se o izvlaštenju (eksproprijaciji).²

Izvlaštenje kao institut se javlja još u starom rimskom pravu, a zbog svoje važnosti, primjere uporabe vidimo kroz srednji vijek pa sve do modernih država.³ Ograničenje prava vlasništva postojalo je u svim razdobljima te pravni i društvenim porecima. Osim što je u modernim državama najčešće definirano ustavom, odredbe o izvlaštenju, odnosno ograničenju prava vlasništva pronalazimo i u brojim međunarodnim dokumentima, deklaracijama i poveljama.

Ustav Republike Hrvatske u članku 3. propisuje nepovredivost vlasništva kao jednu od temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. „Moderni pravni sustavi štite pravo vlasništva u svojim temeljnim pravnim izvorima- Ustavima, ali istovremeno propisuju pretpostavke za njegovo oduzimanje.“⁴ Ustavno jamstvo prava vlasništva nije neograničeno, apsolutno. Javna vlast pod određenim pretpostavkama može ograničiti odnosno oduzeti pravo vlasništva, a takvo djelovanje mora biti utemeljeno na zakonu.

Za izvlaštenje je karakteristično da se putem njega omogućava zahvat u imovinska prava određenih subjekata, kada je to zbog javnog interesa neophodno. Unatoč tome što Ustav Republike Hrvatske nepovredivost vlasništva proglašava jednim od temeljnih vrednota pravnog poretka Republike Hrvatske, a također jamči pravo vlasništva kao jedno od temeljnih

¹ Staničić, Frane, Pojmovnik, str. 1177

² Klarić, Petar; Vedriš, Martin, Građansko pravo, Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo, Zagreb, Narodne novine 2014., str. 232.

³ Borković, Ivo, Upravno pravo, Zagreb, Narodne novine 2002., str. 603.

⁴ Zagrajski, Sanja, Nepovredivost prava vlasništva istina ili zabluda, Osijek, vlast. nakl., 2007., str. 67.

prava i sloboda, ta se prava mogu aktom državne vlasti potpuno oduzeti ili ograničiti kako bi se postiglo ostvarenje općeg interesa , a uz uvjet ispunjenja pretpostavki koje su određene zakonom kako bi se ostvarila zaštita prava vlasništva kao jednog od temeljnih ljudskih prava.

2. POVIJESNI RAZVOJ INSTITUTA IZVLAŠTENJA

Izvlaštenje kao pravno sredstvo poznaje i staro rimsko pravo, a primjere njegove upotrebe možemo pronaći još u srednjem vijeku.⁵ Naime, u rimskom pravu postojalo je ograničenje prava vlasništva koje je služilo ostvarenju općeg, društvenog interesa, a možemo reći da je blisko suvremenom institutu izvlaštenja. Pravno reguliranje instituta izvlaštenja nastaje u Francuskoj revoluciji, a u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina navodi se slijedeće: „ : „Nitko se ne može ni najmanjeg dijela svojine riješiti bez suglasnosti vlasnika, izuzev ako to zahtijeva zakonito utvrđen javni interes, ali i tada samo uz pravično i prethodno obeštećenje.“⁶

2.1. POVIJESNI RAZVOJ INSTITUTA IZVLAŠTENJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Pravni institut izvlaštenja na području Republike Hrvatske prvi put je uređen Općim građanskim zakonikom koji je usvojen 1853. godine, a izvlaštenje su u razdoblju između 1853., kada je recipiran Opći građanski zakonik, do 1991. uređivali razni zakoni.⁷ U razdoblju između 1852. i 1918. godine Hrvatska je bila sastavni dio Habsburške Monarhije, kasnije Austro – Ugarskoj Monarhije , a izvlaštenje su tada uređivali razni zakoni i naredbe. Taj period možemo podijeliti na dva dijela: u prvom dijelu izvlaštenje je uređivao Opći građanski zakonik i neki posebni zakoni, poput rudarskog zakona. U drugom dijelu, nakon sklapanja Hrvatsko-ugarske nagodbe, uz prijašnje zakone, izvlaštenje je bilo regulirano i zajedničkim hrvatsko-ugarskim zakonima te autonomnim hrvatskim zakonima.⁸

⁵ Borković, Ivo, op.cit. (bilj. 3) , str. 603.

⁶ Staničić, Frane, Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa – što nam donosi novi zakon o izvlaštenju i određivanju naknade?, Zagrebačka pravna revija, Vol. 2 No. 2, 2013., str 275.

⁷ Ibid.

⁸ Vetma, Britvić, Bosiljka; Baotić, Ivana, Pravno uređenje postupka izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol. 10 No. 3-4, 2016., str 89.

U slijedećem periodu, od 1918. godine do 1941. godine, Hrvatska je bila sastavni dio Kraljevine SHS, poslije Kraljevine Jugoslavije, a za taj period također je karakteristično da ne postoji jedan opći zakon koji uređuje institut izvlaštenja, nego je uređen brojim zakonima. Treba spomenuti jedan od bitnijih zakona, tzv. Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme koji je donesen 1919. godine, a odnosio se na rješavanje agrarnog pitanja. Prema navedenom zakonu izvlaštenje je bilo bliže nacionalizaciji s obzirom na to da se zemljište dodjeljivalo u svrhu obrade zemlje. Vlasnici zemljišta za izvlaštenu zemlju dobivali su odštetu, a osobe koje su dobile izvlaštene zemljišne parcele nisu stjecale pravo vlasništva jer je promjena vlasničkih odnosa trebala biti riješena zakonom. Također, one nisu smjele tu zemlju ni otuđiti, založiti ili predati drugome u posjed jer je i ta problematika trebala biti riješena zakonom.⁹ Prvi ustav Kraljevine SHS predviđao je mogućnost izvlaštenja uz ispunjenje zakonskih pretpostavki, pravednu naknadu i samo ako je to bilo u općem interesu. U to vrijeme materiju izvlaštenja uređivali su brojni zakoni poput Građanski zakonik, Zakon o iskorištavanju vodnih snaga, Zakon o državnim putovima. U razdoblju od 1941.-1945. NDH je proglasila svoj zakon o izvlaštenju.

Razdoblje između 1945. i 1991. godine u pogledu uređenja instituta izvlaštenja možemo podijeliti na dva dijela. Do donošenja Ustava iz 1974. izvlaštenje je bilo uređeno saveznim zakonima, a kasnije je ta nadležnost prešla u djelokrug republika i pokrajina te su one donosile svoje zakone kojima je regulirano izvlaštenje.¹⁰ U SR Hrvatskoj 1978. godine donesen je posebni Zakon o eksproprijaciji.

Nakon raspada Jugoslavije i stvaranja samostalne i suverene Republike Hrvatske, Hrvatska stvara vlastiti pravni sustav. Veliki broj zakona preuzela je iz prethodnog sustava i prilagodila novom demokratskom i tržišnom sustavu. Među njima je bilo i Zakon o eksproprijaciji iz 1978. godine koji je bio na snazi do 1994. godine kada je stupio na snagu Zakon o izvlaštenju.¹¹ Donošenjem Zakona o izvlaštenju riješen je nesklad između Zakona o eksproprijaciji i tzv. božićnog ustava. Navedenim zakonom mijenja se postupak izvlaštenja u Republici Hrvatskoj. Prema dotadašnjoj pravnoj regulaciji, postupak izvlaštenja je bio podijeljen u tri faze: utvrđivanje općeg interesa, provedba postupka te utvrđivanje naknade, a ta tri postupka su se vodila pred različitim tijelima. Prema novom zakonu iz 1994. postupak je podijeljen u dvije faze: utvrđivanje interesa Republike Hrvatske i samog postupka izvlaštenja, a provođenje

⁹ Vetma, Britvić, Bosiljka; Baotić, Ivana, op.cit. (bilj. 8), str. 89

¹⁰ Staničić, Frane, op. cit. (bilj 6), str 275.

¹¹ Vetma, Britvić, Bosiljka; Baotić, Ivana, loc. cit, str 89.

izvlaštenja i određivanje naknade rješavaju se u jednom upravnom postupku, jednim rješenjem, a to je znatno povoljnije za vlasnike nekretnina koje se izvlašćuju.¹² Zakon o izvlaštenju iz 1994. godine je jedan od dugovječnijih zakona u hrvatskom pravnom sustavu, a prve izmjene je doživio tek sedam godina nakon donošenja. Do daljnjih promjena dolazi 2014. godine kada je na snagu stupio Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, a unatoč tome što su najavljivane velike promjene sustav izvlaštenja nije znatnije izmijenjen. Iako se tijekom postupka izvlaštenja navedenim zakonom nije promijenio, uvedeni su novi instituti i izmijenjeni postojeći. Također Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade izmijenjen je i nadopunjen 2017. godine, te 2019. godine.

3. PRAVNO UREĐENJE POSTUPKA IZVLAŠTENJA

3.1. OBJEKT IZVLAŠTENJA

Predmet izvlaštenja, prema zakonu, može biti samo nekretnina. Nekretnina se može izvlastiti kada je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova koji su u interesu Republike Hrvatske i kada se ocijeni da će korištenjem nekretnine, u toj novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem nekretnine na dosadašnji način.¹³ S obzirom da Ustav Republike Hrvatske propisuje da se ograničiti ili oduzeti može vlasništvo, nema zapreke da posebnim zakonodavac posebnim propisom uredi izvlaštenje pokretnina. U Republici Hrvatskoj jedini Zakon koji omogućava izvlaštenje pokretnina je Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara¹⁴. Prema zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara vlasništvo na kulturnim dobrom može se ograničiti radi zaštite i očuvanja kulturnog dobra te se na kulturnom dobru može provesti izvlaštenje i uspostaviti založno pravo.¹⁵ Objektom izvlaštenja mogu biti samo nekretnine, a nekretninom se smatraju različita zemljišta, zgrade te drugi građevinski objekti. Prema zakonu o vlasništvu i drugim stvarnim pravima nekretninu čini zemljišna čestica

¹² Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 6.), str 275.

