

# Upravnosudska kontrola postupaka izvlaštenja

---

Suknaić, Ivana

Graduate 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:199:604148>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-09-27**



Repository / Repozitorij:

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



Pravni fakultet u Zagrebu  
Katedra za upravno pravo

Ivana Suknaić

**UPRAVNOSUDSKA KONTROLA POSTUPAKA IZVLAŠTENJA**

Diplomski rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Mateja Held

Zagreb, kolovoz 2024.

*Izjava o izvornosti*

*Ja, Ivana Suknaić pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.*

*Ivana Suknaić, v.r*

## Sažetak

Rad započinje objašnjenjem sustava upravnog prava i sudskog nadzora nad pojedinačnim aktima javnopravnih tijela koji se smatraju izuzetno važnima u svakom pravnom sustavu usmjerenom na održavanje vladavine prava i zaštitu prava građana te drugih pravnih subjekata. Izvlaštenje, kao i drugi upravni akti doneseni od strane javnopravnih tijela često ostavljaju dubok i neposredan utjecaj na pravni položaj pojedinca što rezultira nužnošću osiguravanja učinkovitih mehanizama kontrole njihove zakonitosti. Ovaj rad temelji se na analizi upravnosudske kontrole postupaka izvlaštenja u Republici Hrvatskoj s naglaskom na pregledu Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade te na relevantne sudske odluke koje oblikuju praksu upravnih sudova. Kroz studiju slučaja prikazuju se konkretni primjeri sudske intervencije u postupcima izvlaštenja dok se u usporedbi s praksom drugih zemalja ocjenjuje efikasnost i pravednost hrvatskog sustava. Unutar rada, analiziraju se kontrolni mehanizmi djelovanja upravnih sudova, pri čemu se uzima u obzir njihova slojevitost i sveobuhvatnost kroz mehanizme koji omogućuju kontrolu ustavnosti i zakonitosti odluka sudova kao i kroz ostale kontrolne mehanizme. Prvi spektar kontrolnih mehanizama uglavnom proizlazi iz temeljnog zakona kojim je reguliran upravni spor dok je drugi spektar arhetipski povezan s organizacijskim propisima. Iako ovi spektri kontrolnih mehanizama proizlaze iz različitih vrsta propisa nedvojbeno je da zajedno čine komplementarnu cjelinu.

**KLJUČNE RIJEČI:** kontrolni mehanizmi, izvlaštenje, nadzor, ocjena zakonitosti odluka, kontrola, odgovornost uprave

## Summary

The paper begins by explaining the system of administrative law and judicial oversight of individual acts of public bodies, which are considered essential in any legal system focused on upholding the rule of law and protecting the rights of citizens and other legal entities. Expropriation, like other administrative acts issued by public bodies, often has a profound and immediate impact on the legal status of individuals, necessitating the establishment of effective mechanisms for ensuring the legality of such acts. This paper is based on an analysis of administrative judicial control over expropriation proceedings in the Republic of Croatia, with an emphasis on reviewing the Expropriation and Compensation Act and relevant court decisions that shape the practice of administrative courts. Through case studies, specific examples of judicial intervention in expropriation proceedings are presented, while a comparison with the practices of other countries evaluates the efficiency and fairness of the Croatian system. The paper examines the control mechanisms of administrative courts, taking into account their complexity and comprehensiveness through mechanisms that enable the control of constitutionality and legality of court decisions, as well as other control mechanisms. The first set of control mechanisms primarily arises from the basic law governing administrative disputes, while the second set is archetypically related to organizational regulations. Although these sets of control mechanisms originate from different types of regulations, it is clear that they together form a complementary whole.

**KEYWORDS:** control mechanisms, expropriation, oversight, review of legality of decisions, control, administrative accountability.

## Sadržaj

Sažetak .....	0
Summary .....	1
1. UVOD .....	3
2. SUDSKA KONTROLA U JAVNOJ UPRAVI REPUBLIKE HRVATSKE.....	5
2.1. Mehanizmi sudske kontrole.....	6
3. SUDSKA KONTROLA NAD IZVLAŠTENJIMA .....	6
3.1. Definicija i pravni okvir izvlaštenja .....	8
3.2. Sudska kontrola u postupcima izvlaštenja.....	13
3.2.1. Ustavni sud Republike Hrvatske .....	14
3.2.2. Visoki upravni sud Republike Hrvatske.....	18
3.3. Studija slučaja.....	19
4. USPOREDBA S DRUGIM ZEMLJAMA .....	30
4.1. Njemačka .....	30
4.2. Francuska.....	31
5. ZAKLJUČAK .....	33
LITERTAURA .....	36

## 1. UVOD

Sudska kontrola uprave od ključne je važnosti za očuvanje pravne države i zaštitu prava pojedinaca od potencijalno nezakonitog djelovanja vlasti. Ova kontrola postaje još važnija u kontekstu izvlaštenja koje omogućuje državnim organima da preuzmu privatnu imovinu radi postizanja javnog interesa. Izvlaštenje, iako opravdano javnim interesom, može značajno utjecati na vlasnička prava pojedinaca stoga je iznimno bitno da postupci izvlaštenja budu podložni pravnom nadzoru.

Različiti pravni sustavi razvili su specifične modele za ostvarivanje ove kontrole, a među najistaknutijima su francuski model posebnih upravnih sudova i angloamerički model redovnih sudova.<sup>1</sup> Ova dva modela nude različite pristupe, ali se u modernim pravnim sustavima često javlja miješanje tih pristupa kroz institute koji omogućuju integraciju upravnog i sudskog postupka.

Francuski pravni sustav se temelji na posebnom obliku sudova, poznatim kao upravni sudovi, koji su zaduženi za rješavanje sporova između pojedinaca i uprave, uključujući odluke o izvlaštenju. Najpoznatiji među njima je Državni savjet (*Conseil d'État*). Ovi sudovi imaju iznimnu nadležnost u upravnom pravu što im omogućuje da se specijaliziraju za kompleksna administrativna pitanja. Također imaju ovlast preispitivati zakonitost odluka o izvlaštenju te provjeravati jesu li zakonski uvjeti ispunjeni i je li postupak proveden u skladu sa zakonom. Ova nadležnost uključuje i procjenu pravičnosti naknade koju vlasnici primaju za oduzetu imovinu. Upravni sporovi u ovom sustavu uključuju sporove o zakonitosti upravnih akata, odnosno mogućnost građana da zatraže ukidanje nezakonitih odluka uprave.<sup>2</sup> Ovaj model pruža brzu i efikasnu pravnu zaštitu, osiguravajući tako odgovornost uprave.

S druge strane, anglosaksonski pravni sustav koristi redovne sudove za nadzor nad upravom, uključujući nadzor nad odlukama o izvlaštenju. Građani mogu podnositi tužbe protiv odluka vlasti putem općih građanskih sudova te ovaj pristup omogućuje integraciju sudske kontrole unutar šireg okvira pravnog sustava. Redovni sudovi ne samo da rješavaju građanske i kaznene

---

<sup>1</sup> Koprić, I., Kovač, P., & Britvić Vetma, B. (2017). Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i Sloveniji. U I. Koprić, A. Musa, & T. Giljević (Eds.), *Građani i uprava* Institut za javnu upravu. str. 295.

<sup>2</sup> Đerđa, D., & Kryška, D. (2018). Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: Kako unaprijediti hrvatski upravni spor? *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 39(1), str.91.

sporove, već preuzimaju i nadzor nad upravnim odlukama.<sup>3</sup> U ovom modelu postoji mogućnost vođenja sporova konstatacije koji se bave pitanjima zakonitosti upravnih akata, kao i sporova pune jurisdikcije, gdje sudovi preispituju zakonitost odluka i mogu donijeti konačne odluke o predmetima. Također, ovi sudovi mogu preispitivati zakonitost odluka o izvlaštenju kroz različite vrste postupaka uključujući postupke konstatacije i pune jurisdikcije. Sudovi odlučuju o zakonitosti odluka o izvlaštenju kao i o visini naknade koju oštećeni trebaju primiti.

Jedno od ključnih pitanja u ovom kontekstu odnosi se na autonomiju ili vezanost uprave i sudstva. U nekim pravnim sustavima sudovi su potpuno neovisni i imaju mogućnost preispitivanja svih odluka uprave, dok u drugim sustavima uprava može biti vezana određenim procedurama i pravilima koja ograničavaju sudsku kontrolu. Ovaj odnos između uprave i sudstva bitan je za funkcioniranje pravne države i osiguranje prava pojedinaca.<sup>4</sup>

Ustav Republike Hrvatske NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14 osigurava osnovu za sudski nadzor nad upravnim postupcima, uključujući odluke o izvlaštenju. U hrvatskom pravnom sustavu, upravni spor ima značajnu ulogu u nadzoru nad postupcima izvlaštenja. On uključuje mogućnost podnošenja tužbi protiv odluka o izvlaštenju, provjeru zakonitosti postupka i odluka te osiguranje odgovarajuće naknade za oduzetu imovinu. Upravni sudovi imaju ovlast preispitivati sve aspekte odluka o izvlaštenju, uključujući zakonitost odluka i postupaka, te pružati pravnu zaštitu građanima koji smatraju da su njihova prava povrijeđena.

Osim upravnog spora, nadzor rada uprave može se provoditi i kroz druge pravne postupke, kao što su kazneni, prekršajni, građanski, parnični i ovršni postupci. Ova višeslojna kontrola osigurava da se upravna tijela drže zakona i da se građanima pruži pravna zaštita u različitim okolnostima. Ustavnosudska kontrola uprave također neophodan element nadzora rada uprave. Ustavni sud Republike Hrvatske ima važnu ulogu u osiguravanju zaštite prava fizičkih i pravnih osoba od nezakonitog djelovanja uprave. Takav nadzor uključuje preispitivanje zakonitosti pojedinačnih i općenormativnih akata uprave čime se jača pravna sigurnost i odgovornost vlasti.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*. Školska knjiga, str. 29.

<sup>4</sup> Staničić, F. (2020). Novo uređenje pravne zaštite u postupcima primanja u javne službe. *List Informator*, 6617, str.1.

<sup>5</sup> Arlović, M. (2014). Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. *Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Vol. 30 No. 3-4, str. 9.



Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17 jamči osnovna ljudska prava, a prema članku 1. Protokola br. 1 štiti pravo na mirno uživanje imovine te omogućuje izvlaštenje imovine samo ako je to u javnom interesu, zakonito te uz pravičnu naknadu. S druge strane, Povelja Europske unije o temeljnim pravima generalno pruža dodatnu zaštitu prava unutar EU, međutim, prema članku 17. jamči pravo na vlasništvo, a jednako kao i konvencija omogućuje izvlaštenje samo ako je to u javnom interesu, zakonito te uz pravičnu naknadu. Također, Povelja naglašava važnost poštivanja načela proporcionalnosti i osiguravanja pravne zaštite čime se vlasnicima jamči pravo na pravično suđenje u postupcima koji su vezani za izvlaštenje. Time se poštuju međunarodni standardi zaštite prava vlasništva.

Sud Europske unije osigurava jedinstvenu primjenu prava EU i pruža pravnu zaštitu u upravnim sporovima, Prema tom, osigurava da nacionalni zakoni i prakse o izvlaštenju budu u skladu s načelima proporcionalnosti, vladavine prava i temeljnim pravima građana Europske unije uključujući pravo na pravnu zaštitu i pravično suđenje.

## **2. SUDSKA KONTROLA U JAVNOJ UPRAVI REPUBLIKE HRVATSKE**

Upravni sustav svake države temelji se na načelima zakonitosti, pravičnosti i transparentnosti, a sudska kontrola uprave predstavlja ključni mehanizam zaštite tih principa. U Republici Hrvatskoj, ovaj sustav manifestira se kroz institut upravnog spora koji omogućuje građanima da preispitaju odluke uprave i osiguravaju zaštitu svojih subjektivnih prava.<sup>6</sup> Načelo diobe vlasti, koje je temelj modernih demokratskih sustava zahtijeva odvojenost izvršne, zakonodavne i sudbene vlasti kako bi se osigurala ravnoteža moći i spriječilo prekomjerno koncentriranje vlasti.<sup>7</sup>

Upravni spor definira se kao pravni postupak koji omogućuje fizičkim i pravnim osobama da preispitaju zakonitost odluka i postupanja upravnih tijela. Ovaj institut posebno je važan zbog osjetljivosti područja prava, obveza i pravnih interesa koji se odnose na pojedince. Naime,

---

<sup>6</sup> Pusić, E. (2002). Nauka o upravi. Školska knjiga, str.11.

