

Doc. dr. sc. Frane Staničić, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Pregledni znanstveni rad

UDK 347.232(497.5)

351.712.5(497.5)

ODSTUPANJA U POSEBNOM ZAKONODAVSTVU GLEDE PROVOĐENJA IZVLAŠTENJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Sažetak: Izvlaštenje je institut koji koristimo kada se privatni i javni interes ne poklapaju, odnosno kada na drugi način ne možemo ostvariti opći interes. U Republici Hrvatskoj izvlaštenje je uređeno Zakonom o izvlaštenju kao općim zakonom koji se primjenjuje u svim postupcima izvlaštenja. Međutim, postupak izvlaštenja uređen je i nizom drugih posebnih zakona koji, neki više, a neki manje, odstupaju od općeg uređenja izvlaštenja propisanim Zakonom o izvlaštenju. Autor će u radu analizirati niz posebnih zakona koji, pojedinim odredbama, na drugačiji način uređuju provođenje izvlaštenja. Autor će posebno analizirati uređenje izvlaštenja prema Zakonu o investicijskim projektima Republike Hrvatske. Autor će pokazati da je, u određenim slučajevima, odstupanje od općeg uređenja izvlaštenja neophodno i opravdano. Međutim, jednako tako će pokazati da su određena odstupanja od općeg uređenja izvlaštenja suprotna Ustavu Republike Hrvatske te da zbog takvih odstupanja zaštita ljudskih prava u postupcima koji se provode prema posebnim zakonima nije uvijek osigurana.

Ključne riječi: Ustav Republike Hrvatske, izvlaštenje, Zakon o izvlaštenju, posebni zakoni.

1. UVOD

Izvlaštenje je drevan institut koji je, zbog svoje važnosti i, može se slobodno reći, neophodnosti, našao svoje mjesto i u pravnim poredcima svih modernih država. Primjena ovog instituta je, često, neizbježna ukoliko postoji potreba provođenja radova koji su od općega interesa. U svakom uređenom društvu u kojem su pojedincu ili grupama priznata privatna prava na neki dio zemljišta, dolazilo je do situacija, primjerice, izgradnje sustava odvodnje ili navodnjavanja, izgradnje cesta ili utvrda, u kojima su ta priznata prava dolazila u sukob s potrebama zajednice kao cjeline.¹

¹ Reynolds, S., *Before Eminent Domain, Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good*, The university of north

Naime, državi, kada izrazi interes prema određenoj imovini (najčešće nekretnini), stoje na raspolaganju dva sadržajno različita puta radi realiziranja tog svog interesa. Ona može poći putem kompromisa, sklapajući ugovor o kupoprodaji određene nekretnine s vlasnikom, a po načelima građanskog prava.² Međutim, kako bi se, u slučaju da vlasnik odbija kupoprodaju, zadovoljile potrebe zajednice bez postojanja ovog instituta? Iz navedenoga je vidljiva neophodnost pravnog uređenja izvlaštenja u svakom pravnom sustavu. Dakako, mora se omogućiti ostvarenje općeg interesa, ali to mora biti učinjeno na način na koji se osigurava zaštita prava vlasništva kao jednog od temeljnih ljudskih prava.

Institut izvlaštenja uvijek izazva određeni zazor, budući da zadire u pravo koje je u većini pravnih sustava kroz prošlost, pa i danas, u pravilu, smatrano neograničenim. Provođenjem izvlaštenja ograničava se ili oduzima pravo vlasništva nad nekom imovinom. U pravilu se izvlašćuju nekretnine, ali u brojnim pravnim sustavima moguće je i izvlaštenje pokretnina, kao i imovinskih prava. U svim postupcima izvlaštenja radi se o autoritativnom aktu državne vlasti u pravo vlasništva kojemu je cilj ostvarenje općeg interesa, uz istovremeno davanje naknade. „Esencijelno je kod eksproprijacije da jedna osoba gubi određeno pravo (ili da mu se ono ograničava), a da druga istovremeno stječe određeno pravo.“³ Institucionalno, pravno reguliranje instituta izvlaštenja nastalo je u vrijeme Francuske revolucije, pa je tako Kutchner smatrao da povijest klasičnog izvlaštenja počinje Francuskom revolucijom.⁴ U Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina (*La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*) ističe se: „Nitko se ne može ni najmanjeg dijela svojine riješiti bez suglasnosti vlasnika, izuzev ako to zahtijeva zakonito utvrđen javni interes, ali i tada samo uz pravično i prethodno obeštećenje.“ Vrlo brzo, do 1810. godine, u francuskom pravnom sustavu institut izvlaštenja uređen je u potpunosti, na način koji se do danas vrlo malo promijenio.

Izvlaštenje možemo rudimentarno definirati kao autoritativni zahvat vlasti u pravo vlasništva pojedinca. Međutim, ovim određenjem nismo ni zagrebli u složenost instituta izvlaštenja. Naime, postoje mnoga bitna pitanja na koja je neophodno odgovoriti da bi se pravilno definirao i shvatio ovaj institut. Primjerice, pitanja o opsegu izvlaštenja, predmetu izvlaštenja, dopustivosti njegovog provođenja i obvezi plaćanja naknade itd.⁵ Ipak, moguće je definirati izvlaštenje kao institut javnog prava kod kojega javna vlast autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja javnog interesa koji mora biti nedvojbeno utvrđen, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz obvezu davanja pune naknade, a koje se provodi kada je na drugi, blaži način, nemoguće pomiriti javni i privatni interes.⁶

Carolina press, Chappel hill, 2010., str. 3.

2 Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 604.

3 Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga, Funkcioniranje i upravni spor*, birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962., str. 163.

4 Kutscher, H., *Die Enteignung – ein Betrag zur Lehre von der Enteignung und vom Eigentum*, W. Kohlhammer, Stuttgart und Berlin, 1938, str. 21.

5 O pojmu i definiciji izvlaštenja v., detaljnije, u Staničić, Frane, *Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj* (neobjavljena doktorska disertacija), Zagreb, 2011., str. 44.-52.

6 *Ibid*, str. 61. V. i u: Staničić, Frane, *Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa - što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade*, Zagrebačka pravna revija, 2, (3), str. 261. i 262.

2. IZVLAŠTENJE PREMA POSEBNIM ZAKONIMA⁷

Opći zakon koji u Republici Hrvatskoj uređuje izvlaštenje je Zakon o izvlaštenju⁸ (dalje u radu: ZI). U posljednje vrijeme javljaju se ideje o potrebi drastične izmjene ovoga zakona zbog njegove navodne neusklađenosti s potrebama investitora.⁹ Glede ove ideje, smatram da ZI nije zakon koji bi se trebao usklađivati s potrebama investitora na način da se prilagođava njihovim potrebama, zanemarujući drugu stranu postupka izvlaštenja, koji je višestранаčki – vlasnika nekretnine, a o čemu se o našoj pravnoj teoriji već pisalo¹⁰. Dodatno, činjenica je da je u nizu posebnih zakona već provedeno određeno odstupanje od odredaba ZI-a, a na način koji je, može se reći, usklađen s potrebama provođenja određenih radova ili izgradnje određenih objekata na brži i jednostavniji način. U skladu s tim, nema potrebe za izmjenom ZI-a u tom pogledu. U ovom radu analizirat će se uređenje izvlaštenja prema posebnim zakonima koji odstupaju od odredaba ZI-a. Naime, zbog određenih specifičnosti i potrebe, u pravilu, bržeg provođenja izvlaštenja, u brojnim posebnim zakonima propisana su i brojna odstupanja od ZI-a. Neće se posebno analizirati svi takvi posebni zakoni nego oni koji značajnije odstupaju od općeg uređenja, a naznačit će se oni koji u manjoj mjeri odstupaju od općeg zakona. Osim toga, analizirat će se slučajevi tzv. „kvazi“ izvlaštenja kada se *de iure* ne provodi izvlaštenje, ali se provodi takvo ograničavanje prava vlasništva koje predstavlja *de facto* izvlaštenje.

2.1. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O CESTAMA¹¹

Zakon o cestama (dalje u radu: ZC) jedan je od posebnih zakona koji uređuju izvlaštenje u RH. Kada se izvlaštenje provodi prema njegovim odredbama, nema potrebe za donošenjem odluke Vlade RH o postojanju interesa RH za izvlaštenje budući da se taj interes, sukladno čl. 36. st. 1.¹², presumira. Prilikom postupka izvlaštenja po ZC-u, primjenjuju se odredbe ZI-a, ukoliko nije drugačije određeno.

Značajne promjene u režimu javnih cesta općenito, ali i u uređenju izvlaštenja¹³ u našem su pravnom sustavu izvršene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama¹⁴ iz 2009. godine.¹⁵, a zadržane su i nakon donošenja ZC-a.

Naime, od navedenih izmjena i dopuna, javna cesta nije više opće dobro na kojem se ne može stjecati pravo vlasništva niti druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi. Od 2009. godine, javne ce-

7 U hrvatskoj pravnoj teoriji o posebnim zakonima koji uređuju izvlaštenje vrlo se malo pisalo. Popis (nepotpun) zakona koji uređuju izvlaštenje v. u: Radolović, Aldo, *Izvlaštenje kao problem upravnog i građanskog prava*, u: Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009, Inženjerski biro, Zagreb, 2009. str. 143.-145. V. i u: Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 5.), str. 593.-638. te u Britvić Vetma, Bosiljka, *Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj, opći režim i posebni postupci*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1., 2009., str. 201.-217.

8 NN 9/94, 35/94, 112/00, 114/01, 79/06, 45/11, 34/12.

9 V. u: Peček, Robert, *Je li nužna izmjena modela postupka izvlaštenja – de lege ferenda*, Informator br. 6163.

10 V. u: Staničić, Frane, *O pitanju je li nam nužna izmjena postupka izvlaštenja? Odgovor u povodu članka objavljenog u Informatoru, br. 6163 od 30. ožujka 2013.*, Informator br. 6179 od 25. svibnja 2013., str. 12-13. i u: Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 6.), str. 261.-284.

11 NN 180/04, 138/06, 146/08, 38/09, 124/09, 153/09 i 73/10.

12 „Građenje, rekonstrukcija i održavanje javnih cesta u interesu je Republike Hrvatske.“

13 V. i u: Vasilj, Aleksandra, Zagajski, Sanja, Činčurak, Biljana, *Izvlaštenje kao instrument razvoja cestovnog prometa*, Pravni vjesnik, br. 3-4, 2007., str. 77.-104.