¹³ Čl.1, ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

¹⁴ Staničić, Frane, Izvlaštenje, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11 No. 4, 2011., str. 1179.

¹⁵ Zakon o zaštiti i očuvanju 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, 114/22

i sve ono što je sa zemljišnom česticom razmjerno trajno spojeno na njenoj površini ili ispod nje.¹⁶

3.2 KORISNIK IZVLAŠTENJA

Korisnik izvlaštenja može biti fizička ili pravna osoba. Zakon je utvrdio široki krug osoba koje izvlaštenjem mogu steći pravo koristiti se izvlaštenom nekretninom, a u svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno.¹⁷ Investitor može biti osim države, bilo koja fizička ili pravna osoba pod uvjetom da se prethodno utvrdilo postojanje interesa Republike Hrvatske za izvođenjem određenih radova, odnosno izgradnjom određene građevine. Korisnik izvlaštenja je osoba u čiju se korist izvlaštenje provodi. Provedbom izvlaštenja korisnik stječe pravo koristiti se izvlaštenom nekretninom u svrhu koja mora biti unaprijed određena.

3.3 POSTOJANJE INTERESA REPUBLIKE HRVATSKE

Prema zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade odluku da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske donosi vlada Republike Hrvatske na prijedlog korisnika izvlaštenja.¹⁸ Jedan od uvjeta da bi se mogao provesti postupak izvlaštenja je postojanje interesa Republike Hrvatske. Za provedbu postupka izvlaštenja ključno je prethodno utvrditi, na način koji je određen zakonom, interes Republike Hrvatske za izgradnju određenih objekata ili izvođenje nekih drugih radova poput gradnje cesta te različitih industrijskih, telekomunikacijskih, energetske i sličnih objekata. Prema zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade smatra se da je interes Republike Hrvatske utvrđen ako je posebnim zakonom propisano da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske.¹⁹ U navedenim slučajevima interes Republike Hrvatske ne treba posebno utvrđivati, jer se u takvim slučajevima presumira da interes postoji te se prijedlog za izvlaštenje neposredno podnosi nadležnom tijelu. Osim u navedenim slučajevima moguće je provesti izvlaštenje i kad je to potrebno radi izgradnje drugih građevina ili izvođenja drugih radova određenih uredbom Vlade

¹⁶ Čl.9.,st.1, 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, 81/15, 94/17

¹⁷ Borković, Ivo, op.cit. (bilj. 3), str. 606.

¹⁸ Čl. 13., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

¹⁹ Čl. 13., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

Republike Hrvatske od državnog i područnog (regionalnog) značaja ili radi provedbe strateških projekata koje je Vlada proglasila strateškim investicijskim projektima.²⁰

3.4. NADLEŽNA TIJELA ZA PROVEDBU POSTUPKA

Prema članku 16. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade postupak koji se odnosi na pripreme radnje u svrhu izvlaštenja kao i sam postupak izvlaštenja provodi stvarno i mjesno upravno tijelo županije odnosno Grada Zagreba u čijem je djelokrugu obavljanje povjerenih poslova državne uprave koji se odnose na poslove izvlaštenja.²¹ Iznimka je nadležno tijelo državne uprave za poslove pravosuđa (Ministarstvo) u slučaju izgradnje objekta ili radova za koje je Vlada Republike Hrvatske donijela odluku o proglašenju strateškog projekta Republike Hrvatske

3.5. VRSTE IZVLAŠTENJA

Ustav Republike Hrvatske u članku 50. st. 1 propisuje da se vlasništvo, ako je to u interesu Republike Hrvatske, može oduzeti ili ograničiti, uz naknadu tržišne vrijednosti. Navedenom Ustavnom odredbom uspostavljene su dvije vrste izvlaštenja, potpuno i nepotpuno. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, u skladu s Ustavnom odredbom, propisuje dvije vrste izvlaštenja: potpuno i nepotpuno izvlaštenje.

3.5.1.POTPUNO IZVLAŠTENJE

Potpuno izvlaštenje predstavlja zahvat u prava vlasništva na nekretnini radi kojeg se ta prava u cijelosti oduzimaju. Potpunim izvlaštenjem nekretnina postaje vlasništvo osobe u čiju korist je izvlaštenje provedeno.²² Za potpuno izvlaštenje karakteristično je da dotadašnjem vlasniku prestaje pravo vlasništva, a ali i druga prava na toj nekretnini. Rješenjem o izvlaštenju,

²⁰ Jelušić, Mario; Šarin, Duška, Ustavno pravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje, Zb. Prav. Fak. Sveuč. Rij., (1991.) V.36., br.2., 2015., 813.-844.

²¹ Čl. 16., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

²² Borković, Ivo, op.cit. (bilj. 3), str. 606.

koje se donosi u upravnom postupku, korisnik izvlaštenja, stječe pravo vlasništva na derivatan način.

3.5.2 NEPOTPUNO IZVLAŠTENJE

Prema odredbi čl. 6. ZION-a nepotpunim izvlaštenjem ograničava se pravo vlasništva na nekretnini ustanovljenjem zakupa ili ustanovljenjem služnosti.²³ Iz toga slijedi da vlasnik nekretnine u slučaju nepotpunog izvlaštenja ne prestaje biti vlasnikom predmetne nekretnine, ali su njegova vlasnička prava zbog postojanja zakupa ili služnosti ograničena pravima korisnika izvlaštenja.

Nepotpunim izvlaštenjem se prava na nekretnini na kojoj postoji pravo vlasništva ograničavaju, a može se javiti u dva oblika kao zakup, te kao služnost. Zakup se može uspostaviti ukoliko će se predmetno zemljište, s obzirom na svrhu za koju se predlaže, koristiti ograničeno vrijeme, a najviše do pet godina u svrhu istraživanja rudnog i drugog blaga, vađenja gline, pijeska, šljunka i slično.²⁴ Nepotpunim izvlaštenjem, bez obzira što se pravo vlasništva ne oduzima, ono se ipak ograničava i to ustanovljenjem zakupa ili služnosti. S obzirom da se radi o ograničenju prava vlasništva vlasnik nekretnine ima pravo na naknadu i to naknadu tržišne vrijednosti nekretnine, odnosno naknadu u visini koliko je tržišna vrijednost nekretnine umanjena ili naknadu u visini zakupnine.

Ako se korištenjem zemljišta na temelju zakupa uništi kultura zemljišta tako da se ona ne može više koristiti na dosadašnji način, vlasnik može u roku od šest mjeseci od dana prestanka zakupa zahtijevati da se provede potpuno izvlaštenje, a nepravovremeno podneseni zahtjevi odbaciti će se.²⁵

²³ Čl.6, ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

²⁴ Borković, Ivo, op.cit. (bilj. 3), str. 606.

²⁵ Čl.17, ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

3.6. POSTUPAK IZVLAŠTENJA

Prema Zakonu, postupci izvlaštenja su poslovi od interesa za Republiku Hrvatsku, pa su prema tome postupci izvlaštenja hitni. Zakon detaljno uređuje sam postupak izvlaštenja. Tako je korisnik izvlaštenja dužan prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje, zatražiti osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje, time da se pod tim podrazumijeva nalaz i mišljenje vještaka ili procjena procjenitelja.²⁶ Postupak izvlaštenja ima tri faze: u prvoj fazi potrebno je utvrditi interes Republike Hrvatske, u drugoj fazi provodi se sam postupak izvlaštenja, a u trećoj fazi utvrđuje se i isplaćuje naknada.

3.7. PRIPREMNE RADNJE U SVRHU IZVLAŠTENJA

„Pripreme radnje za provođenje izvlaštenja (power to survey land; die Vorarbeiten für die Umsetzung der Enteignung) jesu radnje koje budući korisnik izvlaštenja u određenim slučajevima mora provesti da bi utvrdio je li nekretnina koju će predložiti za izvlaštenje pogodna za izgradnju objekta ili namjeravane radove koji su od državnog interesa. Može, primjerice, biti riječ o premjeravanjima, ispitivanjima tla i sl. Kako vlasnik takve radnje može na svojoj nekretnini zabraniti, budući korisnik izvlaštenja ima pravo, radi izrade investicijskih elaborata, podnošenja prijedloga za utvrđivanje interesa RH ili prijedloga za izvlaštenje, zatražiti od nadležnog javnopravnog tijela (ured državne uprave u županiji odnosno ured Grada Zagreba) da mu izda rješenje kojim se dopušta provođenje pripremnih radnji“²⁷. Korisnik izvlaštenja može tražiti da mu se dozvoli da na nekretnini izvrši određene pripreme radnje, a o prijedlogu za odobravanje pripremnih radnji rješenjem će odlučiti županijski ured nadležan za imovinskopravne poslove. Kako bi prijedlog bio odobren podnositelj mora učiniti vjerojatnim da su mu takve radnje potrebne, a pri odobrenju vodit će se računa da se obavljanje pripremnih radnji ne provode u vrijeme koje je nepogodno za vlasnika nekretnine (misleći na kulturu zemljišta i na svrhu koju on koristi). Protiv navedenog rješenja moguće je izjaviti žalbu, a žalba ne odgađa izvršenje rješenja.