<sup>7</sup> Đerđa, D., & Kryška, D. (2018). Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: Kako unaprijediti hrvatski upravni spor? Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 39(1), str.168.

odluke koje donose upravna tijela mogu imati značajan utjecaj na život građana, stoga je od presudne važnosti da one budu donesene u skladu s važećim zakonodavstvom.<sup>8</sup>

Upravni sudovi u Republici Hrvatskoj djeluju kao specijalizirani sudovi koji su nadležni za rješavanje upravnih sporova. Ova struktura omogućuje da se odluke donose od strane stručnih sudaca koji imaju znanje i iskustvo u upravnom pravu čime se osigurava kvalitetna i nepristrana sudska kontrola. Sudovi ne samo da preispituju zakonitost odluka, već osiguravaju i da se poštuju prava svih strana uključenih u postupak. Prilikom pokretanja upravnog spora, građani imaju mogućnost podnijeti tužbu protiv upravnog akta koji smatraju nezakonitim.<sup>9</sup>

Stoga, bitno je raditi na poboljšanju pristupa pravdi i osiguravanju da svi građani imaju jednake mogućnosti za zaštitu svojih prava. Sudska kontrola nije samo pravno pitanje, ona također ima važnu ulogu u održavanju povjerenja građana u institucije. Kada se građani osjećaju zaštićenima i kada znaju da imaju mogućnost preispitivanja odluka vlasti onda to pridonosi jačanju demokratskih vrijednosti i vladavine prava. Na taj način, upravni spor postaje instrument ne samo za zaštitu prava, već i za poticanje odgovornosti i transparentnosti u radu uprave.

## 2.1. Mehanizmi sudske kontrole

Upravni sudovi predstavljaju ključne institucije u pravnom sustavu Republike Hrvatske, čija je primarna svrha zaštita prava i pravnih interesa građana i drugih društvenih subjekata od nezakonitih odluka i postupanja upravnih tijela. Analizirajući kontrolne mehanizme djelovanja ovih sudova možemo identificirati dva glavna aspekta. Prvi aspekt odnosi se na mogućnost kontrole odluka koje donose upravni sudovi, a drugi na kontrolu samog rada tih sudova.<sup>10</sup>

Kontrola odluka upravnih sudova regulirana je Zakon o upravnim sporovima, NN 36/24. Ovaj zakon osigurava da građani imaju pravo na sudsku zaštitu svojih prava u slučaju da smatraju da su njihova prava povrijeđena odlukama ili postupanjima tijela državne uprave, jedinica lokalne

---

<sup>8</sup> Staničić, F. (2020). Novo uređenje pravne zaštite u postupcima primanja u javne službe. *List Informator*, 6617, str.3.

<sup>9</sup> Koprić, I., Kovač, P., & Britvić Vetma, B. (2017). Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i Sloveniji. U I. Koprić, A. Musa, & T. Giljević (Eds.), *Građani i uprava* Institut za javnu upravu. str. 306.

<sup>10</sup> Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Narodne novine. Zagreb, str.159.

i područne (regionalne) samouprave te pravnih osoba koje imaju javne ovlasti. Upravni sudovi stoga imaju zadaću nadzirati zakonitost tih odluka pružajući građanima mehanizam za ostvarivanje pravde i zaštitu njihovih interesa.

Osim kontrole odluka i postupanja javnopravnih tijela, postoji i potreba za kontrolom samog rada upravnih sudova. Ova druga skupina kontrolnih mehanizama propisana je organizacijskim propisima, a uključuje razne zakone i pravilnike koji reguliraju rad sudova, njihovu organizaciju i etičke norme. Među najvažnijim propisima su Zakon o sudovima NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, 155/23, 36/24 koji detaljno opisuje strukturu i funkciju sudova, kao i prava i obveze sudaca i drugih sudskih službenika. Pored toga, Sudski poslovnik, objavljen u Narodnim novinama, članak 76. stavak 1. Zakona o sudovima broj 28/13, definira proceduru rada sudova osiguravajući transparentnost i efikasnost sudskih postupaka.

Kodeks sudačke etike, koji se može pronaći u Narodnim novinama, članak 107. Zakona o sudovima broj 150/05 dodatno regulira etičke standarde koje su suci dužni poštovati, a koji su od velike važnosti za očuvanje povjerenja građana u pravosudni sustav. Državno sudbeno vijeće (DSV) predstavlja ključnu instituciju u okviru pravosudnog sustava Republike Hrvatske, zaduženu za upravljanje sudovima i osiguranje njihove neovisnosti.<sup>11</sup>

U kontekstu kontrolnih mehanizama, Zakon o Državnom sudbenom vijeću NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18, 126/19, 80/22, 16/23, 83/23, 155/23, propisuje važne odredbe koje se odnose na stegovni postupak, razrješenje predsjednika sudova i sudaca, kao i njihovo udaljenje od obavljanja dužnosti. Svi ovi kontrolni mehanizmi zajedno doprinose jačanju pravne sigurnosti i zaštiti prava građana. Upravni sudovi kroz svoj rad ne samo da štite prava pojedinaca, već i osiguravaju da upravna tijela djeluju unutar okvira zakona čime se sprječava zloupotreba vlasti i nepošteno postupanje prema građanima.

Pravni poredak Republike Hrvatske osigurava brojne mehanizme koji omogućuju kontrolu zakonitosti djelovanja upravnih sudova. Ovi mehanizmi mogu se podijeliti u dva spektra: procesne i organizacijske kontrole.<sup>12</sup> Oba spektra međusobno se prožimaju i dopunjuju, čime se osigurava sveobuhvatna kontrola upravnog suđenja i rada sudske administracije. Prvi spektar kontrolnih mehanizama temelji se na Zakon o upravnim sporovima. NN 36/24 te propisuje

---

<sup>11</sup> Staničić, F. (2020). Novo uređenje pravne zaštite u postupcima primanja u javne službe. *List Informator*, 6617, str.4.

<sup>12</sup> Đerđa, D., & Šikić, M. (2012). Komentar Zakona o upravnim sporovima. *Novi informator*. Str.50.

pravne lijekove dostupne strankama u upravnom sporu. Ovaj zakon osigurava mogućnost žalbe na odluke upravnih sudova čime se omogućuje nadzor nad zakonitošću tih odluka. Viša instanca, odnosno nadležni sud, ima ovlast preispitivati odluke donesene na prvostupanjskoj razini.

### 3. SUDSKA KONTROLA NAD IZVLAŠTENJIMA

#### 3.1. Definicija i pravni okvir izvlaštenja

Izvlaštenje, ili eksproprijacija, je pravni postupak kojim država ili druga javna tijela oduzimaju privatnu imovinu radi ostvarivanja javnog interesa, kao što su izgradnja infrastrukture ili drugih javnih projekata.<sup>13</sup> U Hrvatskoj, ovaj proces je strogo reguliran zakonodavstvom kako bi se osigurala zaštita prava vlasnika, ali i efikasno ostvarivanje javnih potreba. Ustavni sud Republike Hrvatske također ima ključnu ulogu u zaštiti prava vlasnika imovine u postupcima izvlaštenja. Vlasnik može podnijeti ustavnu tužbu ako smatra da su mu povrijeđena ustavna prava, osobito pravo na vlasništvo, koje je zajamčeno člankom 48. Ustava Republike Hrvatske.<sup>14</sup>

U takvim postupcima, Ustavni sud ispituje je li došlo do povrede vlasničkih prava i jesu li ispunjeni uvjeti za zakonito izvlaštenje. U Hrvatskoj je izvlaštenje regulirano Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19, koji propisuje da se izvlaštenje može provesti samo u slučajevima predviđenima zakonom uz osiguranje pravedne naknade vlasniku. Proces započinje prijedlogom za izvlaštenje, koji podnosi ovlaštenik (obično država ili tijelo javne vlasti) nadležnom upravnom tijelu. Ako vlasnik imovine ne pristane na ponuđene uvjete, upravno tijelo donosi rješenje o izvlaštenju koje vlasnik nekretnine ima pravo osporavati.<sup>15</sup>

Predmet izvlaštenja može biti samo nekretnina te ono predstavlja jedan od ključnih instituta u pravnom okviru svake države, omogućavajući autoritativno oduzimanje vlasništva fizičkih ili pravnih osoba u korist države ili drugih korisnika. Ovaj proces, koji može biti potpun ili nepotpun, ima duboke korijene u povijesti i evoluirao je kroz različite pravne tradicije,

---

<sup>13</sup> Staničić, F. (2021). Ustavnosudska praksa i tzv. akti raspolaganja. *List Informator*, 6669, str.17.

<sup>14</sup> Ibid. 18.

<sup>15</sup> Staničić, F. (2021). Ustavnosudska praksa i tzv. akti raspolaganja. *List Informator*, 6669, str.19.

ostavljajući snažan trag u suvremenim zakonodavstvima.<sup>16</sup> Izvlaštenje ili eksproprijacija je pravni institut koji se koristi u svrhu realizacije javnog interesa. Kada se provodi potpuno izvlaštenje, nekretnina postaje vlasništvo korisnika izvlaštenja, a čime se ukidaju prava prijašnjeg vlasnika.

Prema Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19, članak 25. stavak 3. navodi da u slučaju nepotpunog izvlaštenja, pravo vlasništva se ne gubi, već se ograničava uspostavom zakupa ili služnosti, a time se omogućuje korištenje nekretnine pod uvjetima koje određuje korisnik izvlaštenja. Svaka država definira svoje pretpostavke i procedure za provođenje izvlaštenja. Ove odredbe obično uključuju razloge za izvlaštenje, procjenu nekretnine, isplatu odštete i mogućnost žalbe. Time se osigurava pravičnost i zaštita prava vlasnika, dok se istovremeno omogućuje realizacija javnih projekata i razvoj infrastrukture. Izvlaštenje nije nov koncept; njegove osnove mogu se pronaći još u babilonskom i rimskom pravu. „U rimskom pravu, izvlaštenje je bilo ograničeno i provodilo se samo kroz specifične zakonske akte. U srednjem vijeku, pod utjecajem doktrine patrimonijalne države i vladarevog vrhovnog vlasništva (*dominium eminens*), postupci su često bili proizvoljni i podložni zloupotrebama što je dovelo do nejednakosti u primjeni prava.“<sup>17</sup>

U suvremenom društvu, često se postavlja pitanje ravnoteže između javnog interesa i prava pojedinca. Kritičari ističu da izvlaštenje može biti zloupotrebano u svrhu privatnih interesa ili komercijalnih projekata, umjesto pravih javnih potreba. Zbog toga je važno razvijati mehanizme nadzora i transparentnosti kako bi se osigurala pravedna primjena zakona o izvlaštenju.<sup>18</sup> Nakon Prvog svjetskog rata, svijet se suočio s teškim posljedicama koje su utjecale na političke, društvene i ekonomske strukture mnogih zemalja. U tom kontekstu, značajnu ulogu imao je pravni okvir koji je nastao kako bi se prilagodio novim uvjetima.

Neophodno je da se izvlaštenje provodi u skladu s Ustavom i zakonom čime se osigurava da su prava pojedinaca zaštićena. U pravnom smislu, izvlaštenje se može promatrati kao način na koji država može zadovoljiti svoje javne interese, poput izgradnje infrastrukture, javnih objekata ili drugih projekata od važnosti za društvo.

---

<sup>16</sup> Boroša, T. (2023). *Izvlaštenje kao upravni postupak*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, str. 7.

<sup>17</sup> Đerđa, D., & Šikić, M. (2012). Komentar Zakona o upravnim sporovima. Novi informator. Str.111.

<sup>18</sup> Galić, A. (2016). Kontrolni mehanizmi djelovanja upravnih sudova u Republici Hrvatskoj. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 53(1), str.259.

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, prema članku 50. propisuje izvlaštenje kao iznimku, dopuštajući oduzimanje ili ograničenje prava vlasništva samo u specifičnim okolnostima. Ta iznimka je bitna za izgradnju objekata ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske. Međutim, izvlaštenje nije samo tehnički proces, već i složen pravni mehanizam koji se mora provoditi uz strogo poštivanje prava pojedinaca. Prema Ustavu 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, članak 50. propisuje da se izvlaštenje se može provesti samo ako je to nužno za ostvarenje općeg interesa.

