

Izvlaštenje

Frane Staničić*

UDK 349.412.3(038)
332.264.4(038)

Izvlaštenje (engl. *expropriation*; njem. *die Enteignung*) jest institut javnog prava kod kojega javna vlast autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja općeg interesa koji mora biti nedvojbeno utvrđen, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz obvezu davanja pune naknade, a koje se provodi kad je na drugi, blaži način, nemoguće pomiriti javni i privatni interes.

Cilj izvlaštenja (*expropriation objective; das Enteignungszweck*) jest ostvarenje općeg interesa. Zbog toga je i hrvatskim Zakonom o izvlaštenju (ZI) propisano da se izvlaštenje može provesti kad se ocijeni da će se korištenjem nekretninom za koju se namjerava predložiti izvlaštenje u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem tom nekretninom na dosadašnji način, a to je korištenje od interesa za Republiku Hrvatsku i ne može se postići na način blaži za vlasnika.

Korisnik izvlaštenja (*expropriation beneficiary; der Benutzer der Enteignung*) jest osoba u čiju se korist provodi izvlaštenje. Korisnikom je u početku razvoja instituta bila samo država. Uskoro je to pravo bilo prošireno i na jedinice lokalne samouprave. U hrvatskom je pravu već od 1881. postojalo načelo da korisnikom može biti svaka fizička i pravna osoba. U socijalističkoj Jugoslaviji fizičke su osobe izgubile pravo biti korisnicima izvlašte-

* Dr. sc. Frane Staničić, viši asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: franestanicic@yahoo.com)

nja. Danas u gotovo svim pravnim sustavima, pa i hrvatskom, korisnikom izvlaštenja može biti svaka pravna i fizička osoba.

Naknada za izvlaštenu nekretninu (*expropriation fee; die Enteignungsentschädigung*) jest *condicio sine qua non* za postojanje izvlaštenja. Bez takve naknade bila bi riječ o konfiskaciji, koja ima karakter kazne. Još je u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina bilo propisano da se izvlaštenje može provesti samo uz pravično i prethodno obeštećenje. I austrijski je Opći građanski zakonik (OGZ; *Allgemeine bürgerliche Gesetzbuch*) iz 1811., koji je od 1. svibnja 1853. bio na snazi i u tadašnjoj Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji, propisivao obvezu davanja primjerene naknade. U hrvatskom pravu nije nepoznato provođenje izvlaštenja bez naknade, pa je tako prvim Ustavom socijalističke Jugoslavije bilo propisano da se zakonom može isključiti naknada kod izvlaštenja. Za određivanje naknade postoje dva sustava, sustav pravične naknade, koji prevladava u svijetu, i sustav tržišne naknade. U Hrvatskoj iz povijesnih razloga (od 1968. do 1994. bio je na snazi sustav pravične naknade, ali ona je često bila sve samo ne pravična) postoji sustav tržišne naknade. Prema ZI tržišna je ona vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezina utvrđivanja. Glede oblika, kroz povijest ona je bila u prvom redu novčana, ali nije bila isključena i naknada u naravi. U pravilu, primarna je bila naknada u novcu, ali mogla se dati i zamjenska nekretnina na ime naknade. Danas je u Hrvatskoj primarni oblik naknade druga odgovarajuća nekretnina koja odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu, kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti uvjeti korištenja koje je imao koristeći se tom nekretninom. Ako se ne može osigurati, ili vlasnik odbije primiti naknadu u obliku druge odgovarajuće nekretnine, naknada se daje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine. Ako se daje naknada u drugoj odgovarajućoj nekretnini, nije dovoljno da se samo pazi na ekvivalent vrijednosti nekretnina. Potrebno je postići što je moguće manje mijenjanje životnih uvjeta i standarda vlasnika, kao i omogućiti iste uvjete korištenja kao i izvlaštene nekretnine. Vlasnik i korisnik izvlaštenja mogu se sporazumjeti o svakom obliku naknade koji nije suprotan Ustavu.