14 NN 180/04, 138/06, 146/08, 38/09, 124/09, 153/09 i 73/10.

15 NN 153/09.

ste su javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske (čl. 2. st. 1.). Javna cesta postaje javno dobro u općoj uporabi pravomoćnošću uporabne dozvole (čl. 3. st. 2.).¹⁶ Ovom odredbom je zakonodavac riješio koliziju koja je, prije izmjena i dopuna iz 2009. godine, postojala između čl. 5. i čl. 26. Zakona o javnim cestama. Naime, prema prijašnjem uređenju, proizlazilo je da nekretnine postaju opće dobro od interesa za Republiku Hrvatsku pravomoćnošću rješenja o izvlaštenju.¹⁷

Prema tome, provođenjem izvlaštenja nekretnina za potrebe građenja, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta izvlaštene nekretnine, za razliku od prijašnjeg uređenja, postaju „neotuđivo“ vlasništvo RH. Ova značajna izmjena opravdana je na sljedeći način:

„Analiza postojećeg pravnog uređenja imovinskopravnih odnosa koji nastaju prilikom izgradnje, rekonstrukcije i održavanja javnih cesta nedvojbeno upućuje na zaključak da to uređenje nije ekonomski učinkovito. Prema postojećem uređenju, predviđenom Zakonom o javnim cestama, čitava nekretnina koja se izvlašćuje radi izgradnje javne ceste ulazi u režim općeg dobra i to bez obzira je li čitava površina izvlaštene nekretnine obuhvaćena projektom javne ceste ili ne. Takvo stanje dovodi do toga da se velik dio izvlaštenog zemljišta vrlo često ne koristi u svrhe u koje bi se mogao koristiti (na primjer za poljoprivrednu proizvodnju) i to unatoč činjenici da taj dio zemljišta ne ulazi u cestovno zemljište odnosno da ne ulazi u koridor javne ceste. Nadalje, prema postojećem uređenju, općim dobrom postaje i infrastruktura koja je izgrađena na ili izvan cestovnog zemljišta, uslijed čega održavanje i korištenje te infrastrukture pada na teret osoba ovlaštenih za održavanje ceste, a ne osoba koje su registrirane, specijalizirane i opremljene za te poslove. Takvo je rješenje ekonomski neučinkovito, budući da infrastrukturu održava osoba koja nema potrebnih znanja, vještina, kadrova i opreme za učinkovito obavljanje poslova održavanja te infrastrukture. Konačno, prema postojećem uređenju, pojedini dijelovi javne ceste mogu se nalaziti u različitom pravnom režimu gospodarenja i upravljanja, čime se ne osigurava adekvatno upravljanje i održavanje javnom cestom, a što posljedično dovodi do neučinkovitog i neusklađenog upravljanja i gospodarenja javnom cestom.“¹⁸

Zakon o cestama na poseban način određuje korisnika izvlaštenja. Naime, prema ZI-u, korisnikom izvlaštenja može biti svaka pravna i fizička osoba. Prema odredbama ZC-a, korisnik izvlaštenja može biti samo RH, a sam prijedlog za izvlaštenje, u ime i za račun RH, podnose:

1. za autoceste Hrvatske autoceste d.o.o.;
2. za državne ceste Hrvatske ceste d.o.o.;
3. za županijske i lokalne ceste županijska uprava za ceste, odnosno upravno tijelo Grada Zagreba;
4. iznimno, ako je na to ovlašten ugovorom o koncesiji, koncesionar (čl. 36. st. 9. ZC-a).

16 „Javna cesta upisuje se u zemljišne knjige na temelju pravomoćne uporabne dozvole kao javno dobro u općoj uporabi i kao neotuđivo vlasništvo Republike Hrvatske, s pravom upravljanja Hrvatskih autocesta d.o.o. na autocesti, Hrvatskih cesta d.o.o. na državnoj cesti, županijske uprave za ceste na županijskoj i lokalnoj cesti, odnosno upravnog tijela Grada Zagreba na županijskoj i lokalnoj cesti na području grada Zagreba.“ – čl. 3. st. 3. ZJC.

17 Britvić Vetma, Bosiljka, op. cit. (bilj. 7.), str. 212. i 213.

18 *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama s konačnim prijedlogom zakona*, Zagreb, prosinac 2009., str. 3.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama iz 2009. uvedene su i dvije posebne vrste izvlaštenja, a koje je zadržao i ZC:

- a) izvlaštenje radi izmještanja infrastrukture izvan cestovnog zemljišta i
- b) izvlaštenje radi izgradnje infrastrukture za potrebe javne ceste izvan cestovnog zemljišta.

Smisao uvođenja ovih instituta je, prema predlagatelju, bilo uređivanje imovinskopravnih odnosa koji nastaju u posebnim slučajevima izvlaštenja koji se provode radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste.¹⁹

- a) *Izvlaštenje radi izmještanja infrastrukture izvan cestovnog zemljišta.* U određenim situacijama neophodno je, radi građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste, izmjestiti postojeće komunalne, vodnogospodarstvene i energetske građevine. Takvo izmještanje može se, sukladno čl. 37. ZC, provesti bilo potpunim²⁰, bilo nepotpunim²¹ izvlaštenjem.²²
- b) *Izvlaštenje radi izgradnje infrastrukture za potrebe javne ceste izvan cestovnog zemljišta.* Kad je za potrebe građenja, rekonstrukcije i održavanja javne ceste projektom javne ceste predviđena izgradnja komunalnih, vodnogospodarskih i energetskih građevina kao i građevina elektroničkih komunikacija izvan cestovnog zemljišta, za potrebe njihove izgradnje provodi se postupak potpunog ili nepotpunog izvlaštenja nekretnina.²³ Kada je radi izgradnje infrastrukture ili građevina provedeno nepotpuno izvlaštenje, korisnik izvlaštenja je osoba koja je na temelju posebnog zakona ili odluke nadležnog tijela donesene na temelju posebnog zakona zadužena za njihovo upravljanje i održavanje (čl. 40. st. 7.).

Ovaj Zakon značajno odstupa od odredaba ZI-a i glede oblika naknade. Naime, prema čl. 36. st. 5. ZC-a, primarni je oblik naknade za izvlaštenu nekretninu novčani, a samo se iznimno daje druga odgovarajuća nekretnina, a može se odrediti i u novcu. Međutim, današnje uređenje prema ZC-u predstavlja značajno odstupanje od uređenja prema Zakonu o javnim cestama koji je bio na snazi do 2013. godine. Naime, sukladno uređenju prema tome zakonu, moglo se postaviti pitanje, može li se, ukoliko se izvlašćuje stambena ili poslovna zgrada naknada uopće odrediti u novcu. Naime, odredba čl. 26. st. 4. Zakona o javnim cestama bila je kogentna – „daje se u vlasništvo druga...“. Prema tome, vlasnik nije mogao odbiti takvu nekretninu, iako bi tu mogućnost imao prema ZI-u, i tražiti da bude isplaćen u novcu.

Značajno odstupanje od općeg uređenja prema ZI-u sadrži i čl. 41. ZC-a. Ta odredba uređuje stupanje u posjed izvlaštene nekretnine na drugačiji način nego li je to uređeno općim zakonom.

Prema čl. 41. ZC-a, korisnik izvlaštenja može stupiti u posjed nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju na jednostavniji i brži način nego li bi to mogao prema čl. 28. ZI-a. Naime, ukoliko želi stupiti u posjed nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, što je u pravilu slučaj, predlagatelj izvlaštenja, tj. „osoba ovlaštena graditi, rekonstruirati i održavati javnu cestu“ ima pravo to zatražiti od nadležnog ureda državne uprave u županiji, odnosno od ureda za imovinskopravne poslove grada Zagreba.

Ovakvo uređenje bitno je povoljnije za predlagatelja izvlaštenja od onoga propisanog općim zakonom. Jedini uvjet koji prema čl. 41. st. 2. ZC-a treba ispuniti jest taj da je isplatio naknadu ili da ju je ponudio, a vlasnik²⁴ ju je odbio primiti. U tom slučaju nadležno javnopravno tijelo će odo-

19 *Ibid*, str. 25.

20 Uređeno čl. 38. ZC-a.

21 Uređeno čl. 39. ZC-a.

22 I kod ovakvog izvlaštenja presumira se interes RH, sukladno čl. 36. ZC-a.

23 I kod ovakvog izvlaštenja presumira se interes RH, sukladno čl. 36. ZC.

24 ZC koristi pogrešan izraz – „prijasnji vlasnik“. Naime, vlasnik nekretnine prestaje biti njen vlasnik tek pravomoćnošću rješenja o izvlaštenju, koje još nije nastupilo u trenutku podnošenja ovakvog zahtjeva.

briti takav zahtjev u roku od tri dana od dana podnošenja zahtjeva. Prema ZI-u, da bi Vlada *mogla* donijeti ovakvu odluku moraju biti ispunjene sljedeće pretpostavke:

1. zahtjev korisnika izvlaštenja,
2. obrazloženje hitnosti razloga zbog kojih se traži prijevremeno stupanje u posjed,
3. dokaz o davanju druge odgovarajuće nekretnine ili o isplati naknade u novu, odnosno dokaz da je vlasnik na poziv odbio primiti naknadu.

Nije nebitno i to da Vlada nije dužna donijeti ovakvu odluku ako procijeni da obrazloženje hitnosti nije adekvatno.

Posebno se valja osvrnuti na rok u kojem se mora donijeti ovakvo rješenje. Taj je rok neuobičajeno kratak i iznosi svega tri dana od podnošenja zahtjeva. Teško je zamislivo da bi, ukoliko vlasnik nekretnine prebiva izvan županije u kojoj leži nekretnina, uopće bio u tom roku obaviješten da je korisnik izvlaštenja podnio takav zahtjev. Ne smije se zaboraviti da je postupak izvlaštenja upravna stvar sa strankama sa suprotnim interesima, a prema ovoj odredbi donosi se rješenje, u pravilu, bez ikakvog sudjelovanja suprotne stranke. Kao dodatna otegotna okolnost za vlasnika, žalba protiv ovog rješenja ne odgađa njegovo izvršenje. Prema tome, vlasnik nekretnine lišen je svog prava da se izjasni o zahtjevu da bi zaštitio svoja prava i interese. Smatram da se radi o nedopustivom odstupanju ne samo od ZI-a, nego i od Zakona o općem upravnom postupku (dalje u radu: ZUP)²⁵. Naime, prema čl. 54. st. 1. ZUP-a, u stvarima u kojima sudjeluju stranke sa suprotnim interesima mora se odrediti usmena rasprava, na kojoj se mora osigurati strankama pravo sudjelovanja te njima i drugim osobama koje sudjeluju na usmenoj raspravi pružiti mogućnost dopunjavanja navoda tijekom rasprave, kao i izjašnjavanje o navodima protivne stranke i svim drugim činjenicama i okolnostima koje su bitne za rješavanje upravne stvari (čl. 54. st. 3. ZUP-a). Rok od tri dana za donošenje rješenja onemogućuje pravodobno sazivanje usmene rasprave. Čak i kada bi stranka bila pravodobno obaviještena, ne bi bila u mogućnosti adekvatno se za nju pripremiti.²⁶

2.2. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O VODAMA²⁷

Zakon o vodama uređuje dvije vrste izvlaštenja: 1. izvlaštenje u cilju pripajanja javnom vodnom dobru i 2. izvlaštenje u svrhu građenja i održavanja vodnih građevina.

²⁵ NN 47/09.

²⁶ Peček postavlja pitanje dopustivosti podnošenja ovakvog zahtjeva ukoliko je sam korisnik izvlaštenja žalbom osporio rješenje o izvlaštenju. Autor smatra da u takvim slučajevima nije moguće donijeti ovakvo rješenje. V. u: Peček, Robert, *Ulazak u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju*, Informator, br. 5933 od 15. siječnja 2011., str. 5. Ovaj stav autora proizlazi iz njegovog stava da se odluka o stupanju u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju može donijeti i prije izvršnosti (konačnosti) tog rješenja. odluke Vlade RH i prije nego rješenja o izvlaštenju postane izvršno. Naime, ZI propisuje da se takvom odlukom može dopustiti stupanje u posjed izvlaštene nekretnine „prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju“. Teoretski, moglo bi se tvrditi da se takva odluka može donijeti bilo kada u postupku, pa čak i prije donošenja prvostupanskog rješenja o izvlaštenju. Smatram da je ZI jasan, te da se takva odluka ne bi mogla donijeti prije završetka drugostupanskog postupka. Čak i da ZI jasno ne propisuje mogućnost donošenja odluke Vlade RH kojom bi korisnik stupio u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, dakle ne prije konačnosti odnosno izvršnosti, takva odluka bi bila suprotna ZUP-u. Žalba protiv rješenja odgađa njegovo izvršenje osim u strogo propisanim slučajevima. Svako drugačije uređenje bilo bi protivno svrsi odredaba ZUP-a o žalbi. Odlukom Vlade RH ne može se derogirati ZUP. Ukoliko je žalba izjavljena, pravni učinci rješenja su odgođeni, do dostave drugostupanskog rješenja stranci (čl. 112. st. 1. ZUP-a.). Sukladno navedenom, smatram da je ovo pitanje nepotrebno. Međutim, ukoliko bi upravni spor pred mjesno nadležnim županijskim sudom protiv rješenja o izvlaštenju pokrenuo korisnik nekretnine (u pravilu zbog visine naknade), onda smatram da ne bi imao pravo stupanja u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju jer je sam prouzročio produljenje postupka.