Naime, prilikom odlučivanja o izvlaštenju, mora se ocijeniti hoće li se korištenjem nekretnine na novi način postići veća korist od one koja se postizala dosadašnjim korištenjem. Ključni element ovog procesa je isplata pravične naknade ranijem vlasniku. Ustav propisuje da se naknada mora izračunati prema tržišnoj vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, a bez nje, izvlaštenje nije dopušteno. Pravična naknada predstavlja *condicio sine qua non*, što znači da se bez nje ne može provesti postupak izvlaštenja.<sup>19</sup> Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19, člankom 47. definirana je tržišna vrijednost nekretnine, a ta se naknada smatra pravičnom.

Međutim, situacija se dodatno komplicira izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19, jer članak 48. omogućuje izvlaštenje bez plaćanja naknade u slučajevima kada se radi o objektima izgrađenim bez potrebne dokumentacije, osim ako su izgrađeni do 15. veljače 1968. godine. Ova izmjena izaziva sumnju u poštenje i pravičnost cijelog postupka jer ostavlja mogućnost da se vlasnici nekretnina bez pravne osnove izvlaštenjem liše svojih prava bez adekvatne naknade.

U pravilu, prema Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19, članak 46. propisuje da naknada za izvlaštenu nekretninu kod potpunog izvlaštenja određuje se u novcu ili iznimno u obliku druge odgovarajuće nekretnine. Ipak, praksa pokazuje da se u najvećem broju slučajeva naknada određuje u gotovini, temeljem procjena koje sačinjavaju sudski vještaci. Odsustvo naknade za izvlaštenu nekretninu koja nije razmjerno povezana s vrijednošću nekretnine predstavlja nerazmjerno miješanje države koje se ne može opravdati na temelju članka 1. Protokola broj 1. Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.

---

<sup>19</sup> Staničić, F. (2022). Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi. *List Informator*, 6729, str.3.

Ova odredba osigurava da se prava pojedinaca štite i u situacijama kada država odlučuje o izvanrednim mjerama kao što je izvlaštenje. Postoje tri osnovna teoretska pogleda na institut izvlaštenja, svaki s vlastitim argumentima i implikacijama:

1. „Prinudna kupoprodaja: Prvi pogled tvrdi da se izvlaštenje može smatrati oblikom prinudne kupoprodaje. Ovdje se ističe da izvlaštenje sadrži sve karakteristike kupoprodaje, uključujući plaćanje cijene i predaju stvari. Međutim, ono što nedostaje jest suglasnost vlasnika imovine koja je inače neophodna za sklapanje pravnog posla. U tom smislu, zakonodavne odredbe nadomještaju ovu suglasnost, čineći izvlaštenje obveznim postupkom.
2. Dvojak obvezni odnos: Drugi pogled smatra da izvlaštenje predstavlja dvojak obvezni odnos. Prema ovom stajalištu, izvlaštenje je obveza quasi ex contractu, koja, iako nalikuje kupoprodaji, u suštini nije istovjetna. Ova perspektiva naglašava kompleksnost odnosa između države i vlasnika imovine, ističući da su prava i obveze obje strane regulirana posebnim pravnim normama.
3. Javnopravni odnos: Treći pogled tretira izvlaštenje kao poseban javnopravni odnos. Prema ovom shvaćanju, akt izvlaštenja je jednostrani akt državne vlasti koji ima konstitutivno djelovanje. Ovdje se naglašava da je država ta koja, kroz svoj akt, donosi odluku o oduzimanju imovine, bez potrebe za suglasnošću vlasnika. Ova perspektiva podcrtava autoritet države i njezinu ulogu kao nositelja javnog interesa.“<sup>20</sup>

U praksi, sukob između javnog i privatnog interesa često se javlja kada država nastoji zadovoljiti svoje potrebe za nekretninama. U takvim situacijama, država može pristupiti pregovorima s vlasnikom nekretnine, pokušavajući sklopiti ugovor o prodaji temeljen na načelima obveznog prava. Ovaj oblik suradnje može dovesti do zadovoljavajuće situacije za obje strane, međutim, ukoliko pregovori ne uspiju, država je ovlaštena primijeniti institut izvlaštenja. Temeljna pretpostavka za uspješno izvlaštenje jest da država mora dokazati postojanje javnog interesa. Javnim interesom smatra se onaj interes koji nadmašuje privatne interese pojedinca i doprinosi općem dobru zajednice. U okviru postupka izvlaštenja, država je dužna osigurati da su svi zakonski uvjeti ispunjeni, uključujući transparentnost postupka i poštovanje prava vlasnika.<sup>21</sup> Javni interes je krucijalan u postupku izvlaštenja. Određivanje što predstavlja javni interes može biti kompleksno i često se suočava s različitim tumačenjima. U

---

<sup>20</sup> Arlović, M. (2014). Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. *Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Vol. 30 No. 3-4, str. 25.

<sup>21</sup> Pusić, E. (2007b). *Država i državna uprava. Suvremena javna uprava*. str.16.

nekim slučajevima, javni interes može uključivati potrebe lokalne zajednice, kao što su infrastruktura ili zaštita okoliša. U drugim situacijama, javni interes može biti šireg opsega, poput gospodarskog razvoja ili povećanja kvalitete života građana.

Međutim, važno je napomenuti da se javni interes ne smije koristiti kao izgovor za zloupotrebu vlasti. Postupak izvlaštenja mora biti razmjerno primjeren i ne smije dovesti do nepoštenog oduzimanja imovine od pojedinaca. Stoga, zakoni koji reguliraju izvlaštenje trebaju jasno definirati što se smatra javnim interesom i pod kojim uvjetima se može provesti oduzimanje imovine.<sup>22</sup> Jedno od najvažnijih pitanja u procesu izvlaštenja odnosi se na naknadu koju država mora isplatiti vlasnicima nekretnina. Postoji nekoliko modela naknade, a najčešće se raspravlja o dvije opcije: pravična naknada i naknada tržišne vrijednosti.

Pravična naknada može se shvatiti kao iznos koji bi omogućio vlasniku da se financijski oporavi od gubitka imovine. Međutim, ovo često ostavlja otvoreno pitanje koliko je ta naknada uistinu "pravična". U praksi, pravična naknada može biti nedovoljna da pokrije stvarne gubitke koje vlasnici pretrpe. S druge strane, naknada tržišne vrijednosti odnosi se na iznos koji se može postići prodajom nekretnine na otvorenom tržištu, a ovisi o ponudi i potražnji u vrijeme utvrđivanja naknade.<sup>23</sup> Ovaj pristup ima prednost u tome što se temelji na objektivnim kriterijima, no često se suočava s izazovima, kao što su oscilacije tržišta ili specifičnosti nekretnine koje nisu lako mjerljive.

Zakoni koji reguliraju postupak izvlaštenja trebaju jasno definirati sve korake koje država mora poduzeti, uključujući:<sup>24</sup>

1. Obavješćavanje vlasnika: Vlasnici nekretnina trebaju biti obaviješteni o namjeravanom izvlaštenju i o svim relevantnim informacijama koje se odnose na postupak.
2. Pregovaranje: Država je dužna pokušati postići sporazum s vlasnikom prije nego što pristupi izvlaštenju.
3. Procjena vrijednosti: Neophodno je provesti stručnu procjenu tržišne vrijednosti nekretnine.

---

<sup>22</sup> Pusić, E. (2007a). Javna uprava i društvena teorija. *Suvremena javna uprava*.str.91.

<sup>23</sup> Staničić, F. (2011). Izvlaštenje. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 11(4), str. 1178.

<sup>24</sup> Staničić, F. (2022). Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi. *List Informator*, 6729, str.2.



4. Pravo na žalbu: Vlasnici trebaju imati pravo na žalbu i mogućnost osporavanja odluka koje se odnose na izvlaštenje.

### 3.2. Sudska kontrola u postupcima izvlaštenja

Izvlaštenje predstavlja ograničenje prava vlasništva, omogućujući državi da preuzme privatnu imovinu radi ostvarivanja javnog interesa. U Republici Hrvatskoj, sudska kontrola u postupku izvlaštenja provodi se prvenstveno kroz upravne sporove, a pravo vlasnika imovine da osporava zakonitost rješenja o izvlaštenju predstavlja neophodan element zaštite prava vlasništva. Sudska kontrola u postupku izvlaštenja uvedena je izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju (ZOI) iz 2001. godine, kao odgovor na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske broj U-I-745/1999. koja je donesena 8. studenog 2000. godine<sup>25</sup>

Odluka je ukazala na potrebu za jačanjem zaštite prava vlasništva, čime se osiguralo da se izvlaštenje ne provodi proizvoljno. Od stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o izvlaštenju, dakle od 1. siječnja 2002. godine, vlasnici imovine imaju pravo podnijeti tužbu Upravnom sudu, čime se omogućuje preispitivanje zakonitosti i opravdanosti rješenja o izvlaštenju. Upravni sudovi provode nadzor nad zakonitošću rješenja, ali i proporcionalnošću mjere izvlaštenja u odnosu na ostvarenje javnog interesa. Sudovi moraju razmotriti je li postojala opravdana javna potreba za izvlaštenjem, kao i je li predložena naknada adekvatna.

Ova kontrola osigurava da se vlasnicima pruži pravedna naknada za njihovu imovinu, što je važno za očuvanje prava vlasništva. Unatoč pravnom okviru uspostavljenom izmjenama ZOI, sudovi često ne daju očekivani doprinos u zaštiti prava vlasništva. Sudovi imaju određena ograničenja u smislu da stranka ne može u tužbi iznositi nove činjenice, već može predložiti nove dokaze samo u vezi s činjenicama iz upravnog postupka.<sup>26</sup> Ovo može ograničiti mogućnost vlasnika imovine da u potpunosti izloži sve aspekte svog slučaja.

Ipak, sudovi su dužni raspraviti sve prigovore stranaka s naglaskom na osnovni postulat zaštite prava vlasništva. Vlasnici imaju pravo mirno uživati svoje pravo vlasništva, a izvlaštenje bi

---

<sup>25</sup> Zagrajski, S. (2008). Zaštita prava vlasništva u postupcima izvlaštenja pred Europskim sudom za ljudska prava. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45 (3), str. 511.

<sup>26</sup> Galić, A. (2016). Kontrolni mehanizmi djelovanja upravnih sudova u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53(1), str.253.

trebalo biti iznimka koja se provodi samo u skladu s propisanim pretpostavkama. To uključuje potrebu za razmatranjem svih relevantnih okolnosti i osiguranje da se ne krše osnovna prava pojedinaca. Naglasak treba biti na preciznim i pravednim procjenama vrijednosti nekretnina prilikom izvlaštenja, a naknada treba biti adekvatna i pravična. Na taj način se može osigurati da se vlasnicima imovine ne nanosi neproporcionalna šteta te da se očuva pravna sigurnost u postupcima izvlaštenja.

### **3.2.1. Ustavni sud Republike Hrvatske**

Pored redovnih sudova, Ustavni sud Republike Hrvatske ima ključnu ulogu u osiguravanju da odluke tijela državne vlasti, lokalne i regionalne samouprave, kao i pravnih osoba s javnim ovlastima, budu u skladu s ustavnim normama. Prema odredbama članka 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. NN 99/99, 29/02, 49/02, Ustavni sud ima ovlast preispitivati ustavnost odluka donesenih pred upravnim sudovima, uključujući i one vezane za izvlaštenje. Ova ovlast omogućuje Ustavnom sudu da potvrdi jesu li povrijeđena ustavom zajamčena prava podnositelja tužbe, a kroz institut ustavne tužbe ta ovlast najviše dolazi do izražaja jer omogućava pojedincima da se obrate Ustavnom sudu u slučajevima kada smatraju da su im povrijeđena ustavna prava tijekom upravnog postupka ili spora vezanog za izvlaštenje. Prema tome, ustavna tužba predstavlja ključni mehanizam zaštite prava pojedinaca i osigurava usklađenost odluka upravnih sudova s višim pravnim normama.

Ova odredba ističe temeljni koncept zaštite ljudskih prava koji se temelji na pravu pojedinca da traži pravdu kada smatra da su njegova prava povrijeđena. Taj mehanizam je značajan za očuvanje demokratskih načela i vladavine prava, jer omogućuje građanima da se bore protiv potencijalnih zloupotreba vlasti.

U praksi, prema Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. NN 99/99, 29/02, 49/02 članak 62. stavak 1. propisuje da se ustavna tužba može podnijeti kada se smatra da je odluka upravnog suda prekršila temeljna ljudska prava ili slobode, što može uključivati pravo na pravično suđenje, pravo na obranu ili druge ustavne garancije. Ovaj postupak dodatno osnažuje pravnu zaštitu građana i doprinosi jačanju vladavine prava.<sup>27</sup> Upravni sporovi predstavljaju bitan segment pravosudnog sustava svake zemlje, a njihova efikasnost i zakonitost direktno utječu na zaštitu prava građana.