²⁶ Baretić, Sanja; Bestvina, Melita; Kontrec Damir, Priručnik za provođenje izvlaštenja (potpunog i nepotpunog) u infrastrukturnim projektima sufinanciranih iz fondova EU. Zagreb: Ministarstvo poljoprivrede i Hrvatske vode, 2016.

²⁷ Staničić, Frane, op.cit. (bilj. 1), str. 1177.

3.8. OSIGURANJE DOKAZA O STANJU I VRIJEDNOSTI NEKRETNINE

Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade propisano je da je korisnik izvlaštenja prije podnošenja prijedloga za izvlaštenje dužan zatražiti, putem Ministarstva ili drugog nadležnog tijela, osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje.²⁸ Osim navedenog korisnik izvlaštenja mora priložiti pravomoćnu lokacijsku dozvolu, te ima obvezu predložiti tri stalna sudska vještaka za procjenu nekretnina ili tri stalna sudska procjenitelja odgovarajuće struke, a s obzirom na karakteristike nekretnine za koju se procjena obavlja.²⁹ Prema Zakonu vrijednost nekretnine izražava se u novcu na temelju procjemenog elaborata stalnog sudskog vještaka za procjenu nekretnina ili stalnog sudskog procjenitelja, izrađenog primjenom Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina kojim je uređena procjena vrijednosti nekretnina.³⁰ Ministarstvo odnosno nadležno tijelo bez odgode će pozvati vlasnika odnosno posjednika nekretnine da se usuglasi s jednim od predloženih procjenitelja ili da sam predloži tri procjenitelja odgovarajuće struke . Ukoliko vlasnik nekretnine odnosno ne izabere ni jednog predloženog procjenitelja, odnosno ne predloži procjenitelja smatrati će se da je suglasan da se osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine povjeri jednom od predloženih procjenitelja.³¹

3.9. PROVOĐENJE POSTUPKA I DONOŠENJE RJEŠENJA O IZLAŠTENJU

„Prijedlog za izvlaštenje podnosi korisnik izvlaštenja nakon što je prema odredbama zakona utvrđen interes Republike Hrvatske za izgradnju objekta ili izvođenje drugih radova.,”³² Korisnik izvlaštenja može podnijeti prijedlog za izvlaštenje nakon što je utvrđen interes Republike Hrvatske za izgradnju određenog objekta ili izvođenje radova.

Prijedlog za izvlaštenje može se podnijeti u roku dvije godine od donošenja odluke kojom je utvrđen interes Republike Hrvatske za izgradnju građevine, odnosno izvođenje određenih radova.³³

²⁸ Čl. 25, ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

²⁹ Čl. 26., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

³⁰ Čl. 25., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

³¹ Čl. 27., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

³² Borković, Ivo, op.cit. (bilj. 3), str. 608.

³³ Ibid.

Zakonom je propisan sadržaj prijedloga, kao i isprave koje prijedlogu moraju biti priložene. Prema Zakonu u prijedlogu moraju biti naznačeni:

1. korisnik izvlaštenja;
2. nekretnina za koju se predlaže izvlaštenje sa zemljišnoknjižnim i katastarskim podacima;
3. vlasnik i posjednik nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje te njihovo prebivalište ili sjedište, odnosno stvarnopravne ovlaštenike na nekretnini te njihovo prebivalište ili sjedište;
4. građevina ili radovi radi kojih se i predlaže izvlaštenje;
5. te podatak o utvrđenom interesu Republike Hrvatske.

Osim navedenog, zakon posebno propisuje da se kao dokaz prijedlogu za izvlaštenje treba priložiti dokaz da je korisnik izvlaštenja prethodno s vlasnikom nekretnine nastojao sporazumno riješiti pitanje stjecanja prava vlasništva na predmetnoj nekretnini, ustanovljenja služnosti odnosno zakupa na nekretnini, a kao dokaz će se smatrati i pokušaj dostave pisane ponude vlasniku nekretnine. Načelno govoreći, država može interes da zadovolji svoju potrebu za nekom nekretninom (zemljištem, objektom) izraziti na dva načina. Prije svega ona može s vlasnikom predmetne nekretnine pregovarajući oko cijene pokušati zaključiti ugovor o prodaji prema načelima obveznog prava. Ako država ne uspije u pogodbi s vlasnikom nekretnine za koju je zainteresirana, jer vlasnik, primjerice, odbija prodati nekretninu ili za nju zahtijeva preveliku cijenu, država će autoritetom vlasti pristupiti izvlaštenju.³⁴

Također, potrebno je priložiti i dokaz o osiguranim novčanim sredstvima položenim kod banke u visini približno potrebnoj za isplatu naknade za izvlaštenu nekretninu. Nadalje, prijedlogu se prilaže dokaz o utvrđenom interesu Republike Hrvatske za izgradnju građevine ili izvođenje radova na toj nekretnini, nalaz i mišljenje vještaka ili procjenu procjenitelja o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje, odnosno procjembeni elaborat koji nije stariji od dvije godine. Korisnik izvlaštenja uz prijedlog za izvlaštenje također prilaže, dokaz da ima osigurana posebna sredstva položena u banci u visini koja je približno potrebna za snošenje njegovog dijela troška postupka, pravomoćnu lokacijsku dozvolu za izgradnju građevine ili izvođenje radova na nekretnini za koju se predlaže izvlaštenje te parcelacijski elaborat ukoliko on nije sastavni dio lokacijske dozvole, a predmet potpunog izvlaštenja je manji od obuhvata zahvata u prostoru koji je određen tom lokacijskom dozvolom.

³⁴ Jelušić, Mario; Šarin, Duška, op. cit. (bilj. 20), str. 813.-844.

O prijedlogu za izvlaštenje u odlučuje Ministarstvo, odnosno nadležno tijelo u upravnom postupku, nakon što obavi očevid, provede usmenu raspravu, te izvede dokaze radi utvrđivanja svih bitnih činjenica. Ako je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno, te ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, Ministarstvo odnosno nadležno tijelo mora istodobno održati usmenu raspravu radi sporazumnog određivanja naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja. Ukoliko se u postupku vlasništvo iz nekog razloga ne može utvrditi kao neprijeporno, Ministarstvo odnosno nadležno tijelo će donijeti rješenje o izvlaštenju kojim će obvezati korisnika izvlaštenja da iznos utvrđene naknade za izvlaštenje položi na poseban račun.

3.10. PRIVREMENO RJEŠENJE O IZVLAŠTENJU

Kada je u provedenom postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno, ali se vlasnik nekretnine protivi izvlaštenju, konkretnije visini naknade koja je utvrđena procjembenim elaboratom Ministarstvo odnosno drugo nadležno tijelo će na zahtjev korisnika izvlaštenja, a nakon održane rasprave, donijeti privremeno rješenje o izvlaštenju. Privremenim rješenjem potvrdit će se interes RH utvrđen zakonom ili odlukom i naložiti će se upis prava vlasništva u javim knjigama u korist korisnika izvlaštenja, a nakon što korisnik izvlaštenja dokaže da je prijašnjem vlasniku stavio na raspolaganje iznos naknade koji je utvrđen procjembenim elaboratom. Privremenim rješenjem korisniku izvlaštenja se omogućuje brži upis prava vlasništva u zemljišne knjige.

3.11. RJEŠENJE O IZVLAŠTENJU

Prema Zakonu Ministarstvo odnosno nadležno tijelo donosi u upravnom postupku rješenje o izvlaštenju kao upravni akt, a dispozitiv rješenja je također određen zakonom.³⁵ Prije donošenja rješenja, nadležno tijelo mora saslušati vlasnika izvlaštene nekretnine te ga poučiti o njegovom pravu da traži izvlaštenje preostalog dijela nekretnine. Rješenje se donosi u pisanom obliku na propisanom obrascu. Nadležno tijelo koje je donijelo rješenje o izvlaštenju, odnosno službena osoba može ispraviti greške u imenima ili brojevima, pisanju, računanju te druge očite netočnosti u rješenju. Ispravak greške proizvodi pravni učinak od dana od kojega proizvodi pravni učinak rješenje koje se ispravlja. Ukoliko se rješenjem prihvaća prijedlog za nepotpuno izvlaštenje potrebno je da ono sadrži i naznaku djela nekretnine na kojem se ustanovljava služnost odnosno zakup.

Pravomoćno rješenje može se poništiti na zahtjev prijašnjeg vlasnika ako korisnik izvlaštenja u roku od pet godina od dana pravomoćnosti rješenja, odnosno od dana stupanja u posjed nije započeo izvođenje radova odnosno građenje objekta radi kojih je nekretnina izvlaštena ili ako izvlaštenu nekretninu ne koristi u svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno. Međutim, taj rok ne teče za vrijeme za vrijeme u kojem korisnik izvlaštenja nije mogao započeti građenje odnosno izvođenje radova zbog izvanrednih, vanjskih i nepredvidljivih okolnosti koje su nastale nakon pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, a koje nije mogao spriječiti odnosno izbjeći, a pod uvjetom da je korisnik izvlaštenja te okolnosti odmah po njihovu nastanku prijavio pisanim putem tijelu koje je donijelo rješenje o izvlaštenju. Rješenje o izvlaštenju ne može se poništiti nakon što protekne sedam godina nakon nastupa pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno od dana stupanja u posjed izvlaštene nekretnine.