²⁷ NN 153/09, 130/11 i 56/13.

1. *Izvlaštenje u cilju pripajanja vodnom dobru.* Prilikom provođenja ove vrste izvlaštenja, izvlaščuju se zemljišne čestice koje čine vodno dobro.²⁸ Kada se provodi ova vrsta izvlaštenja, sukladno čl. 20. st. 3. Zakona o vodama smatra se da je interes RH utvrđen *ex lege*. Korisnik ovakvog izvlaštenja je, kao i prema ZC-u, RH, a prijedlog za izvlaštenje podnose, u ime i za račun RH, Hrvatske vode, koje snose i troškove izvlaštenja. Smatram da se sintagma da „Hrvatske vode snose troškove izvlaštenja“ odnosi samo na troškove postupka, a da se naknada daje na teret državnog proračuna, sukladno ZI-u, prema kojem naknadu daje korisnik izvlaštenja, a to je u ovom slučaju – RH. Na postupak izvlaštenja primjenjuju se odredbe ZI-a.
2. *Izvlaštenje u svrhu građenja i održavanja vodnih građevina.* Zakon o vodama dozvoljava provođenje izvlaštenja u svrhu građenja i održavanja regulacijskih i zaštitnih vodnih građevina, komunalnih vodnih građevina i građevina za melioracije. Postupak izvlaštenja provodi se sukladno odredbama ZI-a, osim ako je Zakonom o vodama propisano drugačije uređenje (čl. 27. st. 1.).

Prilikom provođenja ove vrste izvlaštenja, interes RH se također presumira budući da je čl. 22. st. 3. Zakona o vodama propisano da je građenje i održavanje vodnih građevina u interesu RH.

Kao i prema ZC-u, korisnik izvlaštenja može, sukladno čl. 27. st. 2. Zakona o vodama, stupiti u posjed nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Ukoliko korisnik izvlaštenja uz zahtjev za prijevremeno stupanje u posjed podnese dokaz da je prijašnjem vlasniku isplaćena naknada sukladno propisima o izvlaštenju, odnosno da mu je naknada stavljena na raspolaganje, ili da je prijašnji vlasnik odbio primiti naknadu, nadležno javnopravno tijelo donosi rješenje kojim prihvaća zahtjev korisnika izvlaštenja. Rok za rješavanje je sedam dana, a žalba, kao ni prema odredbama ZC-a ne odgađa izvršenje rješenja.

Sve primjedbe iznesene prilikom analize slične odredbe ZC-a vrijede i u ovom slučaju. Međutim, ovdje se mora postaviti pitanje sukladnosti odredbe o mogućnosti stupanja u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju s Ustavom RH. Načelno, pravna zaštita koja je dana prema posebnim zakonima koji dozvoljavaju prijevremeno stupanje u posjed izvlaštene nekretnine je veća nego li je ona koja je propisana ZI-om.²⁹ Naime, prema uređenju po posebnim zakonima, stranke imaju mogućnost žalbe Ministarstvu pravosuđa i spora pred mjesno nadležnim županijskim sudom protiv rješenja o stupanju u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Prema ZI-u, jedina mogućnost pravne zaštite protiv odluke Vlade o stupanju u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju je tužba mjesno nadležnom upravnom sudu.³⁰

Ipak, ovdje postoji mogućnost, koju bi trebalo razmotriti, koja bi, kada bi bila potvrđena, predstavljala kršenje načela razmjernosti iz čl. 16. st. 2. Ustava koji propisuje:

²⁸ „Vodno dobro čine zemljišne čestice koje obuhvaćaju:

1. vodonosna i napuštena korita površinskih voda,
2. uređeno inundacijsko područje,
3. neuređeno inundacijsko područje,
4. prostor na kojem je izvorište voda iz članka 88. stavka 1. ovoga Zakona potreban za njegovu fizičku zaštitu i prostor na kojem je izvorište, izdašnosti najmanje 10m³ dnevno, prirodne mineralne, termalne i prirodne izvorske vode potreban za njegovu fizičku zaštitu i
5. otoke koji su nastali ili nastanu u vodonosnom koritu presušivanjem vode, njezinom diobom na više rukavaca, naplavljanjem zemljišta ili ljudskim djelovanjem.“ – čl. 8. st. 1. Zakona o vodama.

²⁹ Tako i Šprajc, Ivan, *Izvlaštenje prema Zakonu o igralištima za golf*, Hrvatska pravna revija, br. 5., 2009., str. 73.

³⁰ V. i u: Peček, Robert, *Pravna zaštita protiv odluke Vlade RH o ulasku u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju*, Informator, br. 5744. od 25. ožujka 2009., str. 12. i Peček, Robert, op. cit. (bilj. 26.), str. 5.

„Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

Naime, stupanje u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju sukladno čl. 28. st. 3. ZI-a nije moguće ukoliko se radi o izvlaštenju „kada je predmet izvlaštenja stambena ili poslovna zgrada za koju korisnik izvlaštenja nije osigurao drugu odgovarajuću nekretninu“. Zakon o vodama ne sadrži ovakvo ograničenje. Ukoliko bi se čl. 27. Zakona o vodama tumačio tako da je njegovim uređenjem stupanja u posjed izvlaštene nekretnine derogirana³¹ i odredba čl. 28. st. 3. Zakona o izvlaštenju, smatram da bi se radilo o očitom kršenju čl. 48. st. 1. u svezi s čl. 16. st. 2. Ustava RH, pri čemu je značajno i izdvojeno mišljenje šestoro sudaca Ustavnog suda uz odluku br. U-III-59/2006, od 22. studenog 2006.³², ali i čl. 1. Protokola br. 1. Konvencije. Naime, jednako kao i prema čl. 16. st. 2. Ustava, Protokol br. 1. Konvencije zabranjuje ograničavanje prava vlasništva ako to ograničavanje nije u skladu s pravičnom ravnotežom.³³

Prema praksi ESLJP-a,

„...gdje je riječ o pitanju od općeg interesa, postoji obveza javnih vlasti da djeluju pravodobno, na primjeren i dosljedan način ...“³⁴.

Ukoliko bi se iz vlastila nekretnina prema Zakonu o vodama, a naknada odredila u novcu, prijevremeno stupanje u posjed izvlaštene nekretnine bi, po mom mišljenju, bilo protivno odredbama Ustava RH jer se ne uzima u obzir načelo razmjernosti.³⁵ Uostalom, Ustavni sud je zauzeo sljedeće stajalište:

„Razmjernost, naime, može postojati samo u slučaju ako poduzete mjere nisu restriktivnije no što je potrebno da bi se osigurao pravovaljan (legitiman) cilj.“³⁶

Ukoliko bi se iz vlastile stambena ili poslovna zgrada, posebno ukoliko bi se radilo o stambenoj zgradi u kojoj vlasnik prebiva, nikako ne bi bilo dopustivo stupanje u posjed prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ukoliko korisnik izvlaštenja ne bi osigurao drugu odgovarajuću nekretninu, osim ako bi vlasnik izričito tražio ili pristao na naknadu u novcu.

Prema tome, slijedi zaključak da je odredba čl. 27. st. 2. Zakona o vodama nesukladna s Ustavom RH, te bi Ustavni sud trebao pokrenuti postupak njene ocjene s Ustavom i ukinuti navedenu odredbu. Ovo vrijedi i za odredbe drugih zakona koji omogućavaju prijevremeno stupanje u posjed, a ne propisuju barem mogućnost (kao ZC), iako smatram da bi se to moralo propisati kao obligatorno, davanja naknade u obliku odgovarajuće nekretnine u slučaju izvlaštenja stambene ili poslovne zgrade.³⁷

31 Tako Šprajc, Ivan, op. cit. (bilj. 29.), str. 72.

32 NN 132/06. „Naše stajalište temeljimo na ustavnoj interpretaciji odnosa članka 48. stavka 1. Ustava kojim se jamči pravo vlasništva i članka 16. stavka 2. Ustava koji propisuje da svako ograničenje slobode i prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“ – izvadak iz izdvojenog mišljenja Smiljka Sokola, Jasne Omejec, Agate Račan, Ivana Matije, Emilije Rajić, i Maria Kosa.

33 V. posebno, Omejec, Jasna, *Ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva*, u: Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić, Informator, Zagreb, 2009., str. 170.-175.

34 *Kirilova v. Bulgaria* (2005.)

35 Slično, glede zabacivanja načela razmjernosti i oslabljenom položaju vlasnika takvih nekretnina v. i u: Sarvan, Desanka, *Golf igrališta i izvlaštenje, drugi dio*, Informator, br. 5766-5767 od 10. i 13. lipnja 2009., str. 16.

36 U-I-1156/99, NN 14/00.

37 Mogao bi se zauzeti i drugačiji stav, da odredbama posebnih zakona, samim time što se na njega ne referiraju, nije derogiran čl. 28. st. 3. ZI, te da se rješenje o prijevremenom stupanju u posjed, kada se izvlaštenje provodi temeljem tih zakona, ne može donijeti kada se izvlašćuje stambena ili poslovna zgrada. Takvo bi se rješenje u ovom slučaju moglo donijeti jedino ukoliko korisnik izvlaštenja nije osigurao drugu odgovarajuću nekretninu ili je vlasnik nekretnine zatražio naknadu u novcu. Međutim, ukoliko bi se zauzeo ovaj stav, uvijek ostaje dvojba. Bilo bi poželjno da USRH pokrene postupak ocjene suglasnosti ovakvih odredaba s Ustavom i da svoji pravorijek. Ili da ukine takve odredbe, za što je idealnu priliku imao kada je podnesen zahtjev za

Posebno moram ukazati na odredbu čl. 146. st 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama³⁸ koja propisuje:

„Jedinice lokalne samouprave dužne su u roku od 1 godine od dana stupanja na snagu ovoga Zakona prenijeti komunalne vodne građevine u svom vlasništvu u vlasništvo javnog isporučitelja vodne usluge, u obliku temeljnog uloga ili prijenosa bez naknade. Ovaj prijenos je neopoziv.“