---

<sup>27</sup> Pusić, E. (2007b). Država i državna uprava. Suvremena javna uprava.str.23.

Međutim, važno je napomenuti da se ustavna tužba može podnijeti samo nakon što su iscrpljeni svi drugi pravni putevi, osim u iznimnim okolnostima. Ova pravila propisana su u članku 62. stavku 2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. NN 99/99, 29/02, 49/02, koji naglašava da je potrebno prvo pokušati ostvariti prava kroz redovne pravne mehanizme.

Ova odredba također ima za cilj osigurati da se Ustavni sud ne preopterećuje predmetima koji se mogu riješiti u okviru redovnog pravosudnog sustava. Međutim, u slučajevima kada postoji hitna potreba za intervencijom, Ustavni sud može pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi i prije nego što su iscrpljeni drugi pravni putevi. Ovo je predviđeno člankom 63. stavkom Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. NN 99/99, 29/02, 49/02, koji navodi da će Ustavni sud djelovati u situacijama kada nije donijeta odluka u razumnom roku ili kada postoji opasnost od teških i nepopravljivih posljedica za podnositelja tužbe.

Osim toga, ova odredba predstavlja važan mehanizam zaštite koji osigurava da se ljudska prava ne samo štite, već i da se na njih reagira pravodobno kada je to potrebno. Praksa Ustavnog suda pokazuje da je pristup pravdi od iznimne važnosti za građane, a njegovo djelovanje na području zaštite ljudskih prava pomaže održavanju povjerenja u pravosudni sustav. Kada se građani suočavaju s povredama svojih prava, mogućnost podnošenja ustavne tužbe pruža im osjećaj sigurnosti i zaštite. Ovaj pravni instrument omogućuje im da se bore protiv arbitrarnih odluka vlasti i da traže zaštitu svojih prava u skladu s Ustavom.<sup>28</sup>

U Hrvatskoj, dvostupanjski sustav upravnih sudova osmišljen je s ciljem osiguravanja većih prava sudionika u upravnom sporu kao i s ciljem kontrole zakonitosti odluka donesenih u prvom stupnju. U tom kontekstu žalbeni postupak ima ulogu kao mehanizam koji omogućuje ocjenu odluka prvostupanjskih sudova pružajući tako dodatnu zaštitu pravima stranaka. Osnovna svrha dvostupanjskog sustava upravnih sudova je povećanje efikasnosti upravnog spora čime se omogućuje brža i pravodobnija zaštita prava stranaka. Prvostupanjski sudovi donose odluke na temelju utvrđenih činjenica i dokaza. Međutim, želja za efikasnošću ne smije umanjiti kvalitetu i zakonitost tih odluka. Upravo tu dolazi do izražaja važnost žalbenog postupka koji omogućuje drugom stupnju suda da slobodno ocjenjuje dokaze i utvrđene činjenice bez obaveze pridržavanja odluka donesenih u prvom stupnju.<sup>29</sup> Ovaj pristup stvara prostor za korigiranje mogućih grešaka koje su se mogle dogoditi u prvostupanjskom postupku.

---

<sup>28</sup> Đerđa, D., & Pičuljan, Z. (2009). Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo. Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 30(1), str.254.

<sup>29</sup> Pusić, E. (2007b). Država i državna uprava. Suvremena javna uprava.str.23.

Žalbeni postupak služi kao kontrolni mehanizam koji osigurava da odluke prvostupanjskih sudova budu u skladu s pravnim normama. Osim toga, on omogućuje strankama da se bore za svoja prava kada smatraju da je odluka donesena na nezakonit način. Ova kontrola zakonitosti nije samo formalni postupak, već predstavlja suštinsku garanciju pravde i pravičnosti.<sup>30</sup> Kroz pravilnu primjenu žalbenih prava osigurava se da se svi aspekti slučaja ponovno razmotre kako bi se smanjila mogućnost donošenja nepravednih odluka.

Kao devolutivni pravni lijek<sup>31</sup>, žalba omogućuje višoj sudskoj instanci da preispita odluke prvostupanjskih sudova.<sup>32</sup> Ova mogućnost ne samo da povećava efikasnost pravosudnog postupka, već osigurava i dodatni sloj zaštite prava građana. Širok spektar žalbenih razloga, koji uključuje proceduralne pogreške, pogrešno utvrđeno činjenično stanje ili pogrešnu primjenu materijalnog prava, dodatno osnažuje funkciju žalbe kao sredstva za postizanje pravde.

Odluke drugostupanjskog suda mogu biti procesne ili meritorne. Procesne odluke uključuju odbacivanje žalbe kao nedopuštene, a to se može dogoditi u slučajevima kada je žalba nepravodobna, podnesena od neovlaštene osobe ili neuredna. Ovakve odluke mogu izazvati nezadovoljstvo stranaka jer onemogućuju daljnje razmatranje njihove situacije. S druge strane, meritorne odluke predstavljaju onaj trenutak kada drugostupanjski sud uistinu razmatra sadržaj žalbe. U ovom slučaju, sud može potvrditi prvostupanjsku presudu ili je poništiti, ovisno o okolnostima.<sup>33</sup> Ova vrsta odluka, ima dalekosežne posljedice na stranke, budući da one izravno utječu na ishod spora.

Žalbeni postupak, kao instrument kontrole zakonitosti, ima neophodnu ulogu u održavanju povjerenja u pravosudni sustav. Kada građani vide da imaju mogućnost osporavanja odluka koje smatraju nepravednima, njihovo povjerenje u institucije raste. Ovo povjerenje je od iznimno bitnog značaja za funkcionalnost demokratskog društva jer doprinosi percepciji da

---

<sup>30</sup> Arlović, M. (2014). Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. *Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Vol. 30 No. 3-4, str. 31.

<sup>31</sup> *Devolutivni pravni lijek je pravno sredstvo koje omogućuje preispitivanje odluke nižeg suda ili organa od strane višeg suda ili organa. Za razliku od suspenzivnih pravnih lijekova, koji automatski odlažu izvršenje osporavane odluke do donošenja odluke po žalbi, devolutivni pravni lijek ne odlaže izvršenje, osim ako to nije posebno određeno.*

<sup>32</sup> Vezmar Barle, I. (2010). Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 47(1), str.114.

<sup>33</sup> Vezmar Barlek, I. (2013). Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 34 (1), str. 590.

pravda nije samo dostupna, već i da se provodi na pravičan način. Međutim, važno je napomenuti da sustav žalbi nije bez svojih izazova. Prekomjerno korištenje žalbi može dovesti do zagušenja pravosudnog sustava čime se produžava vrijeme trajanja postupaka i povećava opterećenje sudova. Stoga, važno je pronaći ravnotežu između prava na žalbu i efikasnosti sudskih postupaka. U tom smislu, edukacija stranaka o pravilnom korištenju žalbe i unapređenje postupaka u prva dva stupnja pravosudnog sistema može značajno doprinijeti smanjenju broja neopravdanih žalbi.

U skladu s člankom 68. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. NN 99/99, 29/02, 49/02, ustavna tužba omogućuje građanima da se obrate Ustavnom sudu kada smatraju da su njihova ustavna prava povrijeđena od strane državnih tijela ili pravnih akata. Prema stavku 1. članka 68. Ustavnog zakona, vijeće Ustavnog suda sastavljeno je od šest sudaca koji odlučuju o ustavnim tužbama. Ovaj sastav omogućuje višestruko promišljanje i analizu predmeta čime se osigurava kvalitetno donošenje odluka.

U slučajevima kada ne postoje postupovne pretpostavke za odlučivanje, kao što su nepravodobnost ili nedopuštenost tužbe, o ustavnim tužbama odlučuje vijeće sastavljeno od troje sudaca (stavak 2.). Ovaj pristup olakšava efikasno rješavanje manjih i jednostavnijih predmeta. U stavku 3. naglašava se važnost jednoglasnosti prilikom odlučivanja. Jednoglasno odlučivanje osigurava stabilnost i legitimnost odluka Ustavnog suda. U situacijama kada vijeće ne može postići jednoglasnost ili kada predmet ima širi značaj, odluku donosi sjednica Ustavnog suda (stavak 4.). Ovaj mehanizam omogućuje dublju analizu složenih pitanja koja mogu imati duboke posljedice na ustavna prava građana.

Ustavni sud prilikom odlučivanja o ustavnoj tužbi isključivo ispituje povrede ustavnih prava koje su istaknute u tužbi. Ova praksa jamči da će se fokusirati na konkretne navode tužitelja, čime se omogućuje ciljano i precizno rješavanje predmeta. Ukoliko Ustavni sud utvrdi da je tužba nepravodobna, nepotpuna ili nerazumljiva, ima pravo odbaciti je rješenjem (stavak 5.). Ova procedura osigurava da samo kvalitetne i relevantne tužbe dolaze do meritornog odlučivanja čime se štiti integritet postupka. Meritorno odlučivanje o ustavnoj tužbi završava odlukom kojom se tužba usvaja ili odbija kao neosnovana.

Meritorna odluka ima značajan utjecaj na pravni položaj tužitelja, ali i na širu pravnu i društvenu zajednicu, budući da presude Ustavnog suda često postavljaju važna pravna načela koja se primjenjuju i u budućim slučajevima. Ustavna tužba ima ključnu ulogu u održavanju

vladavine prava i zaštiti ljudskih prava. Ona omogućuje pojedincima da se bore protiv zloupotreba vlasti i osigurava da svi građani imaju jednake šanse u ostvarivanju svojih prava. Ustavni sud, kao arbitar u tim postupcima, doprinosi stabilnosti i predvidljivosti pravnog sustava. U suvremenim društvima, gdje su ljudska prava često ugrožena, ustavna tužba postaje alat za promicanje pravde i zaštitu onih najranjivijih. Uloga Ustavnog suda kao zaštitnika ustavnosti i zakonitosti ne može se preneglasiti; njegovo djelovanje osigurava da svaka osoba može tražiti pravdu u skladu s ustavnim normama.

### **3.2.2. Visoki upravni sud Republike Hrvatske**

S obzirom na to da su upravni sporovi usko povezani s poštivanjem prava i interesa građana, presudno je razumjeti razliku između subjektivnog i objektivnog upravnog spora, kao i ulogu Visokog upravnog suda Republike Hrvatske (VUSRH) u tom kontekstu. Upravni sporovi se u pravilu dijele na subjektivne i objektivne. Subjektivni upravni spor fokusira se na zaštitu individualnih prava i interesa pojedinaca koji su pogođeni odlukama javnih tijela. U takvim slučajevima, sudovi preispituju zakonitost konkretnih odluka koje su donijela upravna tijela kako bi osigurali da se prava pojedinaca ne krše. Prema tome, subjektivni upravni sporovi često dolaze u središte kod postupaka izvlaštenja jer odluke o izvlaštenju neposredno utječu na prava vlasnika nekretnina.

Međutim, objektivni upravni spor ima širi značaj jer se ne odnosi samo na pojedinačne slučajeve već na ocjenu zakonitosti općih akata koji donose jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i pravne osobe koje imaju javnu ovlast.<sup>34</sup> Zakon o upravnim sporovima iz 2010. godine proširio je predmet upravnog spora u Hrvatskoj, omogućujući Visokom upravnom sudu da ocjenjuje zakonitost općih akata. Ovaj prošireni okvir daje VUSRH određene „ustavnosudske prerogative“, omogućujući mu da utječe na normativnu harmonizaciju pravnog poretka kroz svoje odluke koje djeluju *erga omnes*, odnosno obvezujuće su za sve.<sup>35</sup>

Osim toga, kroz svoje odluke, VUSRH može postaviti važna pravna pitanja koja će utjecati na buduću praksu, a time i na cjelokupno pravno okruženje. Odluke suda mogu služiti kao smjernice za tijela javne vlasti pri donošenju odluka čime se doprinosi razvoju pravne sigurnosti

---

<sup>34</sup> Pusić, E. (2007a). Javna uprava i društvena teorija. Suvremena javna uprava.str.9.

<sup>35</sup> Arlović, M. (2014). Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 30 No. 3-4, str. 12.

i predvidljivosti. Zakonodavna intencija da se upravni sporovi okončaju brže i učinkovitije može se smatrati pozitivnom promjenom.