4.TROŠKOVI POSTUPKA

Sve troškove postupka izvlaštenja snosi korisnik izvlaštenja, izuzev onih troškova postupka koji su nastali povodom neuspjele žalbe vlasnika nekretnine, a koje snosi vlasnik.³⁶ Prema Zakonu odrediti će se naknada samo onih troškova koji su bili potrebni za vođenje postupka. Ministarstvo će brižljivo ocijeniti sve okolnosti, te donijeti odluku o troškovima koji su bili potrebni i njihovoj visini.³⁷

³⁵ Čl. 27., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

³⁶ Borković, Ivo, op.cit. (bilj. 3), str. 615.

³⁷ Čl. 38. ,ZION , NN 74/14, 69/17, 98/19

5. NAGODBA

U postupku izvlaštenja, prema Zakonu korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine mogu sklopiti nagodbu o obliku i visini naknade, te o roku do kojeg korisnik izvlaštenja je dužan naknadu isplatiti, odnosno izvršiti svoje obveze u vezi s naknadom.³⁸ Osim navedenog, stranke mogu do okončanja samog postupka izvlaštenja sklopiti nagodbu i o drugim pitanjima poput stjecanja prava vlasništva, te ustanovljenja zakupa odnosno služnosti. Ukoliko je nagodbom u potpunosti riješeno pitanje stjecanja prava vlasništva, ustanovljenja zakupa odnosno služnosti, postupak izvlaštenja će se obustaviti.³⁹

6. STUPANJE U POSJED

Korisnik izvlaštenja stječe pravo stupanja u posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, pod uvjetom da je do tog dana vlasniku izvlaštene nekretnine isplatio naknadu odnosno ispunio svoje obveze u vezi s naknadom. Ako nije ispunio navedenu obvezu u roku, u posjed može stupiti tek danom isplate naknade, odnosno danom predaje u posjed druge odgovarajuće nekretnine, osim ako se nisu drukčije sporazumjeli.⁴⁰ Stupanje u posjed izvlaštene nekretnine odnosi se na trenutak od kojeg korisnik može započeti s korištenjem predmetne nekretnine, odnosno izvođenjem radova zbog kojih je izvlaštenje i provedeno. U pravilu, taj trenutak će biti pravomoćnost rješenja o izvlaštenju, ali zakon predviđa i mogućnost prijevremenog stupanja u posjed izvlaštene nekretnine.

Zakonom je uređena i mogućnosti prijevremenog stupanja u posjed izvlaštene nekretnine, pod uvjetom da korisnik izvlaštenja dokaže postojanje pravnog i opravdanog interesa, odnosno postojanje vjerojatnosti da će nastupiti znatna šteta.⁴¹ Naime, korisnik izvlaštenja koji dokaže postojanje pravnog i opravdanog interesa odnosno vjerojatnost nastupa znatne štete može, u tijeku postupka izvlaštenja, podnijeti zahtjev za stupanje u posjed nekretnine za koju je podnesen prijedlog za izvlaštenje Ministarstvu odnosno nadležnom tijelu

³⁸ Čl. 39., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

³⁹ Čl. 39., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

⁴⁰ Čl. 40., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

⁴¹ Čl. 41., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

koje vodi postupak izvlaštenja. Uz zahtjev potrebno je podnijeti i dokaz da je vlasniku nekretnine isplaćena sporazumno utvrđena naknada ili naknada u visini utvrđenoj nalazom i mišljenjem vještaka ili procjenom procjenitelja odnosno da je taj iznos naknade uplaćen na poseban račun. Ukoliko se radi o izgradnji građevine ili izvođenju radova javne infrastrukture korisnik izvlaštenja nije dužan dokazivati postojanje pravnog i opravdanog interesa, u skladu s posebnim zakonom. Ministarstvo odnosno nadležno tijelo dužno je o zahtjevu odlučiti bez odgode. Ukoliko korisnik izvlaštenja stupi u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, a prijedlog za izvlaštenje u konačnici bude odbijen, vlasnik nekretnine u tom slučaju ima pravo na naknadu štete koju mu je korisnik izvlaštenja nanio stupanjem u posjed nekretnine te je korisnik izvlaštenja dužan vlasniku nekretnine vratiti posjed predmetne nekretnine.⁴²

7. REGISTAR IZVLAŠTENIH NEKRETNINA

Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa je dužno voditi Registar izvlaštenih nekretnina. Navedeni registar se vodi u elektroničkom obliku, javan je, te se nalazi na internetskim stranicama Ministarstva. Registar sadržava podatke o načinu utvrđivanja interesa Republike Hrvatske, svrsi izvlaštenja, vrsti izvlaštenja, katastarskim česticama, katastarskim općinama u kojima se nalaze nekretnine, obliku i visini naknade i podatke o strankama. Ministar donosi pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra, načinu i rokovima dostave podataka, te načinu i zaštiti identiteta stranaka.

8. PONIŠTENJE PRAVOMOĆNOG RJEŠENJA O IZVLAŠTENJU

Zakon je predvidio mogućnost da se na zahtjev prijašnjeg vlasnika izvlaštene nekretnine pravomoćno rješenje o izvlaštenju može poništiti. Poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju predstavlja izvanredni pravni lijek, a samom poništenju se pristupa vrlo ozbiljno, te se u praksi rješenje poništava samo iznimno. Prijašnji vlasnik izvlaštene nekretnine može

⁴² Britvić, Vetma, Bosiljka; Baotić, Ivana, op. cit. (bilj. 8), str 89.

postaviti zahtjev da se navedeno rješenje poništi, ukoliko korisnik u roku od 5 godina od pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno od dana stupanja u posjed izvlaštene nekretnine nije započeo sa gradnjom građevine ili izvođenjem radova radi kojih je nekretnina izvlaštena, a koji su u interesu Republike Hrvatske. U svakom slučaju rješenje o izvlaštenju ne može se poništiti istekom sedam godina od njegove pravomoćnosti.⁴³

9. UKNJIŽBA PRAVA VLASNIŠTVA I DRUGIH STVARNIH PRAVA

U postupku izvlaštenja potrebno je u zemljišne knjige izvršiti zemljišnoknjižni upis određen rješenjem o izvlaštenju.⁴⁴ u zemljišnu knjigu će se također upisati zabilježba pokretanja postupka izvlaštenja te zabilježba zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom unutar roka od sedam godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. U zemljišnu knjigu se provodi samo rješenje o izvlaštenju, brišu se hipoteke, služnosti i druga stvarna prava koja izvlaštenjem prestaju, upisuje se služnost odnosno zakup koji je ustanovljen. Prema članku 56. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade uknjižba prava vlasništva i drugih stvarnih prava na izvlaštenoj nekretnini odnosno na nekretnini koja je dana na ime naknade vlasniku nekretnine, upisat će se na zahtjev korisnika izvlaštenja ili vlasnika nekretnine i to na temelju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju i dokaza o isplaćenju naknadi u iznosu koji je određen rješenjem o izvlaštenju odnosno dokaza o stjecanju prava vlasništva vlasnika nekretnine na drugoj odgovarajućoj nekretnini.⁴⁵

10. NAKNADA ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU

⁴³ Čl. 45., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

⁴⁴ Kontrec, Damir, Nepotpuno izvlaštenje i upis u zemljišne knjige, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 36 No. 1, 2015., str. 523.

⁴⁵ Čl. 56., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

“Naknada za izvlaštenu nekretninu jedan je od bitnijih elemenata izvlaštenja, a način njezinog utvrđivanja i isplate predstavlja posebno važnu fazu čitavog postupka izvlaštenja“⁴⁶ Naknada za izvlaštenu nekretninu iznimno je važan element instituta izvlaštenja, a određivanje naknade ključan je korak u postupku izvlaštenja.

Općenito, pitanje davanja naknade u postupku izvlaštenja kretalo u širokom prostoru između dva ekstrema. Prvo, da se zbog kolektivističkog socijalnog koncepta i teškog materijalnog stanja u određenim povijesnim razdobljima, onome od koga se oduzimalo vlasništvo nije priznavalo apsolutno nikakvo pravo na naknadu jer su zahtjevi društva bili na prvom mjestu, te se od njega tražilo da podnese potpuni gubitak, kao žrtvu za interes zajednice. Nasuprot tome, nalazi se individualistička liberalna koncepcija prema kojoj se onome od koga država u ime zajednice oduzima vlasništvo za njezinu dobrobit, priznaje pravo na naknadu za oduzeto vlasništvo kao da je njime bivši vlasnik raspolagao svojom voljom u skladu sa ekonomskim načelima, kao i načelima slobodnog pravnog prometa. U suvremenim prilikama uzima druga situacija se uzima kao opće pravilo.⁴⁷

„Za određivanje naknade postoje dva sustava, sustav pravične naknade, koji prevladava u svijetu, i sustav tržišne naknade. U Hrvatskoj iz povijesnih razloga (od 1968. do 1994. bio je na snazi sustav pravične naknade, ali ona je često bila sve samo ne pravična) postoji sustav tržišne naknade“⁴⁸ Odluka ustavotvorca bila je motivirana činjenicom da je u našem pravnom poretku do stvaranja samostalne Republike Hrvatske bilo propisano davanje pravične naknade za izvlaštenu nekretninu, koja je bila sve samo ne pravična, te se ustavotvorac kako bi osigurao da se takva situacija ne ponovi opredjeljuje za sustav tržišne naknade. U Hrvatskoj se prije 1990. godine, u socijalističkom sustavu, za izvlaštenje davala, tzv. pravična naknada koja u pravilu ne bi odgovarala vrijednosti oduzetih nekretnina, u današnjem građanskom društvu u kojem imovinski odnosi počivaju na individualističkim ustavnim načelima kojima se štiti vlasništvo, takva praksa ne bi bila prihvatljiva.⁴⁹ Iz navedenog vidimo da se vlasniku izvlaštene nekretnine mora dati naknada u visini tržišne vrijednosti, a u skladu s ekonomskim načelima.