Ova odredba propisuje prijenos vlasništva nad komunalnim vodnim građevinama³⁹ s jedinica lokalne samouprave na javnog isporučitelja vodne usluge, dakle, s jedne pravne osobe na drugu, ali bez naknade. Ovo predstavlja *de facto* izvlaštenje, ali bez postupka propisanoga ZI-om, ali i važnije, bez naknade. Smatram da se ovo oduzimanje vlasništva temelji na Zakonu o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina⁴⁰ koji propisuje ustupanje vlasništva bez plaćanja naknade za stjecanje prava vlasništva, prava služnosti i prava građevnja kada to pravo stječu osobe javnog prava, međusobno jedne od drugih, na njihovu zemljištu potrebnom za izgradnju infrastrukturnih građevina (čl. 4. st. 1.). O (ne)ustavnosti ovoga zakona već se u našoj pravnoj teoriji pisalo⁴¹. Radi se o očito neustavnom zakonu, pa je, posljedično, i ova odredba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama također neustavna. Ne može biti ograničavanja ili oduzimanja vlasništva bez naknade, osim u slučajevima propisanim čl. 16. st. 1. i čl. 50. st. 2. Ustava RH, a ovdje se očito ne radi o slučajevima uređenim navedenim člancima Ustava. Naime, to bi bilo jedino moguće kada bismo ustvrdili da je dosadašnje uređenje prema kojemu su jedinice lokalne samouprave vlasnici komunalnih vodnih građevina predstavljala ugrozu prava na vodu, što je, dakako, neuvjerljivo jer smo onda u našem pravnom sustavu desetljećima dopuštali neustavno pravno stanje. Navedene izmjene i dopune sadržavaju još jedno ograničavanje prava vlasništva bez naknade koje je, međutim, opravdano jer se uistinu radi o situaciji uređenom čl. 16. Ustava RH (uspostava služnosti radi rekonstrukcije i održavanja komunalnih vodnih građevina – nitko ne smije sprječavati rekonstrukciju ili održavanje komunalnih vodnih građevina jer time ograničava pravo drugoga na vodu). Zanimljivo je da Prijedlog Zakona sadrži relativno kvalitetno obrazloženje glede potonjeg ograničavanja vlasništva, a niti retka o prvome.⁴²

ocjenom suglasnosti Zakona o igralištima za golf s Ustavom, ili da decidirano ustvrdi da njima nije derogirana odredba čl. 28. st. 3. ZI-a. Prema mom mišljenju, svako drugo rješenje bilo bi protuustavno.

38 NN 56/13.

39 „2. komunalne vodne građevine:

2.1. građevine za javnu vodoopskrbu – akumulacije, vodozahvati (zdenci, kaptaže i druge zahvatne građevine na vodnim tijelima), uređaji za kondicioniranje vode, vodospreme, crpne stanice, glavni dovodni cjevovodi i vodoopskrbna mreža,

2.2. građevine za javnu odvodnju – kanali za prikupljanje i odvodnju otpadnih voda, mješoviti kanali za odvodnju otpadnih i oborinskih voda, kolektori, crpne stanice, uređaji za pročišćavanje otpadnih voda, uređaji za obradu mulja nastalog u postupku pročišćavanja otpadnih voda, lagune, ispusti u prijemnik i druge građevine pripadajuće ovim građevinama, uključujući sekundarnu mrežu;“ – čl. 22. Zakona o vodama.

40 NN 80/11

41 Staničić, Frane, *O (ne)ustavnosti Zakona o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina*, Informativnik od 9. srpnja 2011. i od 27. kolovoza. 2011., str. 1.-3.; 18.

42 V. u: *Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, s Konačnim prijedlogom zakona*, dostupno na: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=53872>, pristupljeno 24. studenoga 2013.

2.3. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O IGRALIŠTIMA ZA GOLF⁴³

Hrvatski je Sabor na sjednici 15. prosinca 2008. godine donio, po mnogočemu, kontroverzni⁴⁴ Zakon o igralištima za golf (dalje u radu: ZIG).⁴⁵ Nedugo nakon njegovog donošenja, pokrenut je postupak za ocjenu njegove suglasnosti s Ustavom RH pred Ustavnim sudom. Zahtjev za ocjenu suglasnosti ZIG-a s Ustavom postavili su zastupnici SDP-a, sukladno čl. 35. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁴⁶, a prijedlog za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti ZIG-a s Ustavom podnijeli su, sukladno čl. 38. st. 1. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava te GONG, Transparency International Hrvatska i Zelena akcija.

Ustavni sud nije (još) odlučio o suglasnosti ZIG-a s Ustavom RH budući da je, prije donošenja odluke po zahtjevu ili prijedlogu, Sabor na sjednici 18. lipnja 2010. godine donio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o igralištima za golf.⁴⁷ Dodatno, Sabor je 28. listopada 2011. donio Zakon o prestanku važenja Zakona o igralištima za golf⁴⁸ te se može reći da je i sam izrekao svoj sud o opravdanosti njegovog postojanja i njegovoj (ne)ustavnosti.

Ovaj je zakon sadržavao sve *supra* spomenute nedostatke, pa ga na ovom mjestu nećemo posebno elaborirati, posebno što se o njegovim odredbama ekstenzivno pisalo u hrvatskoj pravnoj znanosti.

2.4. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O STRATEŠKIM INVESTICIJSKIM PROJEKTIMA REPUBLIKE HRVATSKE⁴⁹

Hrvatski je Sabor donio Zakon o strateškim investicijskim projektima (dalje u radu: ZSIP) Republike Hrvatske na sjednici dana 25. listopada 2013. godine, a zakon je stupio na snagu 14. studenog 2013. godine. Prilikom donošenja ZSIP-a, koje su pratile, slično kao i kod ZIG-a, brojne kontroverze, jedna je od primjedaba bila da će se prema njegovim odredbama bitno lakše provoditi izvlaštenje. Dodatno, prigovaralo se da će se ovim zakonom bitno proširiti pojam općeg interesa u RH. Obje primjedbe pokazale su se točnima.

Naime, sukladno čl. 3. st. 1. ZSIP-a propisano je da su strateški projekti od interesa za RH, a čl. 3. st. 2. ZSIP-a propisano je da je izgradnja strateških projekata od interesa za RH. Prema tome, provođenje izvlaštenja je olakšano budući da se smatra da je interes RH *ex lege* utvrđen. Osim toga, rokovi za donošenje svih odluka u upravnim postupcima koji se tiču provođenja strateških projekata su bitno kraći nego je što uobičajeno. Podsjetimo, budući da se prema ZI-u u postup-

43 NN 152/08 i 80/10.

44 O određenim kontroverzama glede ZIG-a v. i u: Sarvan, Desanka, *Golf igrališta i izvlaštenje, prvi dio*, Informator, br. 5765 od 6. lipnja 2009., str. 10. i 11.

45 Detaljnu analizu Zakona o igralištima za golf v. u: Staničić, Frane, *Posebni zakoni kao rješenje investicijskih problema u Republici Hrvatskoj: Zakon o igralištima za golf i Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske*, dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Frane_Stanicic.pdf, pristupljeno 20. studenoga 2013.. V. i: Šprajc, Ivan, op. cit. (bilj. 29.), str. 71.-74.

46 NN 99/99, 29/02 i 49/02.

47 NN 80/10. Pred USRH-om se pojavio i novi prijedlog za ocjenu suglasnosti ZIG-a s Ustavom, koji je podnesen nakon donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o igralištima za golf.

48 NN 130/11.

49 NN 133/13.

ku izvlaštenja provodi ispitni postupak, isti može trajati do 60 dana. Sukladno ZSIP-u, svi se postupci moraju okončati u roku od 15 dana (v. čl. 15. st. 2.), iznimno postupak može trajati daljnjih 15 (v. čl. 15. st. 3.). Osim toga, ako će se slijediti logika ZSIP-a koji je propisao nadležnost središnjih tijela državne uprave za izdavanje određenih akata (v. čl. 26. st. 2. i čl. 28.), može se vjerojatno očekivati izmjena ZI-a u smislu da, kada se radi o izvlaštenju za potrebe strateškog investicijskog projekta, u prvom stupnju rješava Ministarstvo pravosuđa. Prema tome, stranke će biti lišene prava na žalbu, a jedina pravna zaštita bila bi mogućnost pokretanja upravnog spora.

2.4.1. POIGRAVANJE S POJMOVIM OPĆEG INTERESA

Iz čl. 5. ZSIP-a vidi se da se njime, po prvi put u hrvatskom pravu, iznimno proširuje značenje pojma „općeg interesa“ odnosno „interesa RH“. Naime, ZSIP postavlja matricu koja je otprilike ovakva: ako će se ostvarenjem privatnog interesa ostvariti, makar i posredno, neki vid općeg interesa (u vidu zapošljavanja, novih radnih mjesta itd), onda je to i opći interes. Treba ukazati na to da je Ustavni sud u svojoj recentnoj praksi razgraničio pojmove „opći interes (koji je izjednačen s pojmom „interes RH“) i „javni interes“, budući da ta razlika proizlazi iz Ustava, pa bi tako opći interes bio onaj uređen čl. 50. st. 1. i čl. 52. st. 2. Ustava, a javni interes onaj razrađen čl. 16. st. 2 i čl. 50. st. 2. Ustava. Ovaj trend, ma koliko mu osobno nisam sklon, prisutan je u cijeloj zapadnoj Europi i u SAD-u. Upućujem čitatelja na presudu *Kelo vs. City of New London* (2005.) u kojoj je Vrhovni sud SAD-a postavio novu definiciju „public use“. To isto radi i Državni savjet Francuske te savezni Vrhovni i Ustavni sud Njemačke. Ukratko, u usporednom pravu pojam općeg interesa se, u zadnjem desetljeću, šire definira, što se može ilustrirati primjerom iz *Kelo* presude. Vrhovni sud SAD-a presudio je da se može izvesti privatno zemljište u svrhu izgradnje trgovačkog centra jer će to, neizravno, ostvariti i opći interes. Naime, izgradnjom tog centra otvorit će se nova radna mjesta, ali porast će i cijena nekretnina u okolici. S obzirom na to, ostvarit će se, uz privatni, i opći interes te je dopustivo provesti izvlaštenje u tom slučaju.⁵⁰

ZSIP predstavlja, jednostavno rečeno, primjenu iste politike, što se posebno može vidjeti iščitavajući čl. 5.:

„Strateškim projektom smatrat će se projekt čijom se provedbom stvaraju uvjeti za zapošljavanje većeg broja osoba ovisno o vrsti i lokaciji projekta, koji znatno pridonose razvoju ili poboljšanju uvjeta i standarda za proizvodnju proizvoda i pružanje usluga, koji uvode i razvijaju nove tehnologije kojima se povećava konkurentnost i ekonomičnost u gospodarstvu ili javnom sektoru i/ili kojim se podiže ukupna razina sigurnosti i kvaliteta života građana i zaštita okoliša, koji pozitivno utječe na više gospodarskih djelatnosti i čijom se provedbom stvara dodana vrijednost, te koji u većoj mjeri pridonosi održivom razvitku i zaštiti prostora i okoliša, te koji znatno pridonosi konkurentnosti hrvatskoga gospodarstva i udovoljava sljedećim kriterijima...“

Prema tome, ZSIP je u hrvatsko pravo donio trend koji jest prisutan u brojnim zapadnoeuropskim državama i SAD-u, ali kojeg smatram lošim i koji umanjuje prava pojedinca. Zalažem se za zadržavanje trenutačne definicije pojma „općeg interesa“ te za odbacivanje njegovog širenja na elaborirani način. Naime, od kada je ZSIP stupio na snagu, izvlaštenje je, kao oblik ograničavanja/oduzimanja prava vlasništva, moguće i radi ostvarenja privatnog interesa, ako bi bilo procijenjeno da će se njime, makar i posredno, ostvariti i opći interes.