### 3.3. Studija slučaja

Ustavni sud Republike Hrvatske je u rješenju U-I-523/2002 i U-I-746/2006 od 10. prosinca 2008. godine analizirao pravnu narav Zakona o izvlaštenju, uključujući i njegovu ustavnu usklađenost i kategorizaciju kao organski zakon. Ova analiza postavlja ključna pitanja o ustrojstvu, djelokrugu i načinu rada državnih tijela, kao i o zaštiti prava vlasništva, što su temeljni principi demokratskog društva. Ustav Republike Hrvatske jamči zaštitu prava vlasništva, a Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19 detaljno razrađuje mehanizme i uvjete pod kojima se može provesti izvlaštenje.

Ustavni sud je naglasio da je važno utvrditi ispunjava li određeni zakon pretpostavke za proglašenje organskim zakonom, što je važan aspekt njegovog pravnog statusa. Organski zakoni su oni koji uređuju osnovna prava i slobode građana, a za njihovo donošenje često su potrebni stroži uvjeti i procedure. Zakon o izvlaštenju, kao i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju (ZID ZI/01), imaju za cilj regulirati izvlaštenje nekretnina u interesu Republike Hrvatske. Ovi zakoni definiraju svrhu izvlaštenja, kao i vrste nekretnina koje se mogu izvlastiti, korisnike te postupak koji treba slijediti. U skladu s tim zakonom, izvlaštenje se može provesti samo ako su ispunjeni određeni uvjeti:<sup>36</sup>

1. Javni interes: Izvlaštenje se mora provesti u svrhu izgradnje objekata ili izvođenja radova od značaja za Republiku Hrvatsku.
2. Veća korist: Postupak izvlaštenja može se provesti samo ako se očekuje da će se korištenjem nekretnine u novoj namjeni postići veća korist nego što je bila s dosadašnjim korištenjem.

Ove odredbe ukazuju na jasno postavljen okvir unutar kojeg se može provesti izvlaštenje, ali i na potrebu za zaštitom prava vlasnika nekretnina. Stoga, Ustavni sud ističe da se svaki slučaj izvlaštenja mora detaljno razmotriti kako bi se osiguralo da su ispunjeni svi zakonski uvjeti. Jedan od presudnih aspekata analize Ustavnog suda odnosi se na prijelaz sudske kontrole u

---

<sup>36</sup> Đerđa, D., & Šikić, M. (2012). Komentar Zakona o upravnim sporovima. Novi informator. Str.96.

području izvlaštenja nekretnina. Sud je naglasio da takva promjena nije opravdana samo zbog promjene tijela sudbene vlasti. Umjesto toga, važno je zadržati dosljednost i pravnu sigurnost unutar postupka izvlaštenja što znači da bi trebalo osigurati da se svi procesi odvijaju u skladu s postojećim zakonima i pravnim normama.

Ustavni sud je podvukao da svaka odluka o izvlaštenju mora biti predmet sudske kontrole kako bi se zaštitila prava građana. Ovo je posebno važno u kontekstu zaštite prava vlasništva, koje se ne može smatrati samo formalnim pravom već i neophodnim aspektom ljudske slobode i sigurnosti. Zakon o izvlaštenju, koji je stupio na snagu 2014. godine, uređuje postupak izvlaštenja nekretnina od strane države kao i prava vlasnika nekretnina na naknadu. Iako Ustavni sud do sada nije ocjenjivao suglasnost ovog Zakona u cjelini, značajni su njegovi prethodni stavovi i odluke koje se odnose na slične propise.

U ranijim odlukama, poput odluke broj U-I-745/1999, Ustavni sud je naglasio važnost pravične i učinkovite zaštite prava vlasništva, a osobito je ukazao na to da je potrebno osigurati pristup sudu koji ispunjava kriterije pune jurisdikcije.<sup>37</sup> Ustavni sud je utvrdio da je pravo vlasništva jedno od temeljnih ljudskih prava, stoga je važno osigurati pravične procedure u slučajevima izvlaštenja. U svojoj analizi, Ustavni sud je naglasio da se odluke o izvlaštenju trebaju donositi od strane tijela koja imaju ovlasti i odgovarajuću neovisnost, što znači da bi upravna tijela trebala djelovati u okviru zakonskih okvira koji jamče zaštitu prava vlasnika.

U svojoj odluci U-I-745/1999, Ustavni sud je kritizirao odredbe koje omogućavaju da upravna tijela donose odluke o izvlaštenju bez mogućnosti da se prava vlasnika na pravično suđenje i nadzor od strane neovisnog suda u potpunosti ostvare. Ustavni sud je istaknuo da bi odluke o izvlaštenju trebale biti podložne nadzoru neovisnog suda kako bi se osiguralo da postupci ne krše prava vlasnika nekretnina. Jedan od ključnih elemenata u analizi zakona o izvlaštenju jest i usklađenost s međunarodnim standardima, kao što je Europska konvencija o ljudskim pravima. Članak 6. stavak 1. Konvencije zahtijeva da svatko ima pravo na pravično suđenje pred neovisnim i nepristranim sudom. Ustavni sud je istaknuo da postojeće zakonsko rješenje o postupku izvlaštenja ne udovoljava tim zahtjevima jer odluke o izvlaštenju donose upravna tijela, dok sudovi samo nadziru zakonitost tih odluka.

---

<sup>37</sup> *Jurisdikcija je pravni pojam koji označava nadležnost ili ovlaštenje koje određeni sud, organ vlasti ili agencija ima da donosi odluke i rješava sporove u određenim slučajevima ili na određenoj teritoriji. U širem smislu, jurisdikcija se odnosi na geografski ili pravni okvir unutar kojeg određeni organi ili sudovi mogu primjenjivati zakon i izvršavati svoje funkcije.*



Međutim, prema stajalištu Ustavnog suda, Upravni sud ne ispunjava u potpunosti uvjete koji bi ga mogli kvalificirati kao sud pune jurisdikcije. Prva pretpostavka koja se postavlja za Upravni sud da bi se smatrala sudom pune jurisdikcije odnosi se na pravo i dužnost suda da samostalno izvede i ocijeni dokaze. Ova pretpostavka uključuje sposobnost suda da utvrdi činjenično stanje u situacijama kada stranka osporava pravilnost i potpunost utvrđenja koja su proizašla iz upravnog postupka. U slučajevima kada Upravni sud razmatra zakonitost upravnog akta ili odlučuje o pravima tužitelja, njegova sposobnost da samostalno procijeni sve relevantne dokaze postaje ključna.

Međutim, prema Ustavnom sudu, Upravni sud ne ispunjava ovu pretpostavku u zadovoljavajućoj mjeri. Ovo se može pripisati ograničenjima koja postoje u upravnom postupku gdje se često oslanja na prethodna utvrđenja i dokaze prikupljene u administrativnom postupku, a ne na vlastito istraživanje i utvrđivanje činjenica. Takva praksa može rezultirati time da Upravni sud ne pruži adekvatnu zaštitu prava stranaka, što je osnovna funkcija svakog suda. Druga pretpostavka odnosi se na pravo i dužnost suda da odredi i održava usmenu i kontradiktornu raspravu.

Ova pretpostavka naglašava važnost transparentnosti i participacije stranaka u postupku čime se osigurava pravičnost i ravnoteža interesa. Ustavni sud ističe da Upravni sud treba održavati usmenu raspravu kada god se odlučuje o pravima građana. Ukoliko stranka zahtijeva održavanje takve rasprave, Upravni sud bi trebao biti obavezan to učiniti. Ova praksa ne samo da poboljšava kvalitetu postupka, već i jača povjerenje građana u pravosudni sustav. Nakon analize tih pretpostavki, Ustavni sud je razmotrio i pravnu prirodu postupka izvlaštenja, koji se vodi pred županijskim sudom. Odluke koje se odnose na postupak izvlaštenja regulirane su Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju, koji je donesen nakon odluke Ustavnog suda. Ustavni sud naglašava da je taj zakon omogućio ustavnopravno prihvatljivo uređenje stvarne sudske nadležnosti u postupcima izvlaštenja. Postupak izvlaštenja pred županijskim sudom karakteriziran je kao upravnosudski postupak *sui generis*<sup>38</sup>, što znači da sadrži specifične elemente koji ga razlikuju od standardnih upravnih postupaka. Ova posebnost je važna jer osigurava da županijski sudovi imaju dovoljno ovlasti i resursa kako bi osigurali kvalitetu svoje jurisdikcije u postupcima koji se tiču tužbi protiv rješenja o izvlaštenju. U tom

---

<sup>38</sup> izraz "sui generis" dolazi iz latinskog jezika i znači "jedinственog tipa" ili "specifične vrste", što ukazuje na to da se ovaj postupak razlikuje od drugih standardnih procedura i prilagođen je određenim vrstama slučajeva ili situacijama.

kontekstu, Ustavni sud ističe da se primjenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima, čime se dodatno naglašava potreba za odgovarajućom pravnom zaštitom i pravima građana.

Članak 47. stavak 1. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19 propisuje način isplate zakonskih zateznih kamata u vezi s naknadom za izvlaštene nekretnine, koji ovisi o danu donošenja odluke o određivanju naknade. Ustavni sud je analizirao ovu odredbu s aspekta ustavnosti i utvrdio da je vezivanje tijekom zakonskih zateznih kamata za dan donošenja odluke u skladu s načelom vladavine prava i načelom pravne sigurnosti. Ova odluka je posebno važna jer osigurava da vlasnici izvlaštenih nekretnina imaju jasno definirane pravne mehanizme za ostvarivanje svojih prava, čime se smanjuje pravna nesigurnost koja bi mogla nastati uslijed neodređenosti u postupku isplate naknade.

Naime, vezivanje zateznih kamata za dan donošenja odluke o naknadi pruža pravnu sigurnost korisnicima, jer se time eliminira mogućnost proizvoljnog tumačenja i primjene zakonskih odredbi. Odluka U-I-745/1999 Ustavnog suda na ovom području potvrđuje načelo pravičnosti osiguravajući da vlasnici nekretnina budu adekvatno kompenzirani za gubitak svoje imovine. U svom razmatranju Ustavni sud je također ocjenjivao suglasnost članka 358.b Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima s Ustavom. Ovdje je važno napomenuti da je Hrvatski sabor, nakon donošenja osporenog članka, usvojio Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19, koji je detaljno regulirao postupak isplate naknade za nekretnine koje se smatraju izvlaštenima.

U glavi VII. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19, jasno su definirani postupci i odgovornosti, čime se dodatno jača pravna sigurnost u odnosu na naknadu za izvlaštene nekretnine. Ustavni sud je u odluci U-I-745/1999 istaknuo da je jasno propisivanje tko i u kojem postupku isplaćuje naknadu za te nekretnine od esencijalne važnosti za zaštitu prava vlasnika. Ova odredba ne samo da osigurava pravnu sigurnost, već i doprinosi transparentnosti postupka, čime se potiče povjerenje građana u pravosudni sustav. Na temelju analize odluka Ustavnog suda o Zakonu o izvlaštenju i određivanju naknade, može se zaključiti da je Ustavni sud imao presudnu ulogu u očuvanju prava vlasnika nekretnina. Njegove odluke o suglasnosti s Ustavom osiguravaju vladavinu prava, pravnu sigurnost i zaštitu temeljnih ljudskih prava. Jasno definiranje zakonskih okvira i procedura ne samo da doprinosi pravnoj sigurnosti, već i jača povjerenje građana u pravosudni sustav, čime se afirmira demokratizacija i pravna država u Hrvatskoj. Ove odluke Ustavnog suda stoga predstavljaju važan korak prema uspostavljanju pravednog i transparentnog sustava koji će osigurati prava svih građana.

Osim odluka Ustavnog suda, Visoki upravni sud Republike Hrvatske je u presudi Usž-1228/15-2 od 28. listopada 2015. godine razmatrao pravne aspekte troškova pravnog zastupanja u postupku izvlaštenja fokusirajući se na primjenu odredbi Zakona o izvlaštenju te Zakona o općem upravnom postupku. Ova analiza postavlja ključna pitanja o tumačenju zakonskih normi koje se odnose na troškove postupka kao i o načinu na koji se zaštita prava vlasnika nekretnina ostvaruje kroz sudske postupke.

Zakon o izvlaštenju, kao i Zakon o općem upravnom postupku, definiraju obveze korisnika izvlaštenja u vezi s naknadom troškova postupka, uključujući troškove pravnog zastupanja. U ovom je predmetu korisnik izvlaštenja osporavao rješenje Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske koje je potvrdilo dopunsko rješenje Ureda državne uprave kojim je tužitelju naloženo da plati troškove pravnog zastupanja zainteresiranoj osobi. Tužitelj je tvrdio da Zakon o izvlaštenju ne propisuje automatsku nadoknadu troškova pravnog zastupanja već da ti troškovi moraju biti opravdani i nužni.