Zakonom je propisano da se naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuju novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog

⁴⁶ Borković, Ivo, op.cit. (bilj.3), str. 610

⁴⁷ Jelušić, Mario; Šarin, Duška, op.cit. (bilj. 20), 813.-844.

⁴⁸ Staničić, Frane, op.cit. (bilj. 27), 1177

⁴⁹ Ibid.

rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe.⁵⁰ Određivanje visine naknade, te način isplate iste uz utvrđenje javnog interesa je najvažniji dio postupka izvlaštenja.

„Vrhovni je sud odredio da je tržišna cijena: „ona cijena po kojoj se neka roba (što su i nekretnine) u određeno vrijeme slobodno prodaje na odgovarajućem tržištu, i ona se određuje kao rezultat konkretnog odnosa ponude i potražnje na tržištu. Na cijenu, dakle, utječu čimbenici tržišta koji najviše odgovaraju područjima na kojima se nalazi zemljište za koje se utvrđuje naknada“.⁵¹

Naknada tržišne vrijednosti, pravednije je rješenje od ranije pravične naknade, zbog toga što se pravična naknada do stupanja na snagu Zakona o izvlaštenju određivala neprimjereno. Naime Zakon o eksproprijaciji nije definirao što smatra pravičnom naknadom, već je upravna i sudska praksa kroz svoje odluke dala granice te naknade. Prema tome, Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade je pravedniji, ali pojam tržišne vrijednosti nije dovoljno preciziran u samom Zakonu, a ni praksa nije dala očekivan doprinos razvoju i definiranju tog pojma. Također, navedene zakonske odredbe ne uzimaju u obzir afekcijsku vrijednost koju određena nekretnina ima za vlasnika, te navedeno zakonsko rješenje ne osigurava potpuno obeštećenje vlasnika.⁵²

Prema Zakonu naknada za izvlaštenu nekretninu nije određena kao obeštećenje kako je to u nekim zemljama Europske Unije, ali kod naknade u drugoj odgovarajućoj nekretnini zapravo je riječ o specifičnoj prirodnoj generičkoj restituciji.⁵³ S obzirom da država zahvaća u privatno vlasništvo, te da građani trpe zbog zadovoljenja općeg interesa, nužno je da zauzvrat dobiju određenu naknadu.

U slučajevima potpunog izvlaštenja obveza davanja naknade propisana je ustavom odnosno zakonom kao određeno obeštećenje za oduzetu nekretninu. Korisnik izvlaštenja na taj način preuzima obvezu isplate naknade, a prijašnji vlasnik izvlaštene nekretnine stječe subjektivno pravo na tu naknadu. Iznimno ustavne norme dopuštaju da se postupak izvlaštenja provede bez naknade, a to predstavlja izuzetak od općeg pravila.⁵⁴ Obveza isplate naknade za izvlaštenu nekretninu propisana je ustavom, odnosno zakonom. S obzirom da se radi o pitanju

⁵⁰ Čl.46., st 1., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

⁵¹ Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 6), str 275.

⁵² Zagajski, Sanja, Nepovredivost prava vlasništva istina ili zabluda, Osijek, vlast. nakl. (2007.), str 127.

⁵³ Zagajski, Sanja, Ibid., str 129.

⁵⁴ Vetma, Britvić, Bosiljka; Baotić, Ivana; op.cit. (bilj. 8), str.89.

koje ima veliku političku važnost, ustavi modernih država propisuju obvezu davanja naknade u svim slučajevima oduzimanja ili ograničavanja prava vlasništva na nekretnini.

10.1. ODREĐIVANJE VISINE NAKNADE

Procjena vrijednosti nekretnine koja je predmet izvlaštenja postupak je koji obavljaju stalni sudski vještaci i stalni sudski procjenitelji. Prilikom procjene stalni sudski vještaci, te stalni sudski procjenitelji moraju se pridržavati pravila struke, primjenjujući pažnjom dobrog stručnjaka, te uzeti u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja.⁵⁵ Procijenjena vrijednost nekretnine, na jasan i transparentan način se izlaže u procjembenom elaboratu. Tržišna vrijednost nekretnine za koju se predlaže izvlaštenje sukladno članku 25. stavku 2. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade utvrđuje se primjenom posebnog propisa: Zakona o procjeni vrijednosti nekretnina koji je stupio na snagu 2015. godine. Do njegovog donošenja primjenjivala se Uredba o procjeni vrijednosti nekretnina, donesena na temelju članka 196. stavka 6. Zakona o prostornom uređenju.

10.2. NAKNADA ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU PREMA ZAKONU O IZVLAŠTENJU I ODREĐIVANJU NAKNADE

Prema Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade, naknada za potpuno izvlaštenu nekretninu određuje se, u pravilu, davanjem u vlasništvo druge odgovarajuće nekretnine čija vrijednost odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu, kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti životni uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu, osim ako vlasnik nekretnine ne prihvati drugu odgovarajuću nekretninu ili korisnik izvlaštenja ne može osigurati takvu nekretninu, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine.⁵⁶ Izvlaštenjem nastaje za korisnika izvlaštenja obveza isplate naknade, a ta obveza je određena ustavom Republike Hrvatske, te navedenim zakonom. U obzir se uzima tržišna vrijednost nekretnine u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe. Kako bi se vlasnika moglo obeštetiti isplatom novčane naknade potrebno je odrediti tržišnu vrijednost izvlaštene nekretnine. Tržišna vrijednost izvlaštene nekretnine određuje se na način propisan člankom 25.

⁵⁵ Čl.22., Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina NN 78/15

⁵⁶ Čl. 46., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

stavak 2. koji propisuje da je tržišna vrijednost nekretnine je vrijednost nekretnine koja se izražava u novcu na temelju obrazloženog nalaza i mišljenja ovlaštenog vještaka ili procjenitelja, a koji je izrađen primjenom posebnog propisa iz područja prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnina, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji te o metodama procjene nekretnina.

10.3. GRAĐEVINA IZGRAĐENA BEZ AKTA NA TEMELJU KOJEG SE MOŽE GRADITI PREMA POSEBNOM PROPISU ODNOSNO PROTIVNO TOM AKTU

Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade u članku 48. propisuje da vlasnik građevine nema pravo na naknadu za građevinu koja je izgrađena bez akta na temelju kojega se može graditi prema posebnom propisu odnosno koja je izgrađena protivno tom aktu.⁵⁷ Uklanjanje ili ozakonjenje navedene građevine predstavlja prethodno pitanje u postupku izvlaštenja. Ukoliko Ministarstvo odnosno 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. Postupak koji je prekinut radi rješavanja prethodnog pitanja nastaviti će se kad odluka o tom pitanju postane pravomoćna.

10.4. NAKNADA ZA USTANOVLJENJE SLUŽNOSTI

Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade u članku 51. propisuje da se za ustanovljenje služnosti naknada određuje u iznosu za koji je zbog ustanovljenja služnosti umanjena tržišna vrijednost nekretnine.⁵⁸ U postupku ustanovljenja služnosti prvenstveno je potrebno utvrditi tržišnu vrijednost nekretnine na kojoj se uspostavlja služnost, te jeli ta vrijednost umanjena nakon čega se naknada najčešće daje u gotovom novcu. Također, ukoliko je prilikom ustanovljenja služnosti vlasnik nekretnine pretrpio određenu štetu, tada korisnik izvlaštenja vlasniku nekretnine odgovara prema općim pravilima o odgovornosti za štetu.⁵⁹

⁵⁷ Čl. 48., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

⁵⁸ Čl. 52., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

⁵⁹ Kontrec, Damir, op.cit. (bilj. 44), str. 523

10.5. NAKNADA ZA USTANOVLJENJE ZAKUPA

Prema zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade članak 52. za ustanovljenje zakupa naknada se određuje u visini zakupnine koja se postiže na tržištu. Naknada se u ovom slučaju može odrediti u godišnjem iznosu , te u jednokratnom iznosu za čitavo vrijeme trajanja zakupa. U slučaju zakupa vlasnik nekretnine stječe pravo na naknadu od dana kada je korisnik izvlaštenja stupio u posjed zemljišta. Također kao i kod ustanovljenja služnosti za eventualnu štetu nastalu ustanovljenjem zakupa, korisnik izvlaštenja odgovara vlasniku nekretnine prema općim pravilima o odgovornosti za štetu, dakle pod pretpostavkama za odštetnu odgovornost.⁶⁰

10.6. NAKNADA ZA PRIVREMENO UZIMANJE U POSJED SUSJEDNOG ZEMLJIŠTA

Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade propisuje naknadu za privremeno uzimanje u posjed susjednog zemljišta određuje se u visini i na način kako zakonom propisano za naknadu u slučaju ustanovljenja zakupa.

10.7. NAKNADA ZA NEKRETNINE ZA KOJE SE , PO POSEBNOM PROPISU, SMATRA DA SU IZVLAŠTENE

Prema zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade za nekretnine za koje je stranoj osobi prestalo pravo vlasništva na temelju članka 358. stavka 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, kao i nekretnine koje strana osoba ne može steći nasljeđivanjem na temelju članka 358. stavka 3. toga Zakona naknada se, po zahtjevu strane osobe, određuje u postupku i na način propisan zakonom.⁶¹

Člankom 57. Zakona obuhvaćene su nekretnine za koje je stranoj osobi prestalo pravo vlasništva na temelju članka 358. stavka 2. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima , kao i nekretnine koje strana osoba ne može steći nasljeđivanjem na temelju članka 358. stavka 3. istoga Zakona. Naime, članak 358. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima regulira

⁶⁰ Kontrec, Damir, op.cit. (bilj. 44) , str. 522.