⁵⁰ O navedenom v. detaljno u: Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 5.), str. 324-327, 372-374, 407, 424-426. i 465-477. te u: Staničić, Frane, op. cit. (bilj. 45.), str. 10. i 11.

Ipak, ZSIP je postavio određene kriterije koji bi trebali ograničiti situacije u kojima će se izvlaštenje provoditi radi privatnog interesa, propisujući dodatne uvjete koje privatni projekt mora zadovoljiti da bi bio proglašen strateškim. Naime, privatni projekt mora se, sukladno čl. 5. st. 2. ZSIP-a odnositi na sljedeće aktivnosti da bi mogao biti proglašen strateškim:

1. proizvodno-prerađivačke aktivnosti ili
2. razvojno-inovacijske aktivnosti ili
3. aktivnosti poslovne podrške ili
4. aktivnosti usluga visoke dodane vrijednosti ili
5. aktivnosti u energetsom sektoru ili
6. infrastrukturne aktivnosti ili
7. aktivnosti u poljoprivrednom sektoru i sektoru ribarstva.

Sukladno navedenom, privatni projekt koji se ne bi odnosio na navedene aktivnosti ne bi se mogao prijaviti i dobiti status strateškog projekta. Međutim, problem je u tome što su aktivnosti iznimno široko postavljene, pa će u praksi zasigurno biti poteškoća oko određivanja ispunjava li određeni privatni projekt ZSIP-om postavljene kriterije, odnosno može li se izvlaštenje provesti pod povoljnijim uvjetima.

2.5. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O ŽELJEZNICI⁵¹

Prema odredbama ovoga Zakona, građenje, modernizacija, obnova i održavanje željezničke infrastrukture u interesu je Republike Hrvatske (čl. 9. st. 1.). Željeznička infrastruktura je javno dobro u općoj uporabi u vlasništvu Republike Hrvatske, kojeg mogu koristiti svi zainteresirani željeznički prijevoznici, pod jednakim uvjetima (čl. 4. i čl. 14. Zakona o željeznici).

Prema tome, kada se provodi izvlaštenje radi građenja, modernizacije, obnove i održavanja željezničke infrastrukture, smatra se da je interes RH utvrđen *ex lege*, te je postupak samim time brži. Izvlaštena nekretnina postaje vlasništvo RH. Iz toga slijedi zaključak da je jedini korisnik izvlaštenja prema Zakonu o željeznici RH, a da prijedlog za izvlaštenje, u ime i za račun RH, podnosi tijelo ili osoba koja je po odredbama Zakona o željeznici ovlaštena upravljati željezničkom infrastrukturom⁵², a iznimno i koncesionar, ako je na to ovlašten ugovorom o koncesiji (čl. 9. st. 4. i 5. Zakona o željeznici).

Zakon o željeznici također propisuje, čl. 10., način prijevremenog stupanja u posjed koji odudara od odredaba ZI-a, a koji je identičan *supra* analiziranom uređenju, s tom razlikom da je nekoliko povoljniji za vlasnika nekretnine jer je rok za donošenje rješenja o prijevremenom stupanju u posjed 15 dana, što osigurava kakvu-takvu mogućnost zaštite prava vlasnika nekretnine.

⁵¹ NN 94/13.

⁵² Upravitelj infrastrukture – pravna osoba ovlaštena za gospodarenje i upravljanje željezničkom infrastrukturom, a koju određuje RH kao vlasnik željezničke infrastrukture. Osnovne funkcije upravitelja infrastrukture su: izgradnja željezničke infrastrukture i investiranje u željezničku infrastrukturu, održavanje i osuvremenjivanje željezničke infrastrukture, upravljanje sustavom sigurnosti željezničke infrastrukture, osiguravanje pristupa i dodjela infrastrukturnih kapaciteta svim željezničkim prijevoznicima koji ispunjavaju uvjete propisane Zakonom o željeznici, određivanje pristojbi za korištenje infrastrukturnih kapaciteta, izrada i objavljivanje voznog reda te organiziranje i reguliranje željezničkog prijevoza. (čl. 16. st. 1. Zakona o željeznici).

2.6. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O ZAŠTITI I OČUVANJU KULTURNIH DOBARA⁵³

Izvlaštenje prema Zakonu o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (dalje u radu: ZZOK) je specifično. Naime, ovaj je zakon jedini⁵⁴, koliko mi je poznato, koji u RH propisuje mogućnost izvlaštenja pokretnina.⁵⁵ Naime, nema zapreke, sukladno čl. 50. st. 1. Ustava RH, da se propiše izvlaštenje bilo kojeg oblika vlasništva. Iz stilizacije ustavne odredbe „Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo...“, te tumačenja ustavnosudske prakse o pojmu vlasništva⁵⁶ može se zaključiti da Ustav dozvoljava izvlaštenje bilo koje imovine, pa tako i pokretne. Međutim, osim ZZOK-a, u pravnom sustavu RH nema ni jednog drugog zakona koji propisuje izvlaštenje druge imovine osim nekretnine.

Sukladno čl. 27. ZZOK-a, na kulturnom dobru može se ograničiti vlasništvo. Takvo ograničenje može se prema posebnom zakonu ograničiti radi zaštite i očuvanja kulturnoga dobra u slučajevima koje propisuje ZZOK. Ograničenja vlasništva koja propisuje ZZOK su:

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

Općenito govoreći, ograničenja vlasništva koja se mogu provesti sukladno ZZOK-u su brojna. Glede dobra za koje se smatra da je kulturno dobro, može se donijeti rješenje o preventivnoj zaštiti. Rok preventivne zaštite može biti do 3 (iznimno 6) godina, za koje vrijeme za to dobro vrijede propisi ZZOK-a. Nadalje, vlasnik kulturnog dobra ima razne obveze⁵⁷, kojih se mora pridržavati.

53 NN 69/99, 151/03, 157/03, 87/09, 88/10, 61/11, 25/12 i 136/12.

54 Zakon o arhivskom gradivu i arhivima (NN 105/97, 64/00 i 65/09) propisuje obvezu predaje arhivske građe nadležnom arhivu, ali smatram da tu ne možemo govoriti o izvlaštenju, budući da nema naknade, a ne prestaje pravo imatelja arhivske građe na korištenje tom građom.

55 Sukladno čl. 2. st. 2. ZZOK-a, kulturna dobra su (između ostalih): „pokretne i nepokretne stvari od umjetničkoga, povijesnoga, paleontološkoga, arheološkoga, antropološkoga i znanstvenog značenja“.

Pokretna dobra su, sukladno čl. 8. ZZOK-a:

- zbirka predmeta u muzejima, galerijama, knjižnicama i drugim ustanovama, kao i u drugim pravnim osobama te državnim i upravnim tijelima uključujući i kod fizičkih osoba,
- crkveni inventar i predmeti,
- arhivska građa, zapisi, dokumenti, pisma i rukopisi,
- filmovi,
- arheološki nalazi,
- antologijska djela likovnih i primijenjenih umjetnosti i dizajna,
- etnografski predmeti,
- stare i rijetke knjige, novac, vrijednosni papiri, poštanske marke i druge tiskovine,
- dokumentacija o kulturnim dobrima,
- kazališni rekviziti, skice, kostimi i sl.,
- uporabni predmeti (namještaj, odjeća, oružje i sl.), prometna i prijevozna sredstva i uređaji, predmeti koji su značajna svjedočanstva razvitka znanosti i tehnologije te
- druge pokretne stvari od umjetničkoga, povijesnoga, paleontološkoga, arheološkoga, antropološkoga i znanstvenog značenja.

56 „Ustavni sud prvo ponavlja svoje ustaljeno stajalište da se vlasništvo u smislu članka 48. stavka 1. Ustava “mora vrlo široko tumačiti”, jer obuhvaća “načelno sva imovinska prava” (v., primjerice, odluke Ustavnog suda broj: U-III-72/1995 od 11. travnja 2000., broj: U-III-476/2000 od 14. lipnja 2000., broj: U-III-1425/2006 od 10. rujna 2009., U-I-2643/2007 od 2. prosinca 2009., broj: U-III-689/2008 od 27. listopada 2010., broj: U-III-3871/2009 od 13. svibnja 2010., itd.).“ – izvadak iz odluke Ustavnoga suda RH br. U-I-763/2009, NN 39/11.

57 „Vlasnik kulturnoga dobra obavezan je:

- postupati s kulturnim dobrom s dužnom pažnjom, a osobito ga čuvati i redovito održavati,
- provoditi mjere zaštite utvrđene ovim Zakonom i drugim propisima,

Izvlaštenje se, prema ZZOK-u, može provesti u sljedećim slučajevima, i tada se interes RH smatra *ex lege* utvrđenim, sukladno čl. 41. st. 1. ZZOK-a:

ako prijeti opasnost od oštećenja ili uništenja kulturnoga dobra, a vlasnik kulturnoga dobra nema mogućnosti ili interesa osigurati provedbu svih određenih mjera zaštite i očuvanja,

ako se na drugi način ne može osigurati obavljanje arheoloških istraživanja i iskopavanja ili provedba mjera tehničke zaštite na kulturnom dobru,

ako na drugi način nije moguće osigurati dostupnost kulturnog dobra za javnost.

Izvlaštenje kulturnog dobra može se provesti i zbog nekog drugog razloga⁵⁸, osim onih propisanih čl. 41. st. 1. ZZOK-a, ali se tada interes RH ne presumira: U tim je slučajevima potrebno da Vlada RH donese odluku o postojanju interesa RH za namjeravano izvlaštenje.

Prijedlog za izvlaštenje kulturnoga dobra podnosi nadležno tijelo⁵⁹, u ime i za račun RH kao korisnika izvlaštenja, a sam se postupak provodi sukladno ZI-u.

Izvlaštenje može biti potpuno ili nepotpuno, a mogu se provesti pripremne radnje i privremeno uzimanje u posjed u skladu s ZI-om.⁶⁰

2.7. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O ŠUMAMA⁶¹

Šume⁶² i šumska zemljišta⁶³ dobra su od interesa za Republiku Hrvatsku te imaju njezinu osobitu zaštitu (čl. 2. st. 1. Zakona o šumama).

Pod određenim, zakonom propisanim uvjetima⁶⁴, može se provesti izdvajanje⁶⁵ pojedine šume i/ili šumska zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske. U tom postupku se vlasništvo nad šumom i/ili šumskim zemljištem prenosi na drugu pravnu ili fizičku osobu, ili se osniva pravo građenja.

Presumira se da postoji interes RH, pa nema potrebe za donošenjem odluke Vlade RH o postojanju interesa RH za provođenje ovog izdvajanja u sljedećim slučajevima:

radi izgradnje poduzetničke zone,
obrane RH,

- o svim promjenama na kulturnom dobru, oštećenju ili uništenju, te nestanku ili krađi kulturnoga dobra, odmah, a najkasnije sljedećega dana obavijestiti nadležno tijelo,

- dopustiti stručna i znanstvena istraživanja, tehnička i druga snimanja, kao i provedbu mjera tehničke zaštite,

- omogućiti dostupnost javnog dobra javnosti,

- očuvati cjelovitost zaštićene zbirke pokretnih kulturnih dobara,

- izvršavati sve druge obveze propisane ovim Zakonom i drugim propisima.“ – čl. 20. ZZOK-a.

58 Smatram da se izvlaštenje može provesti samo ukoliko se vlasnik ne pridržava obveza koje proizlaze iz čl. 20. ZZOK-a.

59 Sukladno čl. 6. t. 9. ZZOK-a, Konzervatorski odjel Ministarstva kulture na čijem se području kulturno dobro nalazi, a za područje Grada Zagreba Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode u Zagrebu.