U ovom kontekstu, Upravni sud u Zagrebu je imao zadatak interpretirati odredbe članka 27. Zakona o izvlaštenju koje se odnose na troškove postupka te odredbe Zakona o općem upravnom postupku koje uređuju opća pravila o troškovima postupka. Sud se suočio s pitanjem mogu li troškovi pravnog zastupanja koji su nastali u postupku izvlaštenja biti priznati kao opravdani troškovi koje snosi korisnik izvlaštenja ili ti troškovi trebaju biti posebno opravdani s obzirom na složenost postupka i nužnost pravnog zastupanja. Visoki upravni sud naglasio je da se troškovi postupka, uključujući pravno zastupanje, moraju procijeniti na temelju članka 161. Zakona o općem upravnom postupku koji predviđa da stranka na čiji je zahtjev pokrenut postupak snosi troškove, osim ako zakon ne propisuje drugačije. Sud naglašava da iako Zakon o izvlaštenju ima prednost kao *lex specialis*<sup>39</sup>, troškovi postupka, uključujući troškove pravnog zastupanja, moraju se procijeniti u skladu s općim načelima sadržanim u Zakonu o općem upravnom postupku.

Sud je naglasio da korisnik izvlaštenja može biti obvezan platiti samo one troškove koji su nužni za zaštitu prava vlasnika nekretnine te da se troškovi moraju temeljito procijeniti kako bi se izbjegla zloupotreba pravnog zastupanja. Naposljetku je žalba tužitelja uvažena te je sud

---

<sup>39</sup> *Lex specialis derogat legi generali* je načelo koje prednost daje specijalnim zakonima u odnosu na opće zakone.

poništio presudu Upravnog suda u Zagrebu, rješenje Ministarstva pravosuđa i dopunsko rješenje Ureda državne uprave, a predmet je vraćen na ponovni postupak.

Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske Usz-1228/15-2 od 28. listopada 2015. ima značajan utjecaj na sudsku praksu i upravne postupke u Hrvatskoj. Visoki upravni sud jasno je istaknuo da troškovi postupka, uključujući troškove pravnog zastupanja, ne mogu biti priznati kao opravdani samo na temelju činjenice da je postupak izvlaštenja pokrenut te troškovi moraju biti opravdani konkretnim okolnostima slučaja. Ova presuda usmjerava sudsku praksu prema striktnijem tumačenju odredbi Zakona o izvlaštenju i Zakona o općem upravnom postupku čime se osigurava da postupci izvlaštenja budu provedeni na način koji je pravičan i u skladu sa zakonom. Također, predstavlja važan presedan u tumačenju troškova postupka izvlaštenja u hrvatskom pravnom sustavu te ima dalekosežne posljedice za buduće postupke izvlaštenja naglašavajući potrebu za pažljivim i uravnoteženim tumačenjem zakona, a posebice u pitanjima koja se tiču prava vlasnika nekretnina.

Presuda Upravnog suda u Zagrebu broj UsI-2423/21-7 od 13. rujna 2022. godine analizira pitanje zakonitosti stupanja u posjed nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, što je važna tema u kontekstu zaštite vlasničkih prava. Ova presuda odnosi se na postupak izvlaštenja nekretnina u svrhu izgradnje nerazvrstane ceste pri čemu su se pojavila pravna pitanja vezana uz primjenu *lex specialis* i *lex posterior*<sup>40</sup> načela u upravnom pravu. Dakle, postavljaju se ključna pitanja o pravilnoj primjeni zakonskih normi, odnosno koji zakon ima prednost između Zakona o cestama (NN 84/11, 18/13) i Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade (NN 74/14, 69/17, 98/19), kao i o zaštiti vlasničkih prava koji su jedni od temeljnih principa u hrvatskom pravnom sustavu.

Tužitelj je pokrenuo upravni spor protiv Ministarstva pravosuđa i uprave Republike Hrvatske osporavajući rješenje kojim je prvostupanjsko rješenje o stupanju u posjed izvlaštenih nekretnina poništeno i vraćeno na ponovni postupak. U sporu je tužitelj tvrdio da bi se trebao primijeniti Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade iz razloga što on derogira odredbe Zakona o cestama koje se odnose na stupanje u posjed nekretnina prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Suprotno tome, tuženik je inzistirao na primjeni Zakona o cestama s obzirom na to da se u konkretnom slučaju radilo o izgradnji nerazvrstane ceste.

---

<sup>40</sup> *Lex posterior derogat legi priori* je načelo koje prednost daje kasnije donesenim zakonima u odnosu na ranije zakone

Upravni sud se morao odlučiti između dva već navedena pravna načela te je u konačnici presudio da Zakon o cestama kao specijalni zakon ima prednost jer se radi o specifičnoj regulaciji koja se odnosi na javni interes i izgradnju cesta, a posebno nerazvrstanih cesta. Ova odluka znači da je Ministarstvo pravosuđa i uprave ispravno poništilo prvostupanjsko rješenje te da se stupanje u posjed može provesti i prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju kada su ispunjeni uvjeti prema Zakonu o cestama.

U skladu s tim, Upravni sud u Zagrebu u presudi je donesao odluku kojom je odbio žalbu i potvrdio rješenje Ministarstva pravosuđa te ističe da su uvjeti za stupanje u posjed, propisani Zakonom o cestama, pravilno primijenjeni. Ova presuda naglašava potrebu za ravnotežom između zaštite privatnog vlasništva i javnog interesa, a posebno u kontekstu izgradnje infrastrukture.

Sudska praksa pokazuje da, unatoč postojanju kasnijeg zakona (*lex posterior*), specijalni zakon (*lex specialis*) poput Zakona o cestama ima prednost, čak i kada nije dovršen upravni postupak izvlaštenja, jer uređuje postupke vezane uz cestogradnju i kad se radi o stupanju u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. To naglašava važnost precizne primjene zakona i temeljite analize svih relevantnih pravnih normi u upravnim postupcima.

Također, naglašava se važnost dosljedne primjene odgovarajućih zakonskih odredbi u postupcima izvlaštenja, a posebno u situacijama gdje je u pitanju javni interes kao što je izgradnja cesta. Osim toga, ova odluka osigurava zaštitu prava vlasnika nekretnina kroz pravilno i pravovremeno sudsko postupanje čime se osigurava pravna sigurnost i dosljednost u primjeni zakona, ali istovremeno upozorava da u postupcima izvlaštenja mora biti osigurana pravična naknada vlasnicima.

Ova presuda dodatno pojašnjava granice primjene različitih zakonskih okvira i osigurava jasnoću u postupanju tijela državne uprave. Također, služi kao smjernica za buduće slučajeve gdje je potrebno odrediti koji zakon primijeniti u specifičnim okolnostima postupaka izvlaštenja.

U predmetu *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, Europski sud za ljudska prava utvrdio je povredu članka 1. Protokola br. 1 Europske konvencije o ljudskim pravima, koji jamči pravo na mirno uživanje imovine. Vlasti su izdale dozvole za izvlaštenje i uvele dugotrajne zabrane gradnje na imovini tužitelja, iako do izvlaštenja nikada nije došlo. Te mjere su trajale više od

20 godina, ozbiljno ograničivši mogućnost korištenja i raspolaganja nekretninama. Sud je presudio da su švedske vlasti narušile ravnotežu između zaštite javnog interesa i prava vlasnika.<sup>41</sup>

Jedan od važnih primjera je presuda u predmetu Sporrong i Lönnroth protiv Švedske (1982.), gdje je Sud utvrdio povredu prava vlasništva. Taj slučaj jedna je od ključnih presuda Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) u kontekstu zaštite prava vlasništva prema članku 1. Protokola br. 1. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Posebno je važan jer je Sud kroz ovu presudu pojasnio standarde proporcionalnosti i pravične ravnoteže između interesa vlasnika nekretnina i javnog interesa, što je utjecalo na praksu nacionalnih sudova u državama članicama Vijeća Europe, uključujući i Hrvatsku.

U ovom slučaju, podnositelji su tvrdili da su im povrijeđena prava time što su njihove nekretnine u Švedskoj bile pod dugotrajnim prijetnjama izvlaštenja i strogim građevinskim ograničenjima bez adekvatne naknade. Švedska vlada donijela je odluke o potencijalnom izvlaštenju u svrhu javnih radova, no odluke su se protegle na više od dva desetljeća tijekom kojih vlasnici nisu mogli slobodno raspolagati svojim nekretninama.

Europski sud za ljudska prava nije osporavao pravo države da provodi mjere izvlaštenja u javnom interesu već je u ovom slučaju naglasak bio na načelu proporcionalnosti. Sud je zaključio da iako su Švedska i druga države članice Konvencije ovlaštene donositi mjere koje ograničavaju pravo vlasništva u skladu s javnim interesom, takve mjere moraju biti u ravnoteži s interesima vlasnika. ESLJP je istaknuo da je u slučaju podnositelja tužbe došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1. jer su dugotrajna ograničenja prava vlasništva bez naknade stvorila prekomjerno opterećenje za podnositelje.

Stoga, sud je odlučio da Švedska nije uspjela osigurati pravičnu ravnotežu između zahtjeva javnog interesa i prava vlasništva što je rezultiralo povredom njihovih prava. Iako nije došlo do stvarnog oduzimanja imovine, dugotrajna prijetnja izvlaštenjem i ograničenja vezana za imovinu utjecali su na mirno uživanje vlasništva vodeći do povrede prava vlasništva.

---

<sup>41</sup> Dostupno na: ([https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-113318&filename=CASE%20OF%20SPORRONG%20AND%20L%C3%96NNROTH%20v.%20SWEDEN%20-%20\[Croatian%20Translation\]%20by%20the%20CoE,%20COLPI%20and%20the%20Open%20Society%20Foundations%20-%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf](https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-113318&filename=CASE%20OF%20SPORRONG%20AND%20L%C3%96NNROTH%20v.%20SWEDEN%20-%20[Croatian%20Translation]%20by%20the%20CoE,%20COLPI%20and%20the%20Open%20Society%20Foundations%20-%20Bosnia%20and%20Herzegovina.pdf) 5.rujna.2024.)

Presuda Sporrang i Lönnroth protiv Švedske imala je dalekosežan utjecaj na sudsku praksu vezanu uz izvlaštenje i zaštitu prava vlasništva u cijeloj Europi, uključujući i Hrvatsku. Važna poruka ove presude jest da države imaju pravo ograničiti ili izvlastiti imovinu u javnom interesu, no takve mjere moraju biti proporcionalne i praćene odgovarajućom zaštitom vlasnika, uključujući adekvatnu naknadu. Ova presuda dodatno pojašnjava standard "pravične ravnoteže" između javnog interesa i prava pojedinca, što je važan aspekt i u hrvatskom pravnom sustavu.

U Hrvatskoj, Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade NN 74/14, 69/17, 98/19, postavlja slične standarde. Upravnosudski nadzor nad izvlaštenjem mora uzeti u obzir načela koja su utvrđena ovom presudom ESLJP-a. U praksi, upravni sudovi u Hrvatskoj moraju odlučivati o tome jesu li mjere izvlaštenja proporcionalne te je li postignuta pravična ravnoteža između prava vlasnika i javnog interesa. Također, ovom presudom sudovi se potiču na veću pažnju u slučaju dugotrajnih ograničenja imovinskih prava bez jasnih odluka o izvlaštenju.

Presuda Vrhovnog suda Republike Hrvatske, broj Rev 750/2022-2 od 13. rujna 2022. godine odnosi se na reviziju vezanu za imovinskopravni spor između tužitelja (izvanknjižni vlasnici) i tuženika (institucija koja provodi izvlaštenje), koji se tiče naknade za zemljište koje je bilo izvlašteno radi izgradnje autoceste. Ključna pitanja koja se analiziraju uključuju pravnu osnovu za naknadu tržišne vrijednosti zemljišta te trenutak stjecanja vlasništva dosjelošću.

U prvostupanjskom postupku, Općinski sud u Splitu donio je presudu kojom je djelomično prihvatio tužbeni zahtjev tužitelja za naknadu tržišne vrijednosti zemljišta koje je oduzeto radi izgradnje autoceste. Tužitelji su tvrdili kako su bili izvanknjižni vlasnici tog zemljišta, ali nisu sudjelovali u postupku izvlaštenja niti im je isplaćena pravična naknada. Prvostupanjski sud prihvatio je zahtjev i naložio isplatu dijela odštete, ali je odbio dio tužbenog zahtjeva zbog nedokazanosti vlasništva. Drugostupanjski sud, Županijski sud u Splitu, preinačio je presudu Općinskog suda tako što je odbio zahtjev tužitelja u cijelosti navodeći da su tužitelji postali vlasnici zemljišta tek pravomoćnošću presude iz 2012. godine te da stoga nije bilo osnove za naknadu štete.