⁶¹ Čl. 57., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

pitanje prava vlasništva nad nekretninama na isključenom području, odnosno predviđa ograničenje glede njegova stjecanja stranim osobama. Isključeno područje jest područje koje je radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske zakonom proglašeno područjem na kojem strane osobe ne mogu imati pravo vlasništva, osim ako je zakonom što drugo određeno. Pri tome su moguće dvije situacije:

1. da je strana osoba stekla pravo vlasništva na toj nekretnini prije nego što je područje na kojem nekretnina leži proglašeno isključenim područjem te joj kasnije prestaje pravo vlasništva na istoj;

2. da strana osoba ne može steći pravo vlasništva na nekretnini koja leži na isključenom području, a koje bi inače stekla nasljeđivanjem.⁶²

U oba navedena primjera strana osoba ima pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju, kao da joj je ta nekretnina oduzeta u postupku izvlaštenja, a obveznik isplate naknade je Republika Hrvatska. Navedeno pravo ostvaruje se u postupku koji se pokreće na zahtjev prijašnjeg vlasnika, a na temelju pravomoćnog rješenja kojim joj je prestalo pravo vlasništva, odnosno pravomoćnog rješenja o nasljeđivanju kojim joj je utvrđeno pravo na tu naknadu.

Prema zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade u slučaju proširenja granice pomorskog dobra izvan granice koja se po samom zakonu kojim se uređuje pomorsko dobro smatra pomorskim dobrom odnosno izvan granice određene aktom nadležnog tijela donesenog na temelju zakona kojim se uređuje pomorsko dobro, za nekretnine na koje je proširena granica naknada se, po zahtjevu prijašnjeg vlasnika, određuje u postupku i na način propisan zakonom⁶³ Navedenom zakonskom odredbom određena je primjena odredbi o izvlaštenju na nekretnine na koje je proširena granica pomorskog dobra i to zbog prirodnih pojava, proglašenja kopna pomorskim dobrom ili zbog promjena dokumenata prostornog uređenja. S obzirom da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva, kao ni druga stvarna prava, vlasništvo se u navedenom slučaju ne prenosi na drugu osobu. Unatoč tome, dotadašnji vlasnik mora biti oštećen, a naknada se ostvaruje na temelju akta o određivanju granica pomorskog dobra, te ovjerovljenog geodetskog elaborata, u postupku koji se pokreće na zahtjev prijašnjeg vlasnika.

⁶² Čl. 358., 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, 81/15, 94/17

⁶³ Čl. 58., ZION, NN 74/14, 69/17, 98/19

10.8. EUROPSKI SUD ZA LJUDSKA PRAVA O NAKNADI ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU

„Za procjenu važnosti naknade u postupcima izvlaštenja važna je praksa ESLJP-a. Naime, da bi se izvlaštenje moglo provesti sukladno Konvenciji, „zadiranje u mirno uživanje vlasništva mora postići „pravičnu ravnotežu“ između zahtjeva općeg interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinca.“ Ako se ne bi isplatila naknada, ta se ravnoteža nikako ne bi mogla postići. U tom bi slučaju takvo zadiranje bilo protivno Konvenciji“⁶⁴ Brojni međunarodni dokumenti, pa tako i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, sadrže odredbe o pravu vlasništva kao jednom od temeljnih ljudskih prava, ali navedeno ne umanjuje pravo države da donese zakone kojima će regulirati upotrebu vlasništva u skladu s općim interesima. Nakon drugog svjetskog rata, jedan od važnijih pravnih dokumenata, koji su doneseni u tom razdoblju je upravo Protokol br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1952. godine. Navedeni protokol, u čl.1. propisuje da svaka pravna i fizička osoba ima pravo na mirno uživanje svog vlasništva. Treba nadodati da je Europski sud za ljudska prava u više predmeta utvrdio povredu navedenog prava, koje je zajamčeno člankom 1. Konvencije, a jedan od predmeta je i Bistrović protiv Hrvatske iz 2007. godine.

U presudi u predmetu Bistrović protiv Hrvatske Europski sud je iznio vrlo važne stavove u vezi zaštite prava vlasništva u postupcima izvlaštenja i određivanja naknade.⁶⁵ Podnositelji zahtjeva u navedenom slučaju tvrde da nisu primili naknadu u visini pune tržišne vrijednosti svoje izvlaštene nekretnine koja je djelomično izvlaštena, radi gradnje autoceste, te da se u postupku izvlaštenja nije vodilo računa o značajno smanjenoj vrijednosti njihove preostale nekretnine, pri čemu se pozivaju na članak 1. Protokola broj 1. Konvencije.

Europski sud za ljudska prava u svojoj odluci, u navedenom predmetu, ukazao da kod izvlaštenja nekretnina u vlasništvu supružnika Bistrović kod određivanja naknade nije postignut onaj obvezujući, poštenu razmjernost između općeg interesa i interesa pojedinca da mirno uživa svoje pravo vlasništva i da vlasnici nisu primili odgovarajuću naknadu za izvlašteni dio nekretnine kao i posebnu zadovoljstvinu za umanjenje vrijednosti preostalog dijela nekretnine.

Zbog toga se po prvi puta u Republici Hrvatskoj ponoviti postupak radi određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu, ali i naknade za umanjenje vrijednosti preostalog dijela

⁶⁴ Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 6) , str 275.

⁶⁵ Presuda je dostupna na hrvatskom jeziku na stranici www.pravosudje.hr

nekretnine. Domaće pravosuđe mora osigurati odgovarajuću zaštitu prava vlasništva, a u slučajevima oduzimanja vlasništva i razumnoj naknadi koja ne mora biti potpuna jer u općem interesu pojedinac mora podnijeti žrtvu koju drugi pojedinci ne moraju, a za to ne mora dobiti punu naknadu. U svakom slučaju nadležna moraju voditi više računa o zaštiti prava vlasništva u postupcima izvlaštenja, rukovodeći se stavovima koja je Europski sud za ljudska prava zauzeo u postupcima koji se tiču zaštite prava vlasništva.

11. PRAVNO UREĐENJE IZVLAŠTENJA PREMA POSEBNIM ZAKONIMA

Izvlaštenje je pravni institut kod kojeg javna vlast autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, radi ostvarenja općeg interesa koji prethodno treba utvrditi zadire u pravo vlasništva pojedinca te ga na taj način oduzima odnosno ograničava kada na drugi način nije moguće zadovoljiti društveni interes.⁶⁶ Izvlaštenje je institut koji se koristi kada na drugi način nije moguće pomiriti javni i privatni interes, a u Republici Hrvatskoj uređen je Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade. Također, postupak izvlaštenja uređen je i nizom drugih zakona koji pojedinim odredbama drugačije uređuju postupak izvlaštenja. U određenim slučajevima takva, drugačija regulacija je opravdana, a također postoje i slučajevi kada je odstupanje od općeg uređenja izvlaštenja suprotno Ustavu Republike Hrvatske, a zbog takvih odstupanja zaštita ljudskih prava u postupcima izvlaštenja nije uvijek osigurana.⁶⁷ Opći zakon kojim je u Republici Hrvatskoj uređen postupak izvlaštenja je Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, a u određenim slučajevima prvenstveno zbog potrebe bržeg provođenja samog postupka izvlaštenja, posebnim zakonima propisana su odstupanja od općeg uređenja, a jedan od takvih zakona je i Zakon o cestama.

11.1 IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O CESTAMA

Prema članku 36. Zakona o cestama građenje, rekonstrukcija i održavanje javnih cesta u interesu je Republike Hrvatske.⁶⁸ Zakon o cestama jedan je od posebnih zakona koji uređuje postupak izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, a kada se izvlaštenje provodi u skladu s njegovim

⁶⁶ Staničić, Frane; op. cit. (bilj 1), str. 1777.

⁶⁷ Staničić, Frane, Odstupanja u posebnom zakonodavstvu glede provođenja izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 29 No. 3-4, str. 95.

⁶⁸ Čl. 36., Zakon o cestama, NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 04/23, 133/23

odredbama nema potrebe posebno utvrđivati interes Republike Hrvatske za provedbu izvlaštenja već se postojanje takvog interesa presumira. Nekretnine koje su potrebne za gradnju, rekonstrukciju i održavanje javne ceste izvlástiti će se u korist Republike Hrvatske. Na postupak izvlaštenja nekretnina radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta primjenjuju se propisi o izvlaštenju, ako Zakonom o cestama nije drukčije određeno. Također, vlasnik izvlaštene nekretnine radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta ima pravo na novčanu naknadu u skladu sa zakonu kojim je uređeno izvlaštenje, a može mu se umjesto novčane naknade dati u vlasništvo druga odgovarajuća nekretnina. Zakonom je određeno i da nekretnine koje su izvlaštenjem, pravnim poslom ili drugim pravnim aktom postale vlasništvo Republike Hrvatske, a lokacijskom dozvolom su predviđene kao javna cesta, neotuđive su iz vlasništva Republike Hrvatske.