60 Tako i Britvić Vetma, Bosiljka, *op. cit.* (bilj. 7.), str. 215.

61 NN 140/05, 82706, 129/08, 80/10, 124/10 i 25/12.

62 Šumom se smatra zemljište obraslo šumskim drvećem u obliku sastojine na površini većoj od 10 ari, šumski rasadnici i sjemenske plantaže koje su sastavni dio šume, šumska infrastruktura, protupožarni prosjeci te ostala manja otvorena područja unutar šume, šume u zaštićenim područjima prema posebnom propisu, šume od posebnoga ekološkoga, znanstvenoga, povijesnog ili duhovnog interesa, vjetrobrani i zaštitne zone – zaštitni pojasevi drveća površine veće od 10 ari i širine veće od 20 m. – čl. 4. st. 1. i 2. Zakona o šumama.

63 Šumskim zemljištem smatra se zemljište na kojem se uzgaja šuma ili koje je radi svojih prirodnih obilježja i uvjeta gospodarenja predviđeno kao najpovoljnije za uzgajanje šuma. – čl. 4. st. 4. Zakona o šumama.

64 Ako za to postoji interes RH, nap. a.

65 O izdvajanju šuma i/ili šumskog zemljišta v. i u: Britvić Vetma, Bosiljka, *op. cit.* (bilj. 7.), str. 213. i 214.

obilježavanja mjesta masovnih grobnica žrtava iz Domovinskog rata.

U svim drugim slučajevima mora se utvrditi postojanje interesa RH za provođenje izdvajanja na način propisan ZI-om. Sukladno čl. 51. st. 1. Zakona o šumama, tijelo koje provodi postupak izdvajanja šuma i/ili šumskog zemljišta je Vlada RH (ili tijelo koje ona ovlasti). Vlada RH donijela je, 2006. godine, Odluku o davanju ovlaštenja Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva za donošenje odluka o izdvajanju šuma i/ili šumskog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske iz šumsko-gospodarskog područja Republike Hrvatske⁶⁶. Nakon preustroja središnjih tijela državne uprave iz 2008. godine, razdvojena su Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja i Ministarstvo regionalnoga razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva. Poslove donošenja odluka o izdvajanju šuma i/ili šumskog gospodarstva ili osnivanju prava građenja preuzelo je Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, i to njegova Uprava šumarstva, Sektor za gospodarenje šumama, Odjel za održivi planski razvoj na šumi i šumskom zemljištu, Odsjek za planski razvoj na šumi i šumskom zemljištu.⁶⁷ Ova odluka nije stavljena izvan snage, ali Ministarstvo regionalnoga razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva razdvojeno je na Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU i Ministarstvo poljoprivrede. U sklopu Ministarstva poljoprivrede djeluje Odjel za upravljanje šumama koji sukladno čl. 171. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede⁶⁸ sudjeluje u postupku izdvajanja šuma, pa proizlazi da u ovom postupku danas odlučuje Ministarstvo poljoprivrede.

Postupak se pokreće na zahtjev pravne ili fizičke osobe u čiju korist se mijenja namjena i prenose prava nad pojedinom šumom ili šumskim zemljištem, ili se osniva pravo građenja. Ukoliko se ne radi o slučajevima utvrđenima čl. 51. st. 2. Zakona o šumama, prije podnošenja zahtjeva za izdvajanje, stranka mora zatražiti od Vlade RH da donese odluku o postojanju interesa RH za izdvajanje.

Pravna ili fizička osoba u čiju se korist provede izdvajanje šume i/ili šumskog zemljišta, dužna je dati naknadu koja, u pravilu, mora biti u drugom zemljištu pogodnom za podizanje i gospodarenje šumom, ili, ukoliko naknadu nije moguće dati u drugom zemljištu, u novcu. Nije dopuštena naknada u obliku šume za šumu. (čl. 56. Zakona o šumama). Za šume u vlasništvu RH naknada pripada „Hrvatskim šumama“ d.o.o., koje su dužne ta sredstva uložiti u kupnju druge šume i/ili šumskog zemljišta ili za podizanje novih šuma.

Poseban oblik izdvajanja šuma i/ili šumskog zemljišta propisan je čl. 51.a Zakona o šumama. Naime, temeljem te odredbe provodi se izdvajanje šuma i/ili šumskog zemljišta samo u korist jedinica lokalne samouprave, a radi realizacije poduzetničke zone za koju je donesen urbanistički plan uređenja. Sukladno čl. 51. st. 2. Zakona o šumama, kada se provodi ovakvo izdvajanje, interes RH se presumira.

66 NN 63/06 i 66/07.

67 V. čl. 106., 107., 109. i 110. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, NN 34/08 i 31/10.

68 NN 80/13.

2.8. IZVLAŠTENJE PREMA ZAKONU O ZAŠTITI PRIRODE⁶⁹

Kada je to nužno radi provedbe zaštite i očuvanja zaštićenih prirodnih vrijednosti⁷⁰, smatra se, sukladno čl. 167. st. 1. Zakona o zaštiti prirode (dalje u radu: ZZZP), da postoji interes Republike Hrvatske za izvlaštenje ili ograničenje vlasničkih i drugih stvarnih prava na nekretninama u zaštićenom području. Postupak izvlaštenja prava vlasništva nekretnine provodi se sukladno ZI-u.⁷¹

Prema ZZZP-u, postupak izvlaštenja pokreće Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, u ime i za račun RH. Prema tome, kada Ministarstvo smatra da je „nužno“ izvlastiti neku nekretninu radi provedbe zaštite i očuvanja zaštićenih prirodnih vrijednosti ono podnosi prijedlog za izvlaštenje nadležnom javnopravnom tijelu koje dalje postupak provodi prema ZI-u. Naknada za izvlaštenu nekretninu plaća se na teret državnog proračuna.

ZZP propisuje i pravo vlasnika nekretnine koja se nađe u zaštićenom području da prisili RH, ako je zaštitu proglasio Sabor ili Vlada, županiju ili grad, ukoliko su oni proglasili zaštitu, da otkupi nekretninu za tržišnu cijenu ili da ponudi drugu odgovarajuću nekretninu. Vlasnik ovo pravo ima ukoliko tu nekretninu, radi ograničenja i zabrana propisanih ZZZP-om ne može više upotrebljavati za djelatnost za koju se upotrebljavala prije zaštite, ili je može upotrebljavati tek u neznatnoj mjeri. To svoje pravo vlasnik takve nekretnine može iskoristiti u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu akta koji je prouzročio ograničenja i zabrane na nekretnini (čl. 168. ZZZP-a).

Ova je mogućnost zanimljiva, budući da u našem pravu nije uobičajena. Ovakvo zakonodavno rješenje nije neuobičajeno u usporednom pravu, pa je tako primjenu našla, primjerice, u pravu Engleske, u kojemu se naziva *blighted land*. Naime, u određenim situacijama, neki se vlasnici zemljišta samim prostornim planiranjem stavljaju u nepovoljan položaj, te ne mogu prodati

69 NN 80/13.

70 Zaštićeni dijelovi prirode prema ZZZP-u su:

1. zaštićena područja u kategorijama:

- strogi rezervat,
- nacionalni park,
- posebni rezervat,
- park prirode,
- regionalni park,
- spomenik prirode,
- značajni krajobraz,
- park-šuma,
- spomenik parkovne arhitekture,

2. zaštićene vrste:

- strogo zaštićena divlja vrsta,

3. zaštićeni minerali i fosili.

Zaštićena područja iz stavka 1. podstavka 1. ovoga članka raspoređuju se u razrede:

- državnog značenja,
- lokalnog značenja.

Zaštićena područja od državnog značenja su: strogi rezervat, nacionalni park, posebni rezervat i park prirode.

Zaštićena područja od lokalnog značenja su: regionalni park, spomenik prirode, značajni krajobraz, park-šuma i spomenik parkovne arhitekture. (čl. 111.).

71 Slično je propisano i Zakonom o zaštiti okoliša (NN 80/13). Naime, kada je to nužno radi provedbe praćenja stanja okoliša smatra se da postoji interes RH za izvlaštenje ili ograničenje vlasničkih i drugih stvarnih prava na nekretninama na kojima se trebaju postaviti objekti i/ili mjerni uređaji odnosno oprema za potrebe praćenja stanja okoliša.

Vlasnik nekretnine ima pravo na naknadu tržišne vrijednosti izvlaštenog dijela nekretnine odnosno dijela nekretnine na kojem postoji ograničenje vlasničkih i drugih stvarnih prava iz razloga provedbe praćenja stanja okoliša. Postupak izvlaštenja prava vlasništva nekretnine ili ograničenja vlasničkih i drugih stvarnih prava provodi se sukladno posebnom propisu o izvlaštenju.

svoje zemljište po tržišnoj cijeni. Primjerice, u prostornom planu ucrtana je trasa ceste koja prolazi preko privatnog zemljišta. Na takvom zemljištu može se graditi samo cesta, što snižava njevu tržišnu vrijednost. Osobe koji su vlasnici takvog zemljišta (*blighted land*) imaju pravo od tijela koje će izvoditi radove tražiti da kupi njihovo zemljište. Tijelo može prijedlog (*blight notice*) prihvatiti i postupak se dalje vodi kao da se radi o izvlaštenju, a može ga i odbiti iz zakonom propisanih razloga.⁷²

U slučaju da tijelo odbije kupnju, vlasnik koji je poslao ponudu za kupnju ima pravo zatražiti da o stvari raspravi *Tribunals Service*. *Tribunals Service* može:

1. prihvatiti razloge tijela i odbiti prijedlog,
2. može prihvatiti prijedlog,
3. može djelomično prihvatiti prijedlog jer tijelo ima namjeru steći samo dio zemljišta za svrhu navedenu u prostornom planiranju (npr. gradnju ceste, nap.a.).

Ukoliko se prijedlog prihvati, bilo u cijelosti ili djelomično, daljnji postupak se vodi po pravilima za izvlaštenje.⁷³

2.9. IZVLAŠTENJE PREMA DRUGIM POSEBNIM ZAKONIMA

U pravnom sustavu RH postoje, osim već analiziranih, i drugi zakoni koji, na određen način, uređuju pitanja izvlaštenja. Međutim, kod ovih zakona ne radi se o značajnim odstupanjima od općeg uređenja prema ZI-u.

Primjerice, Zakon o energiji⁷⁴ propisuje:

„Izgradnja energetske objekata, njihovo održavanje i korištenje, te obavljanje energetske djelatnosti od interesa je za Republiku Hrvatsku.“ (čl. 4. st. 2.). Prema tome, Zakonom o energiji samo je *ex lege* propisano postojanje interesa RH za izgradnju energetske objekata, njihovo održavanje i korištenje, te obavljanje energetske djelatnosti. Kada se provodi izvlaštenje u te svrhe, postupak je brži jer se ne provodi postupak utvrđivanja interesa RH sukladno čl. 9. ZI-a.

Kao i Zakon o energiji, Zakon o elektroničkim komunikacijama⁷⁵ propisuje da je „... gradnja, održavanje, razvoj i korištenje elektroničkih komunikacijskih mreža i elektroničke komunikacijske infrastrukture i povezane opreme..., od interesa (su) za Republiku Hrvatsku.“. Jednako tako, i ostali zakoni koji uređuju mrežne industrije⁷⁶ propisuju da je izgradnja infrastrukture u interesu RH.