Konačno, Vrhovni sud je prihvatio reviziju tužitelja i ukinuo drugostupanjsku presudu u dijelu koji se odnosi na odbijanje tužbenog zahtjeva za isplatu tržišne vrijednosti zemljišta. Predmet je vraćen Županijskom sudu u Splitu na ponovno suđenje kako bi pravilno primijenio materijalno pravo vezano uz stjecanje bez osnove. Vrhovni sud je utvrdio da je pravna osnova tužbenog zahtjeva trebala biti stjecanje bez osnove, a ne naknada štete, kako su nižestupanjski sudovi pogrešno ocijenili. Također, Vrhovni sud je zaključio da vlasništvo dosjelošću nastaje u

trenutku ispunjenja zakonskih pretpostavki, a ne u trenutku pravomoćnosti sudske odluke kojom se to vlasništvo potvrđuje. To znači da su tužitelji bili vlasnici nekretnine još prije pravomoćnosti sudske odluke, iako su to pravo naknadno dokazali.

Presuda Vrhovnog suda RH Rev 750/2022-2 ima značajan utjecaj na sudsku praksu Republike Hrvatske vezanu za izvlaštenje nekretnina i stjecanje vlasništva. Jasno je utvrđeno da vlasnici imaju pravo na naknadu temeljem stjecanja bez osnove, a ne samo kroz zahtjeve za naknadu štete što jača njihovu zaštitu u slučajevima kada nisu sudjelovali u postupku izvlaštenja. Također, presuda pojašnjava trenutak stjecanja vlasništva dosjelošću, što će osigurati ujednačeniju sudsku praksu i veću pravnu sigurnost u budućim sporovima vezanim uz vlasnička prava i naknadu.

Ove odrednice utječu na tumačenje Zakona o obveznim odnosima i Zakona o vlasništvu i stvarnim pravima, što će sudovima u budućnosti pomoći u preciznijem donošenju odluka u sličnim sporovima. Osigurava se i dosljednija praksa u slučajevima koji uključuju dosjelost. Također, ova presuda učvršćuje pravnu sigurnost vlasnika nekretnina u postupcima izvlaštenja te osigurava konzistentniju i pravedniju sudsku praksu u Republici Hrvatskoj.

U novijoj presudi Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, broj Usž-3483/2023-2, od 23. svibnja 2024. analizira se nekoliko ključnih pitanja vezanih uz postupak povrata deposedirane nekretnine i primjenu relevantnih zakonskih odredbi. Presuda se odnosi na slučaj tužitelja koji je podnio zahtjev za povrat deposedirane nekretnine protiv Ministarstva pravosuđa i uprave. Zainteresirana osoba, prigovorila je rješenju koje se odnosilo na povrat nekretnine i postojanje uvjeta za primjenu Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.

Tužitelj traži povrat deposedirane nekretnine na temelju odluke iz 1965. godine. On tvrdi da naknada za ovu nekretninu nikada nije isplaćena što je osnovni razlog zahtjeva za povrat. Tuženik, Ministarstvo pravosuđa i uprave, koje je u žalbenom postupku poništilo prvostupanjsko rješenje, navodi da se u ovom slučaju treba primijeniti Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade koji je na snazi od 1997. godine.

Presudom prvostupanjskog suda razmatrano je treba li se u ovom slučaju primijeniti Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade ili Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Prvostupanjski sud je smatrao da je potrebno primijeniti Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine jer je zahtjev za naknadu podnesen nakon 1. siječnja 1997. dok je tužitelj tvrdio da bi se trebala primijeniti odredba članka 62. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade. Naposljetku,



Prvostupanjski sud je usvojio tužbeni zahtjev, poništio rješenje tuženika i odbio žalbu zainteresirane osobe.

Vrhovni sud je u prošlim odlukama naglasio da se za zahtjeve podnesene nakon 1. siječnja 1997. primjenjuju odredbe Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine. Međutim, u ovom slučaju, primjenjivost Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade je potvrđena.

Visoki upravni sud je usvojio žalbu tuženika i poništio presudu prvostupanjskog suda. Sud je istaknuo da je pravilno primijenjen Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade jer je zahtjev za naknadu podnesen nakon što je taj zakon stupio na snagu. Sud je naglasio da se odredbe Zakona o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine odnose na zahtjeve podnesene do 1. srpnja 1997. godine, a budući da je zahtjev tužitelja podnesen 2019. godine, primjena ovog zakona nije bila relevantna. Dakle, tuženik je pravilno uputio prvostupanjsko tijelo da primjeni Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade.

Visoki upravni sud je uputio prvostupanjsko tijelo da u ponovnom postupku ispravno primjeni Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade te da provjeri je li za predmetnu nekretninu prethodno određena naknada prema prethodnim propisima.

Presuda Visokog upravnog suda Republike Hrvatske, broj Usž-3483/2023-2, od 23. svibnja 2024. ima utjecaj na sudsku praksu u Republici Hrvatskoj jer potvrđuje važnost pravilne primjene zakona u upravnim postupcima. Ova presuda ističe da je potrebno primijeniti važeće zakone u trenutku kada je zahtjev podnesen, a ne zakone koji su bili na snazi u trenutku kada je nekretnina deposedirana.

Osim toga, presuda pruža jasne smjernice za buduće slučajeve vezane uz primjenu Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, naglašavajući potrebu za pažljivim razmatranjem zakonskih odredbi i vremenskih okvira u postupcima odlučivanja o naknadi. Također, presuda osigurava da se prava vlasnika nekretnina pravilno i pravovremeno zaštite kroz primjenu zakonskih normi, te ističe važnost temeljite provjere svih relevantnih činjenica i dokumenata u postupcima povrata nekretnina i određivanja naknade. Presuda doprinosi jasnoći u primjeni zakona, pruža upute za rješavanje sličnih slučajeva u budućnosti i osigurava zaštitu prava stranaka u postupku.

## 4. USPOREDBA S DRUGIM ZEMLJAMA

### 4.1. Njemačka

Izvlaštenje u Njemačkoj ima duboke korijene koji sežu u prošlost, ali se moderni pravni okvir razvijao postupno. Značajne promjene nastale su donošenjem Weimarskog ustava 1919. godine, koji je omogućio izvlaštenje samo uz pravičnu naknadu i za javni interes. Ova načela su kasnije potvrđena i proširena donošenjem Ustava (Grundgesetz) 1949. godine, koji u članku 14. propisuje da se vlasništvo ne može oduzeti bez naknade, da je izvlaštenje dozvoljeno samo u korist općeg dobra i mora se provoditi na temelju zakona ili zakonske odredbe te da naknada mora biti određena uz pravedan balans interesa svih uključenih strana.<sup>42</sup>

Dakle, Njemački sustav osigurava da se izvlaštenje provodi samo u slučajevima kada nije moguće ostvariti javni interes na manje invazivan način. Odluke o izvlaštenju temelje se na zakonima koji precizno definiraju opseg i visinu naknade

Za razliku od Hrvatske, gdje je predmet izvlaštenja isključivo nekretnina, u Njemačkoj postoji i izvlaštenje prava, što je sasvim uobičajeno. Prema Staničiću: „bilo bi korisno razmisliti i o dopuni ZION-a u tom smislu“<sup>43</sup> Ova šira primjena izvlaštenja prava omogućuje fleksibilniji pristup u reguliranju vlasničkih odnosa i ostvarivanju javnih interesa.

U Njemačkoj postoje specijalizirani upravni sudovi, poznati kao Verwaltungsgerichte. Ovi sudovi imaju nadležnost za preispitivanje zakonitosti odluka javnih tijela, a čime se osigurava da su odluke donesene u skladu s važećim zakonima i propisima.<sup>44</sup>

Administrativni postupci u Njemačkoj su formalni, a građani imaju mogućnost žalbe na odluke javnih tijela u određenim rokovima. Sudovi imaju obvezu donošenja odluka u razumnom roku, što dodatno jača povjerenje građana u pravosudni sustav.<sup>45</sup> Ova mogućnost omogućuje građanima da se bore za svoja prava i traže zaštitu svojih interesa.

Dok hrvatski sustav pruža osnovne mehanizme za zaštitu prava kao i njemački, postoji prostor za unapređenje u smislu brzine postupaka i efikasnosti donošenja odluka. Implementacija

---

<sup>42</sup> Staničić, F. (2015). Opće uređenje izvlaštenja u Njemačkoj- pouke za Hrvatsku. *Pravni vjesnik*, 31 (3-4), str.189.

<sup>43</sup> Ibid. Str. 209.

<sup>44</sup> Ibid. Str. 198.

<sup>45</sup> Staničić, F. (2015). Opće uređenje izvlaštenja u Njemačkoj- pouke za Hrvatsku. *Pravni vjesnik*, 31 (3-4), str.196.

najboljih praksi iz drugih sustava, poput njemačkog, mogla bi pomoći u poboljšanju hrvatskog administrativnog pravnog okvira.

Analizom njemačkog sustava izvlaštenja može se uočiti potreba za dodatnim unapređenjem hrvatskog zakonodavstva. Uvođenjem jasnijih pravnih okvira za određivanje javnog interesa i pravičnu naknadu, Hrvatska bi mogla poboljšati zaštitu prava vlasništva i pravnu sigurnost za sve strane uključene u postupak.

## 4.2. Francuska

Sudska kontrola nad odlukama u javnoj upravi u Francuskoj predstavlja neophodan element pravnog sustava koji osigurava da javne vlasti djeluju unutar okvira zakona i poštuju prava građana. Ovaj mehanizam kontrole primarno se ostvaruje kroz administrativne sudove, a najvažnija institucija u tom smislu je Državni savjet (*Conseil d'État*). U okviru francuskog pravnog sustava, sudska kontrola ima svoju pravnu osnovu u administrativnom pravu koje regulira odnose između građana i javnih vlasti.<sup>46</sup>

Francuski sustav upravnog sudovanja organiziran je u tri glavna stupnja. Na prvom stupnju, 40 upravnih sudova (*tribunaux administratifs*) rješava sporove između građana i javnih tijela. Ovi sudovi imaju zadaću provjeriti zakonitost upravnih akata i postupaka te osigurati da se građanima pruži pravna zaštita.<sup>47</sup>

Na drugom stupnju, osam žalbenih upravnih sudova (*cours administratives d'appel*) omogućuje strankama da se žale na odluke prvostupanjskih sudova. Na kraju, Državni savjet (*Conseil d'Etat*) djeluje kao vrhovni prizivni sud čime osigurava jedinstvenu primjenu prava i ujednačavanje sudske prakse.<sup>48</sup> Njegova dvostruka funkcija, savjetodavna i sudbena, čini ga jedinstvenim u odnosu na druge pravne institucije.

---

<sup>46</sup> Čučić, D. (2023). Utjecaj članstva u Europskoj Uniji na sektor javne uprave u Republici Hrvatskoj // Zbornik radova 13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave. Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, str. Str.67.

<sup>47</sup> Bađun, M. (2004). Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji // Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji : Izazovi institucionalnih prilagodbi / Ott, Katarina (ur.). Zagreb: Institut za javne financije ; Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Zagreb.str. 155.

<sup>48</sup> Čučić, D. (2023). Utjecaj članstva u Europskoj Uniji na sektor javne uprave u Republici Hrvatskoj // Zbornik radova 13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave. Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, str.61.

Pravna zaštita koju pružaju upravni sudovi uključuje mogućnost građana da traže naknadu štete za nezakonita postupanja javnih tijela. Ovaj aspekt osigurava dodatnu razinu odgovornosti uprave što je važno za jačanje vladavine prava. Upravni sudovi u Francuskoj imaju neophodnu ulogu u zaštiti građanskih prava. Građani imaju pravo obratiti se upravnim sudovima kada smatraju da su njihova prava povrijeđena od strane javnih tijela što omogućuje građanima da traže pravdu u slučajevima nezakonitih ili proizvoljnih odluka vlasti. Sudska kontrola nad radom javne uprave doprinosi transparentnosti i odgovornosti javnih tijela, što je od esencijalne važnosti za demokratski sustav.