Zakon o cestama na poseban način određuje korisnika izvlaštenja. Prema Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade, korisnik izvlaštenja može biti svaka pravna i fizička osoba. Prema odredbama Zakona o cestama, korisnik izvlaštenja može biti samo Republika Hrvatska, a prema čl. 36. navedenog zakona prijedlog za izvlaštenje u ime i račun Republike Hrvatske podnosi:

1. za autoceste Hrvatske autoceste d.o.o.;
2. za državne ceste Hrvatske ceste d.o.o.;
3. za županijske i lokalne ceste županijska uprava za ceste, odnosno upravno tijelo Grada Zagreba
4. iznimno, ako je na to ovlašten ugovorom o koncesiji, koncesionar

Osim toga, Zakonom o cestama regulirane su i dvije posebne vrste izvlaštenja: izvlaštenje radi izmještanja infrastrukture izvan cestovnog zemljišta te izvlaštenje radi izgradnje infrastrukture za potrebe javne ceste izvan cestovnog zemljišta. Smisao ovih posebnih odredbi je bilo uređivanje imovinskopravnih odnosa koji nastaju u posebnim slučajevima izvlaštenja koji se provode radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste.⁶⁹

11.2 IZVLAŠTENJE RADI IZMJESHTANJA INFRASTRUKTURE IZVAN CESTOVNOG ZEMLJIŠTA

⁶⁹ Staničić, Frane, op.cit. (bilj. 67), str. 99.

Do izvlaštenja radi izmještanja infrastrukture izvan cestovnog zemljišta dolazi kada je u određenim situacijama potrebno, radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste izmjestiti postojeće komunalne, vodne i energetske građevine. Prema zakonu, takvo izmještanje može se provesti potpunim ili nepotpunim izvlaštenjem.

11.2.1. POTPUNO IZVLAŠTENJE RADI IZMJEŠTANJA INFRASTRUKTURE

Prema čl. 38. Zakona o cestama kad se provodi postupak potpunog izvlaštenja nekretnina radi izmještanja postojećih komunalnih, vodnih i energetske građevina kao i građevina elektroničkih komunikacija i povezane opreme izvan cestovnog zemljišta, nekretnina na koju će se izmjestiti postojeća infrastruktura postaje izvlaštenjem vlasništvo Republike Hrvatske ukoliko je osoba koja je koristila infrastrukturu imala na zemljištu koje se izvlašćuje neko ograničeno stvarno pravo. Ako je na nekretnini koja je izvlaštena radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste i s koje je izmještena infrastruktura, osoba koja je koristila infrastrukturu imala neko ograničeno stvarno pravo na temelju kojeg je bila ovlaštena imati u vlasništvu i posjedu odnosnu infrastrukturu, na nekretnini na koju se izmješta infrastruktura u korist te osobe osnovat će se isto stvarno pravo. Osoba u čiju je korist osnovano stvarno pravo na nekretnini izvlaštenoj radi premještanja infrastrukture nema pravo na naknadu zbog prestanka stvarnog prava na nekretnini izvlaštenoj radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste.⁷⁰ Pravni odnosi između Republike Hrvatske i osoba koje su prije izmještanja postojeće infrastrukture koristile infrastrukturu u pogledu korištenja nekretnina i osnivanja stvarnih prava na nekretninama na koje je izmještena infrastruktura, uređuju se na temelju posebnih zakona koji uređuju korištenje i uporabu određene vrste infrastrukture.⁷¹

11.2.2. NEPOTPUNO IZVLAŠTENJE RADI IZMJEŠTANJA INFRASTRUKTURE IZVAN CESTOVNOG ZEMLJIŠTA

Prema čl. 39. Zakona o cestama kad se provodi postupak nepotpunog izvlaštenja nekretnina radi izmještanja postojećih komunalnih, vodnih i energetske građevina, kao i

⁷⁰ Čl. 38., Zakon o cestama NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 04/23, 133/23

⁷¹ Čl. 3., Zakon o cestama NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 04/23, 133/23

građevina elektroničkih komunikacija i povezane opreme na nekretnini na koju će se izmjestiti infrastruktura, rješenjem o izvlaštenju osniva se pravo služnosti u korist osobe koja je na nekretnini izvlaštenoj radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste imala pravo služnosti vodova ili drugih uređaja. Također osoba u čiju je korist osnovana stvarna služnost na nekretnini izvlaštenoj radi premještanja infrastrukture nema pravo na naknadu zbog prestanka stvarne služnosti na nekretnini izvlaštenoj radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste.⁷²

11.3. IZVLAŠTENJE RADI IZGRADNJE INFRASTRUKTURE ZA POTREBE JAVNE CESTE IZVAN CESTOVNOG ZEMLJIŠTA

Kad je za potrebe građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste projektom javne ceste predviđena izgradnja komunalnih, vodnih i energetske građevine kao i građevine elektroničkih komunikacija i povezane opreme izvan cestovnog zemljišta, za potrebe njihove izgradnje provodi se postupak potpunog ili nepotpunog izvlaštenja nekretnina.⁷³ Predlagatelj izvlaštenja mogu biti osobe koja je su po odredbama zakona ovlaštene podnijeti prijedlog za izvlaštenje nekretnina radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste, a korisnik izvlaštenja je osoba koja je na temelju posebnog zakona ili odluke nadležnog tijela donesene na temelju posebnog zakona zadužena za njihovo upravljanje i održavanje.

11.4. STUPANJE U POSJED

Zakon o cestama stupanje u posjed izvlaštene nekretnine regulira drugačije nešto što je stupanje u posjed regulirano Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade. Prema čl. 41 Zakona o cestama ukoliko pravna osoba koja upravlja javnom cestom, odnosno koncesionar želi stupiti u posjed nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, podnosi zahtjev za stupanjem u posjed nadležnom uredu državne uprave u županiji. Nadležno tijelo će odobriti zahtjev ako osoba ovlaštena graditi, rekonstruirati i održavati javnu cestu podnese dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada sukladno posebnim propisima o izvlaštenju, odnosno da

⁷² Čl. 39., Zakon o cestama NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 04/23, 133/23

⁷³ Čl. 40., Zakon o cestama NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 04/23, 133/23

mu je navedena naknada stavljena na raspolaganje, odnosno dokaz da je prijašnji vlasnik odbio primiti naknadu. O navedenom zahtjevu, odnosno o stupanju u posjed izvlaštenih nekretnina rješenje donosi nadležni ured državne uprave u županiji u roku od tri dana od dana podnošenja zahtjeva. Prema navedenom korisnik izvlaštenja može stupiti u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju na brži i jednostavniji način nego je to uređeno općim zakonom.⁷⁴ Riječ je o vrlo kratkom roku, a teško je zamislivo da bi u tako kratkom roku vlasnik izvlaštene nekretnine mogao biti obavješten o predmetnom zahtjevu. S obzirom da je postupak izvlaštenja upravna stvar sa strankama sa suprotnim interesima, prema Zakonu o općem upravnom postupku u stvarima u kojima sudjeluju stranke sa suprotnim interesima trebala bi se odrediti usmena rasprava, prema Staničiću rješenje Zakona o cestama predstavlja nedopustivo odstupanje od Zakona o općem upravnom postupku. Prema Zakonu o izvlaštenju također postoji mogućnost stupanja u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja ukoliko podnositelj zahtjeva dokaže hitnost razloga zbog kojih zahtjev podnosi, dokaz o isplati utvrđene naknade. Zahtjev se podnosi Ministarstvu, a predviđen je znatno dulji rok za donošenje odluke o zahtjevu, a iznosi 15 dana od zaprimanja urednog zahtjeva.

11.5. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O VODAMA

Zakon o vodama uređuje dvije vrste izvlaštenja: izvlaštenje u cilju pripajanja javnom vodnom dobru i izvlaštenje u svrhu građenja i održavanja vodnih građevina.⁷⁵

Kada se provodi izvlaštenje u cilju pripajanja vodnom dobru, izvlašćuju se čestice koje prema Zakonu o vodama čine vodno dobro, a osobito su značajne za održavanje vodnog režima. Ukoliko se provodi ova vrsta izvlaštenja, interes Republike Hrvatske utvrđen je ex lege, a korisnik izvlaštenja je također Republika Hrvatska. Prijedlog za izvlaštenje u ovom slučaju podnose Hrvatske vode koje su dužne podmiriti i tako nastale troškove. Prema Staničiću sintagma da Hrvatske vode snose troškove postupka odnosi se samo na troškove postupka, a naknada se daje na teret državnog proračuna.⁷⁶

Izvlaštenje u svrhu građenja i održavanja vodnih građevina također je regulirano Zakonom o vodama, a dozvoljeno je radi u svrhu građenja i održavanja regulacijskih i zaštitnih

⁷⁴ Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 67), str. 99

⁷⁵ Čl. 23. i čl. 31, Zakon o vodama NN 66/19, 84/21, 47/23

⁷⁶ Staničić, op. cit. (bilj. 67.) , str. 101.

vodnih građevina, komunalnih vodnih građevina i građevina za melioracije. Prilikom provedbe ove vrste izvlaštenja interes Republike Hrvatske se također presumira, a korisnik izvlaštenja može stupiti u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, u tijeku postupka izvlaštenja, podnijeti zahtjev za stupanje u posjed nekretnine za koju je podnesen prijedlog za izvlaštenjem, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje izvlaštenje.