Slično tome, Zakon o komunalnom gospodarstvu⁷⁷ propisuje da je „izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture od interesa (je) za Republiku Hrvatsku.“ (čl. 29.). Prema tome, kada se provodi izvlaštenje radi izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture također se presumira postojanje interesa RH.⁷⁸

72 Denyer Green, Barry., *Compulsory Purchase and Compensation*, EG Books, London, 2009., str. 86.

73 *Ibid*, str. 88. i 89.

74 NN 120/12.

75 NN 73/08, 90/11, 133/12, 80/13.

76 V., tako, čl. 5. Zakona o tržištu plina (NN 28/13),

77 NN 36/95, 70/97, 128/99, 57/00, 129/00, 59/01, 26/03, 82/04, 110/04, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11 i 144/12.

78 Posebno o izvlaštenju nekretnina za potrebe izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture v. u: Sarvan, Desanka, *Izvlaštenje nekretnina za potrebe izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture*, Pravo i porezi, br. 10., 2001., str. 42.-47.

Zakon o grobljima⁷⁹ također propisuje da je građenje i rekonstrukcija groblja u interesu RH (čl. 4. st. 1.). Međutim, Zakon o grobljima sadrži jednu specifičnost. Korisnik izvlaštenja prema ovom Zakonu mogu biti samo jedinice lokalne samouprave. Naime, groblja su komunalni objekti u vlasništvu jedinice lokalne samouprave⁸⁰ na čijem se području nalaze, a jedino jedinica lokalne samouprave može pokrenuti postupak izvlaštenja za potrebe izgradnje i rekonstrukcije⁸¹ groblja.⁸²

3. „KVAZI“ IZVLAŠTENJA

U određenim situacijama dolazi do oduzimanja vlasništva, a ne može se reći da se nekretnina izvlašćuje. Odnosno, ne radi se o *de iure* izvlaštenju. Takav primjer u hrvatskom pravu predstavlja, primjerice, proširenje granica pomorskog dobra. Pomorsko je dobro u RH uređeno Zakonom o pomorskom dobru i morskim lukama⁸³ koji propisuje da će se, ako se mijenjaju granice pomorskog dobra⁸⁴ zbog promjene dokumenata prostornog uređenja, prirodnih pojava ili zbog proglašenja kopna pomorskim dobrom, na taj dio pomorskog dobra primijeniti odredbe o izvlaštenju. Vlasnik ima pravo na naknadu tržišne vrijednosti svoje nekretnine koja je postala pomorsko dobro. U ovom se slučaju ne radi o izvlaštenju. Naime, izvlaštenje je institut kojim se ograničava ili oduzima vlasništvo, a ovdje se vlasništvo oduzima, ali nema prijenosa vlasništva na neku drugu osobu, budući da se na pomorskom dobru ne može stjecati pravo vlasništva ni druga stvarna prava po bilo kojoj osnovi (čl. 5. st. 2. Zakona o pomorskom dobru i morskim lukama). Ipak, budući da se učinak proglašavanja neke nekretnine pomorskim dobrom može izjednačiti s učinkom potpunog izvlaštenja, vlasnik takve nekretnine mora biti oštećen, te ima, sukladno ZI-u, pravo na tržišnu naknadu vrijednosti svoje nekretnine.

Nadalje, postoje i situacije u kojima se vlasništvo ne oduzima, ali u kojima „mjere koje je poduzela država mogu zadirati u vlasnička prava do stupanja da ta prava postaju tako beskorisna da se mogu smatrati eksproprianima, unatoč činjenici što država ne smatra da ih je eksproprialala i što pravni naslov (*legal title*) vlasništva formalno i dalje pripada izvornom vlasniku.“⁸⁵ Ukoliko se radi o tako ozbiljnim ograničenjima vlasničkih prava, onda se takvo ograničavanje mora izjednačiti s potpunim izvlaštenjem, a vlasnik mora dobiti naknadu u tržišnoj vrijednosti tako ograničenih vlasničkih prava. Ovakav stav zauzeo je i ESLJP u presudi *Sporrong and Lönnroth v. Sweden* (1982.):

„U odsustvu formalnog izvlaštenja, tj. prijenosa vlasništva, Sud smatra da mora istražiti stvar ispod površine i istražiti stvarnu situaciju koja je predmet prigovora ... Budući da je namjena

79 NN 19/98 i 50/12.

80 Odnosno Grada Zagreba, nap. a.

81 Zakon navodi samo izgradnje, ali smatram da se izraz „izgradnja“ u kontekstu pokretanja postupka izvlaštenja odnosi i na „izgradnju“ i „rekonstrukciju“ groblja.

82 Čl. 4. st. 2. Zakona o grobljima.

83 NN 158/03, 141/06, 38/09.

84 O izvlaštenju prava vlasništva na pomorskom dobru prema starom Pomorskom zakoniku (NN 17/94, 74/94 i 43/96), koje je bilo povezano s pravom koncesije na pomorskom dobru i koje je izazivalo probleme i u pravnoj teoriji i praksi v. u: Borković, Ivo, *Koncesija i izvlaštenje na pomorskom dobru i zaštita prava*, Pravo u gospodarstvu, br. 3., 1997., str. 357-374.

85 Case concerning Starrett Housing Corporation and the Government of the Islamic Republic of Iran; Interlocutory award of December 19863 by Iran-United States Claims Tribunal. V. u: Omejec, Jasna, *op. cit.* (bilj. 33.), str. 159.

Konvencije zaštita prava koja su „praktična i efektivna“ ..., mora se procijeniti je li situacija dovela do de facto izvlaštenja, kako su tvrdili podnositelji.“⁸⁶

U presudi *Papamichalopoulos and others v. Greece* (1993.) ESLJP zaključuje:

„Sud smatra da je gubitak svake sposobnosti raspolaganja zemljištem u pitanju, kada se uzme zajedno s neuspjehom pokušaja koji su do sada učinjeni da bi se popravila situacija koja je predmet pritužbe, predstavlja dovoljno ozbiljne posljedice po podnositelje da bi se smatralo da su de facto izvlašteni na način koji je nesukladan s njihovim pravom na mirno uživanje svoje imovine.“⁸⁷

Hrvatski Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁸⁸ sadrži sličnu odredbu. Naime, čl. 33. st. 3. tog zakona propisuje:

„Ako je vlasnik glede neke svoje stvari podvrgnut ograničenjima radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskoga okoliša ili zdravlja ljudi, koja od njega, ali ne i od svih ostalih vlasnika takvih stvari, zahtijevaju težu žrtvu, ili ga inače dovode u položaj nalik na onaj u kojem bi bio da je provedeno izvlaštenje - on ima pravo na naknadu kao za izvlaštenje.“

Prema tome, hrvatsko zakonodavstvo, kao i ESLJP, izjednačava, glede naknade, *de facto* izvlaštenje s izvlaštenjem prema ZI-u. Ne radi se o oduzimanju vlasništva u pravnom smislu riječi, ali, ukoliko se radi o tako teškim oblicima ograničenja vlasništva da se ukine samu bit prava vlasništva, onda se takvo ograničenje mora, prema učinku, izjednačiti s izvlaštenjem i tada vlasniku pripada naknada tržišne vrijednosti. „Ta bit obuhvaća načelnu slobodu raspolaganja predmetom vlasništva. Iznad svega, međutim, ona obuhvaća privatno korištenje, to jest pripadanje predmeta vlasništva nositelju prava vlasništva kojemu ono mora biti od koristi, kao temelj za slobodno privatno poduzetništvo (članak 49. stavak 1. Ustava) i za slobodan rad (članak 55. stavak 1. Ustava). Ustavna garancija vlasništva zahtijeva, dakle, da se vlasniku osigura slobodan prostor u imovinskopravnom području koji će mu omogućiti razvitak i samostalno oblikovanje osobne i poduzetničke sfere njegova života.“⁸⁹ Svako drugačije ograničavanje ne može potpasti pod dužnost koju svaki građanin ima sukladno čl. 48. st. 2. Ustava.

4. ZAKLJUČAK

Osim općega zakona koji uređuje izvlaštenje, ZI-a, u RH postoje i relativno brojni posebni zakoni koji uređuju ovaj institut. Neki od tih zakona ne odstupaju od odredaba ZI-a, osim što, u skladu s čl. 9. st. 3. ZI-a, propisuju da se za izgradnju određenih objekata ili izvođenje radova interes RH smatra utvrđenim. Može se reći da je zajednička karakteristika svih posebnih zakona koji uređuju izvlaštenje ta da je njima unaprijed utvrđen interes RH za provođenje izvlaštenja. Takvo uređenje, samo po sebi, nije u suprotnosti s čl. 50. st. 1. Ustava RH, ni sa ZI-om. Ipak, smatram da se prečesto i u prevelikom broju slučajeva interes RH za provođenje izvlaštenja presumira jer je utvrđen *ex lege*. Većinom se takvo propisivanje pravda hitnošću i velikom javnom potrebom za izgradnjom ili izvođenjem radova. Međutim, opravdava li hitnost u svakom slučaju opravdava presumpciju postojanja općeg interesa za izvlaštenje konkretne nekretnine? Naime, da bi se izvlaštenje moglo provesti, opći interes mora se ostvarivati drugačijom, korisnijom, uporabom baš

⁸⁶ Tako i u *Papamichalopoulos and others v. Greece* (1993.), §. 42.

⁸⁷ *Ibid.*, §. 45.

⁸⁸ NN 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 129/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12.

⁸⁹ U-I-763-2009.

te nekretnine koja se izvlašćuje. Kada interes RH nije *ex lege* utvrđen, vlasnik nekretnine koju se želi izvlastiti ima jasan put pravne zaštite, u vidu sudske tužbe protiv odluke Vlade RH kojom je interes RH utvrđen. Kada je interes RH *ex lege* utvrđen, takvog jasnog puta nema.

Ustavni sud smatra da se, i kada je postojanje općeg interesa presumirano, može dokazivati da on, ustvari, ne postoji, ali da je tada teret dokaza na onome tko tvrdi da tog interesa nema. Prema tome, smatram da bi, u sudskom sporu, vlasnik nekretnine mogao dokazivati da, unatoč tome što je interes RH *ex lege* utvrđen, on u konkretnom slučaju ne postoji.

Korisnikom izvlaštenja, prema ZI-u, može biti svaka fizička ili pravna osoba. Neki posebni zakoni⁹⁰ sužavaju ovu mogućnost i propisuju da korisnikom izvlaštenja može biti jedino RH. Ovakvo uređenje je logično, budući da se radi o izvlaštenju nekretnina koje su proglašene javnim dobrom u općoj uporabi.

Neki posebni zakoni ozbiljnije odstupaju od uređenja propisanog ZI-om. Posebno se ta odstupanja očituju u mogućnosti stupanja u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja. Prema svim posebnim zakonima koji odstupaju od ZI-a glede stupanja u posjed, ono je bitno olakšano. Rješenje o prijepremenom ulasku u posjed donosi ured državne uprave odnosno ured Grada Zagreba, a u pravilu je propisan iznimno kratak rok za donošenje takvog rješenja (tri, sedam ili petnaest dana od podnošenja zahtjeva), što praktično onemogućuje vlasnika nekretnine da sudjeluje u postupku. Nadalje, smatram da je ovakvo uređenje, ukoliko je derogirana odredba čl. 28. st. 3. ZI-a, u suprotnosti s čl. 16. st. 2. Ustava RH.