Izvlaštenje (eminent domain) u Francuskoj sve je češće korišteno, ali ne samo za velike infrastrukturne projekte već i za upravljanje urbanizacijom. Lokalni organi vlasti, kao što su gradovi i okruzi, postali su glavni korisnici ponajviše zbog broja projekata, ali i zbog površine zemljišta.<sup>49</sup> Taj trend odraz je globalnog fenomena, gdje urbanizacija potiče sve veću konkurenciju za zemljište, pri čemu javne vlasti moraju balansirati između javnog interesa i prava privatnih vlasnika.

Prava vlasnika, uključujući pravo na pravičnu naknadu, zaštićena su zakonom te iako manji postotak vlasnika ide na sud, prisutnost mogućnosti sudskog procesa utječe na pregovore i obično pomaže u postizanju sporazuma.<sup>50</sup>

Povijesne promjene u legislativi pokazale su evoluciju Francuskog sustava prema restriktivnijim mjerama, međutim, on i dalje pruža određenu zaštitu vlasnicima zemljišta naročito u pogledu pravedne kompenzacije, ali i mogućnosti sudskog osporavanja.<sup>51</sup> Ovaj balans je bitan jer se očekuje zadovoljavanje potrebe za urbanizacijom, a da pritom ne ugrozi vlasnička prava što je osjetljivo političko pitanje u mnogim zemljama.

Ekonomija sugerira da vlasnici mogu koristiti strategije poput prekomjerne investicije u zemljište kako bi povećali cijenu i otežali projekt, dok se u stvarnosti, većina slučajeva rješava pregovorom, a sudski postupak koristi kao krajnje sredstvo.<sup>52</sup> Dakle, iako vlasnici teoretski imaju prostor za strategijsko pregovaranje, u praksi obostrani interes za brzim rješenjem čini dogovor najpoželjnijim ishodom.

Stoga, iako sustavi i u Hrvatskoj i u Francuskoj omogućuju izvlaštenje za javni interes uz kompenzaciju, Francuski sustav čini se sofisticiraniji i prilagodljiviji urbanim potrebama jer je

---

<sup>49</sup> Melot, R. (2012). Conflicts over compensation of expropriation. The case of farmland in France, str.1.

<sup>50</sup> Ibid. Str.2.

<sup>51</sup> Ibid. Str.4.

<sup>52</sup> Ibid. Str.5.

uključen u upravljanje svakodnevnom urbanizacijom, dok je Hrvatski sustav više fokusiran na velike infrastrukturne projekte.

S druge strane, Francuska ima dugu povijest centralizirane države koja upravlja zemljišnim pravima te je izvlaštenje uvelike povezano s jakim državnim interesom i urbanizacijskim politikama.<sup>53</sup> Hrvatska, s druge strane, ima složeniji posttranzicijski okvir u kojem se zemljišne reforme i izvlaštenja često vežu uz povijesna pitanja vlasništva što može komplicirati provedbu izvlaštenja.

Također, razlika u odnosu na Hrvatsku leži u većem stupnju sudske kontrole i transparentnosti u procesu procjene naknade, kao i u detaljnijim proceduralnim zahtjevima koje mora ispuniti javno tijelo prije nego što može pokrenuti postupak izvlaštenja. Obje zemlje dijele slične europske standarde u pogledu zaštite prava na pravičnu naknadu i sudsku kontrolu postupka izvlaštenja. Međutim, u Francuskoj je sudska kontrola u određenim aspektima rigoroznija, s većim naglaskom na proceduralnu pravdu i pravo na žalbu, dok je u Hrvatskoj praksa više usmjerena na osiguranje zakonitosti kroz upravne sporove.<sup>54</sup>

## 5. ZAKLJUČAK

Upravni spor predstavlja važan mehanizam zaštite prava građana i očuvanja objektivne zakonitosti. Iako postoje izazovi vezani za trajnost postupaka i pristupačnost pravde, ovaj sustav omogućuje građanima da se bore za svoja prava protiv potencijalnih zloupotreba vlasti. Razvijanjem i unapređivanjem sustava sudske kontrole, Republika Hrvatska može dodatno osnažiti vladavinu prava i osigurati da svaki građanin ima mogućnost ostvarivanja svojih prava u skladu sa zakonom. U tom smislu, sudska kontrola uprave ostaje presudan faktor u održavanju demokracije i pravne sigurnosti u društvu.

Upravnosudska kontrola izvlaštenja ima ključnu ulogu u zaštiti prava vlasnika nekretnina, osiguravajući da se postupci izvlaštenja provode zakonito, pravedno i u skladu s Ustavom i relevantnim zakonima. Upravni sudovi, a posebice Visoki upravni sud Republike Hrvatske, imaju važnu funkciju u nadzoru nad tim procesima, osiguravajući da se vlasnicima pruži odgovarajuća pravna zaštita, uključujući pravo na pravičnu naknadu. Pravo na pošteno suđenje,

---

<sup>53</sup> Ibid. Str. 4.

<sup>54</sup> Đerđa, D. (2012). Osnove upravnog prava Europske unije. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, str.235.

kao temeljno pravo zajamčeno Ustavom i Konvencijom, ima presudnu ulogu u zaštiti građana od moguće arbitrarnosti u donošenju ovih akata.

Analiza zakonodavnog okvira pokazuje da je sudska kontrola presudan mehanizam osiguranja pravne zaštite građana. Sudska kontrola omogućuje preispitivanje zakonitosti pojedinačnih akata, osiguravajući tako da odluke javnopravnih tijela budu u skladu s ustavnim i zakonskim normama. Posebno se ističe važnost zakona i propisa koji uređuju ovu kontrolu, kao što su Zakon o upravnim sporovima, Zakonom o općem upravnom postupku i relevantni ustavni propisi. Kroz ove zakonske okvire osigurava se da svaki pojedinac ima pravo na pristup sudu i pravo na učinkovitu pravnu zaštitu.

U kontekstu sudske prakse, rad donosi analizu konkretnih slučajeva u kojima je utvrđena povreda određenih prava. Uočava se kako postupci izvlaštenja moraju biti provedeni u skladu s principima proporcionalnosti i nužnosti kako bi se izbjeglo prekomjerno opterećenje za vlasnike imovine te se kroz primjere naglašava se slojevitost i važnost upravnosudske kontrole kao temeljnog mehanizma za održavanje ravnoteže između javnog interesa i prava pojedinca na vlasništvo.

Hrvatski sudovi su kroz primjenu Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade razvili praksu kojom se osigurava da svako ograničenje prava vlasništva mora biti utemeljeno na jasnim zakonskim osnovama i u skladu s pravilima pravednog suđenja. Tako su upravni sudovi dužni preispitati odluke javnopravnih tijela kako bi osigurali da su ispunjeni svi uvjeti za izvlaštenje, uključujući dokazivanje postojanja javnog interesa, pravične naknade te poštivanje proceduralnih prava vlasnika. Sudska praksa u području izvlaštenja ne samo da osigurava zaštitu prava vlasnika, već i potvrđuje ulogu upravnog suda kao neophodnog instrumenta u nadzoru nad radom javnopravnih tijela.

Upravnosudski nadzor nad izvlaštenjem tako predstavlja ključni instrument za očuvanje vladavine prava i pravne sigurnosti. Odluke upravnih sudova i Ustavnog suda pokazuju važnost balansa između zaštite privatnog vlasništva i javnog interesa pri čemu sudska kontrola osigurava da država ne zloupotrijebi svoje ovlasti u postupcima izvlaštenja. Kroz daljnji razvoj sudske prakse, Republika Hrvatska može nastaviti jačati zaštitu prava vlasnika istovremeno osiguravajući učinkovitu provedbu projekata od javnog interesa.

Rad potvrđuje nužnost osiguranja prava na pošteno suđenje u skladu s Ustavom Republike Hrvatske i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Zakonodavni okvir koji regulira sudsku kontrolu nad ovim aktima predstavlja ključan instrument u zaštiti prava građana dok sudska praksa pruža uvid u konkretne slučajeve u kojima su ta prava bila povrijeđena ili zaštićena. Različiti modeli, poput francuskog i angloameričkog, nude različite pristupe, ali miješanje ovih modela u suvremenim pravnim sustavima pokazuje se korisnim. Hrvatski pravni sustav, sa svojim specifičnim obilježjima, osigurava učinkovitu kontrolu nad upravom dok europski sustav dodatno osnažuje zaštitu ljudskih prava čime se osigurava odgovornost uprave prema građanima.

## LITERATURA

1. Arlović, M. (2014). Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa. *Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Vol. 30 No. 3-4, str. 9-48
2. Boroša, T. (2023). *Izvlaštenje kao upravni postupak*. Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, 7.
3. Borković, I. (2002). *Upravno pravo*. Narodne novine. Zagreb
4. Đerđa, D., & Kryska, D. (2018). Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: Kako unaprijediti hrvatski upravni spor? *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 39(1), 91-126.
5. Đerđa, D., & Pičuljan, Z. (2009). Novo hrvatsko opće upravno postupovno pravo. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 30(1), 245-290.
6. Đerđa, D., & Šikić, M. (2012). *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Novi informator.
7. Galić, A. (2016). Kontrolni mehanizmi djelovanja upravnih sudova u Republici Hrvatskoj. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 53(1), 253-277.
8. Staničić, F. (2011). Izvlaštenje. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 11(4), 1178.
9. Staničić, F. (2015). Opće uređenje izvlaštenja u Njemačkoj- pouke za Hrvatsku. *Pravni vjesnik*, 31 (3-4), 185.-210.
10. Vezmar Barlek, I. (2013). Ovlasti žalbenog suda u upravnom sporu. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 34 (1), 590.
11. Vezmar Barle, I. (2010). Pravni lijekovi u upravnosudskom postupku. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 47(1), 114.
12. Zagrajski, S. (2008). Zaštita prava vlasništva u postupcima izvlaštenja pred Europskim sudom za ljudska prava. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 45 (3), str. 511.
13. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. *MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10, 13/17*
14. Koprić, I., Kovač, P., & Britvić Vetma, B. (2017). Zaštita prava građana u odnosu s javnom upravom: povijesni razvoj, sadašnje stanje i perspektive razvoja u Hrvatskoj i



- Sloveniji. U I. Koprić, A. Musa, & T. Giljević (Eds.), *Građani i uprava* Institut za javnu upravu. (str. 295-340).
15. Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
  16. Koprić, I., Musa, A., & Lalić Novak, G. (2012). *Europski upravni prostor*. Institut za javnu upravu.
  17. Melot, R. (2012). Conflicts over compensation of expropriation. The case of farmland in France, str.1.
  18. Pusić, E. (2002). *Nauka o upravi*. Školska knjiga.
  19. Pusić, E. (2007a). *Javna uprava i društvena teorija*. Suvremena javna uprava.
  20. Pusić, E. (2007b). *Država i državna uprava*. Suvremena javna uprava.
  21. Staničić, F. (2020). Novo uređenje pravne zaštite u postupcima primanja u javne službe. *List Informator*, 6617, 1-4.
  22. Staničić, F. (2021). Ustavnosudska praksa i tzv. akti raspolaganja. *List Informator*, 6669 15-19.
  23. Staničić, F. (2022). Prigovor protiv drugih postupanja javnopravnih tijela u praksi. *List Informator*, 6729, 1-4.
  24. Ustavni sud Republike Hrvatske. (2008). Odluka i Rješenje Ustavnog suda broj: U-I-523/2002, U-I-746/2006 od 10. prosinca 2008.
  25. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. *NN 99/99, 29/02, 49/02*
  26. Zakon o općem upravnom postupku. *NN br. 47/09, 110/21*.
  27. Zakon o upravnim sporovima. *NN 36/24*
  28. Zakon o sudovima *NN 28/13, 33/15, 82/15, 82/16, 67/18, 126/19, 130/20, 21/22, 60/22, 16/23, 155/23, 36/24*
  29. Zakon o Državnom sudbenom vijeću *NN 116/10, 57/11, 130/11, 13/13, 28/13, 82/15, 67/18, 126/19, 80/22, 16/23, 83/23, 155/23*
  30. 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*
  31. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade *NN 74/14, 69/17, 98/19*
  32. Bađun, M. (2004). Governance i javna uprava u kontekstu pridruživanja Hrvatske Europskoj uniji // Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji : Izazovi institucionalnih prilagodbi / Ott, Katarina (ur.). Zagreb: *Institut za javne financije ; Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)* Zagreb.str. 125-157

33. Ćućić, D. (2023). Utjecaj članstva u Europskoj Uniji na sektor javne uprave u Republici Hrvatskoj // *Zbornik radova 13. Međunarodna konferencija Razvoj javne uprave*. Vukovar: Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru, str. 56-69