11.6. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O ZAŠTITI I OČUVANJU KULTURNIH DOBARA

Prema članku 2. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara kulturno dobra su dobra od interesa za Republiku Hrvatsku i uživaju njenu osobitu zaštitu, a kulturna dobra i sva preventivno zaštićena dobra predstavljaju nacionalno blago.⁷⁷ Također, postoje dvije vrste kulturnih dobara, a dijele se na pokretna i nepokretna dobra. Nepokretna dobra su selo, grad, naselje ili njegov dio, spomenik i obilježje u vezi s povijesnim događajima, arheološko nalazište i arheološka zona, krajolik ili njegov dio, vrtovi, parkovi i drugi slični objekti. Pokretna dobra su zbirka predmeta u muzejima, knjižnicama i drugim ustanovama, arheološki nalazi, pisma i rukopisi, filmovi, zapisi, dokumenti, pisma te druge pokretne stvari od povijesnog, umjetničkog i arheološkog značaja. Prema Zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara vlasništvo se može ograničiti radi čuvanja i zaštite kulturnog dobra. Ograničenja vlasništva koja su propisana Zakonom o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara su slijedeća :

1. ograničenje vlasništva glede posjeda, uporabe i prometa kulturnim dobrom;
2. izvlaštenje;
3. uspostava založnog prava.⁷⁸

Posjed kulturnog dobra može se ograničiti zbog dokumentiranja i istraživanja kulturnog dobra, provedbe mjera zaštite i očuvanju kulturnog dobra, omogućavanje dostupnosti kulturnog dobra javnosti. Prema Staničiću Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara je jedini zakon koji predviđa mogućnost izvlaštenja pokretnina.⁷⁹

Smatra se da postoji interes Republike Hrvatske za izvlaštenje kulturnog dobra ako prijete opasnost od uništenja odnosno oštećenja dobra, ukoliko nije moguće osigurati dostupnost

⁷⁷ Čl. 2., Zakon o zaštiti i očuvanju 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, 114/22

⁷⁸ Staničić, Frane, op.cit. (bilj. 67) , str. 107.

⁷⁹ Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 67) , str. 107.

kulturnog dobra za javnost, ako se ne može osigurati obavljanje arheoloških istraživanja i iskopavanja ili provedba mjera tehničke zaštite na kulturnom dobru, a vlasnik kulturnog dobra nema mogućnosti odnosno interesa osigurati provedbu svih određenih mjera zaštite i očuvanja. Izvlaštenje može biti potpuno i nepotpuno. Radi izvlaštenja kulturnog dobra mogu se provesti pripremne radnje i privremeno uzimanje u posjed sukladno propisima o izvlaštenju. Postupak za izvlaštenje se pokreće na prijedlog nadležnog tijela, a izvlaštenje kulturnog dobra provodi se na način propisan Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade. Izvlaštenje kulturnog dobra može se provesti i u drugim slučajevima, ali tada se interes Republike Hrvatske ne presumira već ga je potrebno utvrditi. Postojanje interesa Republike Hrvatske utvrđuje Vlada Republike Hrvatske posebnom odlukom, a postupak se provodi u skladu sa Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade. Prijedlog za izvlaštenje podnosi nadležno tijelo, u ime i za račun Republike Hrvatske koja je korisnik izvlaštenja. Također, moguće je obaviti i pripremne radnje, a provedeno izvlaštenje može biti potpuno ili nepotpuno.⁸⁰

11.7. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O ZAŠTITI PRIRODE

Prema Zakonu o zaštiti prirode postupak izvlaštenja pokreće Ministarstvo, a kada je to nužno radi provedbe zaštite i očuvanja zaštićenih prirodnih vrijednosti smatra se da postoji interes Republike Hrvatske za provedbom izvlaštenja. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva u ime i za račun Republike Hrvatske podnosi prijedlog za izvlaštenje nadležnom javnopravnom tijelu, a postupak će se dalje provoditi prema odredbama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade. Također, naknada će se isplatiti na račun državnog proračuna, a Zakon o zaštiti okoliša predviđa pravo vlasnika nekretnine koja se nađe u zaštićenom području da prisili Republiku Hrvatsku da otkupi nekretninu ili ponudi drugu odgovarajuću nekretninu, a prema Staničiću ovakva mogućnost je zanimljiva s obzirom da u našem pravnom poretku nije uobičajena.⁸¹

⁸⁰ Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 67), str. 108.

⁸¹ Staničić, Frane, op.cit. (bilj. 67) , str. 110.

12. ZAKLJUČAK

Ustav Republike Hrvatske nepovredivost prava vlasništva određuje kao jednu od temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske. Institutom izvlaštenja država zadire u imovinska prava, te ih ograničava ili oduzima u vlastitu korist ili korist drugih subjekata. Ograničenja prava vlasništva moraju biti razmjerna naravi potrebe za ograničenjem u svakom konkretnom slučaju, a do oduzimanja prava vlasništva može doći jedino pod pretpostavkama koje su određene Ustavom, te Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade. Institut izvlaštenja je vrlo kompleksan institut upravo zato jer se njima pokušava postići ravnoteža između javnog i privatnog interesa. Ako ne bi bilo moguće u određenim, zakonom predviđenim slučajevima, zadrijeti u pravo vlasništva, bilo bi nemoguće izvršiti određene prijeko potrebne radove, koji su nužni za funkcioniranje društvene zajednice.

Izvlaštenjem bi se zapravo trebali koristiti tek u iznimnim slučajevima. Ukoliko vlasnik nekretnine i korisnik izvlaštenja ne uspiju postići sporazum glede stjecanja prava vlasništva odnosno ustanovljenja služnosti ili zakupa, moguće je pristupiti postupku izvlaštenja, a možemo reći da je pokretanje postupka izvlaštenja znak da se privatni i javni interesi nisu mogli spojiti te je stoga javna vlast posegnula za nepopularnima, ali vrlo učinkovitim sredstvom.

Iz svega navedenog vidljivo je da je država ovlaštena ograničiti, pa i oduzeti pravo vlasništva, ako je to nužno radi ostvarenja javnog interesa. S obzirom da institut izvlaštenja može biti vrlo moćno sredstvo u rukama javne vlasti, kojima se pravo vlasništva kao osnovno ljudsko pravo može ograničiti ili oduzeti vrlo važno je da se provodi u skladu sa zakonom utvrđenim pretpostavkama, te da se osigura pravna zaštita. Također, od iznimne važnosti je da se onome kome se oduzima vlasništvo kao naknada isplati tržišna vrijednost izvlaštene nekretnine, kako bi ga se na neki način obeštetilo. U praksi se kao problem javlja činjenica da neke nekretnine na tržištu imaju tek potencijalnu vrijednost, te ukoliko za njima nema potražnje, njihova tržišna vrijednost će u konkretnom slučaju biti mala, a u obzir se ne uzima ni afekcijska vrijednost koju nekretnine imaju za njihove vlasnike.

LITERATURA :

KNJIGE I ČASOPISI

1. Borković Ivo , Upravno pravo, Zagreb, NN 2002.
2. Baretić, Sonja; Bestvina, Melita; Kontrec Damir, Priručnik za provođenje izvlaštenja (potpunog i nepotpunog) u infrastrukturnim projektima sufinanciranih iz fondova EU. Zagreb: Ministarstvo poljoprivrede i Hrvatske vode, 2016
3. Franić, Daniela, Nadležnost u postupcima izvlaštenja na primjeru grada Zagreba, FIP - Financije i pravo, Vol. 9 No. 1, 2021.
4. Jelušić, Mario; Šarin, Duška, Ustavnopravni aspekti određivanja naknade za potpuno izvlaštenje, Zb. Prav. fak. Sveuč. Rij. (1991) v. 36, br. 2, 813-844, 2015
5. Klarić, Petar; Vedriš, Martin, Građansko pravo, Opći dio, stvarno pravo, obvezno i nasljedno pravo, Zagreb, NN 2014
6. Kontrec, Damir, Nepotpuno izvlaštenje i upisi u zemljišne knjige - propisi i praksa, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Vol. 36 No. 1, 2015.
7. Marković, Sandra; Radin, Marijana; Trgovac, Sanja, Ustavna zaštita prava vlasništva u svjetlu stavova Ustavnog suda Republike Hrvatske, Zb. Prav. fak. Rij. (1991) v. 32, br. 1, 599-631 (2011)
8. Staničić, Frane, Odstupanja u posebnom zakonodavstvu glede provođenja izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 29 No. 3-4, 2013.
9. Staničić, Frane, Određivanje naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu – je li sukladno s Ustavom Republike Hrvatske?, Informator br. 6395 (2015), od 7.prosinca 2015. , str. 1-3.
10. Staničić, Frane, Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa – što nam donosi novi zakon o izvlaštenju i određivanju naknade?, Zagrebačka pravna revija, Vol. 2 No. 2, 2013.
11. Staničić, Frane, Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj, doktorska disertacija, Zagreb, 2011.

12. Vetma, Britvić, Bosiljka; Baotić, Ivana, Pravno uređenje postupka izvlaštenja u Republici Hrvatskoj, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol. 10 No. 3-4, 2016.
13. Zagrajski, Sanja, Nepovredivost prava vlasništva istina ili zabluda, Osijek, vlast. nakl. 2007.
14. Zagrajski, Sanja, Zaštita prava vlasništva u postupcima izvlaštenja pred Europskim sudom za ljudska prava, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 45, 3/2008.

PRAVNI IZVORI

1. Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina, NN 79/14
2. Pravilnik o metodama procjene vrijednosti nekretnina, NN 105/15
3. Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja registra izvlaštenih nekretnina NN 17/16, 16/20
4. 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
5. Zakon o cestama NN 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19, 144/21, 114/22, 114/22, 04/23, 133/23
6. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19
7. Zakon o općem upravnom postupku NN 47/09, 110/21
8. Zakon o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21
9. Zakon o vodama NN 66/19, 84/21, 47/23
10. 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, 81/15, 94/17
11. Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina NN 78/15

12. Zakon o zaštiti i očuvanju 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, 114/22

Izjava o izvornosti

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

_____ *Marija Nodilo* _____

(potpis studenta)