Posebno značajnim smatram odstupanje koje je u naš pravni sustav unio ZSIP, a koje se tiče mogućnosti da se izvlaštenje, kada se provodi prema odredbama ovog zakona provodi i radi ostvarenja privatnog interesa. Opravdanje ovakvog provođenja izvlaštenja izvire iz činjenice da je ono dopustivo kada se ostvarenjem privatnog interesa ostvaruje i opći interes, ali posredno. Primjerice, radi provedenog projekta doći će do povećanog zapošljavanja, ili će radi izgrađenog objekta porasti vrijednost nekretnina na okolnom području. Moram na ovom mjestu naglasiti da je ovakva mogućnost upitne ustavnosti. Pitanje je kako bi se prema ovom problemu odredio naš Ustavni sud. Odnosno, bi li slijedio Vrhovni sud SAD-a, Državni savjet Francuske i Savezni ustavni sud SR Njemačke koji su, u zadnjem desetljeću bitno proširili pojam općeg interesa, ili bi zadržao naše dosadašnje, „konzervativno“ shvaćanje pojma općeg interesa. Osobno, smatram da je, radi zaštite prava vlasništva, kao Ustavom i Konvencijom zaštićenog prava, radi zaštite prava stranaka i radi očuvanja određenih, dugogodišnjom praksom uspostavljenih pravnih vrijednota, taj „konzervativni“ vid pojma općeg dobra trebalo očuvati.

Posebno je pitanje tzv. „kvazi“ izvlaštenja. Odnosno, kada se provodi ograničavanje prava vlasništva kada se ono ne oduzima, ali je učinak ograničavanja jednak učinku kod potpunog izvlaštenja, odnosno kada se ono oduzima, ali ne dolazi do prijenosa vlasništva s prijašnjeg vlasnika na korisnika izvlaštenja (proširenje pomorskog dobra) Ukida se sama bit vlasništva koju je Ustavni sud opisao kao „privatno korištenje, to jest pripadanje predmeta vlasništva nositelju prava vlasništva kojemu ono mora biti od koristi“. Prema našem zakonodavstvu, ali i prema praksi ESLJP-a, radi se o *de facto* izvlaštenju. U takvim situacijama vlasnik nekretnine kojemu je provedenim ograničavanjem prava vlasništva nad nekom imovinom ukinuta sama bit vlasništva ima pravo na naknadu tržišne vrijednosti imovine.

Zaključno, sigurno je da je potrebno, u određenim slučajevima, odstupiti od općeg uređenja izvlaštenja. Međutim, takva odstupanja moraju biti takva da osiguraju ostvarenje najviših stan-

90 V. tako, primjerice: čl. 4. Zakona o grobljima, čl. 41. Zakona o zaštiti kulturnih dobara, čl. 36. Zakona o cestama.

darda ljudskih prava. Nažalost, prema uređenju koje je propisano nekim posebnim zakonima, to nije slučaj.

LITERATURA

1. Borković, I., *Upravno pravo*, Narodne novine, Zagreb, 2002.
2. Borković, Ivo, *Koncesija i izvlaštenje na pomorskom dobru i zaštita prava*, Pravo u gospodarstvu, br. 3., 1997., str. 357.-374.
3. Britvić Vetma, Bosiljka, *Pravo izvlaštenja nekretnina u Hrvatskoj, opći režim i posebni postupci*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1., 2009., str. 201.-217.
4. Denyer Green, Barry., *Compulsory Purchase and Compensation*, EG Books, London, 2009.
5. Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave, III knjiga, Funkcioniranje i upravni spor*, birotehnički izdavački zavod, Zagreb, 1962.
6. Kutscher, H., *Die Enteignung – ein Betrag zur Lehre von der Enteignung und vom Eigentum*, W. Kohlhammer, Stuttgart und Berlin, 1938.
7. Omejec, Jasna, *Ustavno i konvencijsko jamstvo prava vlasništva*, u: Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić, Informator, Zagreb, 2009., str. 139.-187.
8. Peček, Robert, *Je li nužna izmjena modela postupka izvlaštenja – de lege ferenda*, Informator br. 6163.
9. Peček, Robert, *Pravna zaštita protiv odluke Vlade RH o ulasku u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju*, Informator, br. 5744. od 25. ožujka 2009., str. 12.
10. Peček, Robert, *Ulazak u posjed izvlaštene nekretnine prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju*, Informator, br. 5933 od 15. siječnja 2011., str. 5.
11. *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim cestama s konačnim prijedlogom zakona*, Zagreb, prosinac 2009.
12. Radolović, Aldo, *Izvlaštenje kao problem upravnog i građanskog prava*, u: Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse – 2009, Inženjerski biro, Zagreb, 2009. str. 143.-145.
13. Reynolds, S., *Before Eminent Domain, Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good*, The university of north Carolina press, Chappel hill, 2010
14. Sarvan, Desanka, *Golf igrališta i izvlaštenje, drugi dio*, Informator, br. 5766-5767 od 10. i 13. lipnja 2009., str. 16.
15. Sarvan, Desanka, *Golf igrališta i izvlaštenje, prvi dio*, Informator, br. 5765 od 6. lipnja 2009., str. 10. i 11.
16. Sarvan, Desanka, *Izvlaštenje nekretnina za potrebe izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture*, Pravo i porezi, br. 10., 2001., str. 42.-47.
17. Staničić, Frane, *Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj* (neobjavljena doktorska disertacija), Zagreb, 2011.
18. Staničić, Frane, *O (ne)ustavnosti Zakona o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina*, Informator od 9. srpnja 2011. i od 27. kolovoza. 2011., str. 1.-3.; 18.
19. Staničić, Frane, *O pitanju je li nam nužna izmjena postupka izvlaštenja? Odgovor u povodu članka objavljenog u Informatoru, br. 6163 od 30. ožujka 2013.*, Informator br. 6179 od 25. svibnja 2013., str. 12-13.
20. Staničić, Frane, *Rješavanje sukoba između privatnog i javnog interesa - što nam donosi novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade*, Zagrebačka pravna revija, 2, (3). 2013., str. 261.-284.

21. Staničić, Frane, *Posebni zakoni kao rješenje investicijskih problema u Republici Hrvatskoj: Zakon o igralištima za golf i Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske*, dostupno na: http://www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Frane_Stanicic.pdf, pristupljeno 20. studenog 2013.
22. Šprajc, Ivan, *Izvlaštenje prema Zakonu o igralištima za golf*, Hrvatska pravna revija, br. 5., 2009., str. 71.-74.
23. Vasilj, Aleksandra, Zagrajski, Sanja, Činčurak, Biljana, *Izvlaštenje kao instrument razvoja cestovnog prometa*, Pravni vjesnik, br. 3-4, 2007., str. 77.-104.

PRAVNI IZVORI

1. Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10. – pročišćeni tekst.
2. Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, NN 99/99., 29/02. i 49/02.
3. Zakon o izvlaštenju, NN 9/94., 35/94., 112/00., 114/01., 79/06., 45/11., 34/12.
4. Zakon o cestama, 84/11., 22/13., 54/13.
5. Zakon o javnim cestama, NN 180/04., 138/06., 146/08., 38/09., 124/09., 153/09. i 73/10.
6. Zakon o vodama, NN 153/09., 130/11. i 56/13.
7. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vodama, NN 56/13.
8. Zakon o igralištima za golf, NN 152/08. i 80/10.
9. Zakon o prestanku važenja Zakona o igralištima za golf, NN 130/11.
10. Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske, NN 133/13.
11. Zakon o uređivanju imovinskopravnih odnosa u svrhu izgradnje infrastrukturnih građevina, NN 80/11.
12. Zakon o željeznici, NN 94/13.
13. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara, NN 69/99., 151/03., 157/03., 87/09., 88/10., 61/11., 25/12. i 136/12.
14. Zakon o arhivskom gradivu i arhivima, NN 105/97., 64/00. i 65/09.
15. Zakon o šumama, NN 140/05., 827/06., 129/08., 80/10., 124/10. i 25/12.
16. Zakon o zaštiti prirode, NN 80/13.
17. Zakon o zaštiti okoliša, NN 80/13.
18. Zakon o energiji, NN 120/12.
19. Zakon o komunalnom gospodarstvu, NN 36/95., 70/97., 128/99., 57/00., 129/00., 59/01., 26/03., 82/04., 110/04., 178/04., 38/09., 79/09., 49/11. i 144/12.
20. Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08., 90/11., 133/12., 80/13.
21. Zakon o tržištu plina, NN 28/13.
22. Zakon o grobljima, NN 19/98. i 50/12.
23. Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, NN 158/03., 141/06. i 38/09.
24. Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima, NN 91/96., 68/98., 137/99., 22/00., 73/00., 129/00., 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12.
25. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09.
26. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, NN 34/08. i 31/10.
27. Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva poljoprivrede, NN 80/13.

Frane Staničić, Ph.D. Assistant Profesor, Faculty of Law, University of Zagreb

DEVIATION IN SPECIAL LEGISLATION REGARDING THE PROCESS OF EXPROPRIATION IN CROATIA

Summary

Expropriation is an institute used when private and public interests do not overlap i.e. when public interest cannot be achieved in any other way. In Croatia the expropriation is included in the Law of expropriation as a general law applied in all expropriation procedures. However the expropriation procedure is arranged by a series of other special laws which more or less deviate from general arrangement of expropriation regulated by the Law of expropriation. The author analyses in the paper a series of special laws arranging with their provisions the expropriation procedure differently. The author in particular analyses expropriation according to the Law of investment projects in Croatia. Some cases have been analysed showing that deviation from general arrangement of expropriation is necessary and legitimate. However, the paper also deals with certain deviations from general arrangement of expropriation contrary to the Croatian constitution resulting in the fact that due to such deviations the protection of human rights is not always secured under procedures carried out according to special laws

Key words: Constitution of Croatia, expropriation, Law of expropriation, special laws

Doz. Dr. Frane Staničić, Fakultät für Rechtswissenschaften der Universität Zagreb

ABWEICHUNGEN IN DER SONDERGETZGEBUNG IN BEZUG AUF DURCHFÜHRUNG DER ENTEIGNUNG IN DER REPUBLIK KROATIEN

Zusammenfassung

Enteignung ist ein Rechtsinstitut, das dann verwendet wird, wenn private und öffentliche Interessen nicht übereinstimmen, bzw. wenn das allgemeine Wohl auf keine andere Weise zu verwirklichen ist. In der Republik Kroatien ist die Enteignung durch das Enteignungsgesetz geregelt, das in allen Enteignungsverfahren angewandt wird. Das Enteignungsverfahren ist aber auch durch eine Reihe besonderer Gesetze geregelt, die von der allgemeinen in Einklang mit dem Enteignungsgesetz stehenden Regelung der Enteignung mehr oder weniger abweichen. In dieser Arbeit analysiert der Autor einige Sondergesetze, die die Durchführung von Enteignung durch bestimmte Vorschriften auf eine andere Weise regeln. Getrennt wird die Regelung von Enteignung laut Gesetz über Investitionsprojekten der Republik Kroatien analysiert. Der Autor wird versuchen, zu zeigen, dass in einigen Fällen die Abweichung von der allgemeinen Regelung der Enteignung notwendig und gerechtfertigt ist. Es wird aber auch darauf hingewiesen werden, dass in einigen Fällen die Abweichungen von der allgemeinen Regelung der Enteignung verfassungswidrig sind sowie dass wegen solcher Abweichungen der Schutz der Menschenrechte in den nach besonderen Gesetzen durchgeführten Verfahren nicht immer gesichert ist.

Schlagwörter: die Verfassung der Republik Kroatien, die Enteignung, das Enteignungsgesetz, Sondergesetze