Opći, javni interes odnosno interes države mora postojati da bi se izvlaštenje moglo provesti. Hrvatski Ustav u čl. 50/1. propisuje da se vlasništvo može ograničiti ili oduzeti samo u interesu RH. Taj interes može biti unaprijed utvrđen zakonom ili se utvrđuje odlukom Vlade na prijedlog

korisnika izvlaštenja. U drugim pravnim sustavima nije uobičajeno korištenje izrazom interes države. Uobičajeno se koristi izrazom opći interes ili javni interes. Tako se u Ustavu SAD-a koristi *public use*, u engleskom pravu *public interest*, u Francuskoj *utilité publique*, a u Njemačkoj *Wohle der Allgemeinheit*. Interes RH nije definiran ni Ustavom ni zakonima koji uređuju izvlaštenje. Nakon odluke Ustavnog suda U-I/763/2009 smatra se da u hrvatskom ustavnopravnom poretku izrazi interes RH i opći interes mogu i ne moraju biti sinonimi. Izvlaštenje se može provoditi samo kad je ograničavanje ili oduzimanje vlasništva od općeg interesa te se provodi sukladno čl. 50/1. Ustava, a ne kad je od javnog interesa, budući da Ustav za ograničavanja vlasništva u javnom interesu ne poznaje davanje naknade. U poredbenom pravu i u praksi Europskog suda za ljudska prava (ESLJP) primjetna je tendencija širokog tumačenja općeg interesa te se smatra da se izvlaštenje može provesti i u privatnom interesu ako se tako, makar i posredno, ostvaruje i opći interes.

Predmet izvlaštenja (*object of expropriation; der Gegenstand der Enteignung*) u većini je pravnih sustava, pa i u hrvatskom, isključivo nekretnina. Mnogi pravni sustavi poznaju i izvlaštenje pokretnina, stvarnih prava i drugih imovinskih prava. I hrvatski Ustav propisuje da se ograničiti ili oduzeti može vlasništvo, pa nema zapreke da zakonodavac propiše mogućnost izvlašćivanja i pokretnina i drugih imovinskih prava (patenata, primjerice). Jedini zakon koji omogućava izvlaštenje pokretnina je Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara.

Pripreme radnje za provođenje izvlaštenja (*power to survey land; die Vorarbeiten für die Umsetzung der Enteignung*) jesu radnje koje budući korisnik izvlaštenja u određenim slučajevima mora provesti da bi utvrdio je li nekretnina koju će predložiti za izvlaštenje pogodna za izgradnju objekta ili namjeravane radove koji su od državnog interesa. Može, primjerice, biti riječ o premjeravanjima, ispitivanjima tla i sl. Kako vlasnik takve radnje može na svojoj nekretnini zabraniti, budući korisnik izvlaštenja ima pravo, radi izrade investicijskih elaborata, podnošenja prijedloga za utvrđivanje interesa RH ili prijedloga za izvlaštenje, zatražiti od nadležnog javnopravnog tijela (ured državne uprave u županiji odnosno ured Grada Zagreba) da mu izda rješenje kojim se dopušta provođenje pripremnih radnji. Protiv tog rješenja može se podnijeti žalba koja nema suspenzivni učinak. Rješenje je izvršno dostavom stranci te se može od tog trenutka izvršavati, ako je potrebno i prisilno.

Razlozi za provođenje izvlaštenja (*expropriation reasons; die Enteignungsgründe*) u Hrvatskoj nisu taksativno, nego primjerice zakonom nabrojani.

Izvlaštenje se može provesti u svim slučajevima kada to traži interes RH, ako se opći interes ne može postići na način blaži za vlasnika.

Stupanje u posjed izvlaštene nekretnine (*entry into possession of the expropriated land; in den Besitz des von dem Enteignungsverfahren betroffenen Grundstücks einweisen*) označava trenutak od kojeg korisnik može otpočeti s izgradnjom objekta ili izvođenjem radova zbog kojih je izvlaštenje provedeno. U pravilu, korisnik može stupiti u posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako je do tada dao odnosno isplatio naknadu. Ako do pravomoćnosti tog rješenja nije dao odnosno isplatio naknadu, u posjed može stupiti kada to učini. Od tog pravila postoji opća iznimka koju propisuje ZI, kada Vlada, na prijedlog korisnika, može svojom odlukom dopustiti stupanje u posjed izvlaštene nekretnine zbog hitnih razloga i izbjegavanja nenadoknadle štete i prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, ali uz davanje, isplatu ili deponiranje naknade. Osim te opće iznimke, posebnim zakonima dodatno je olakšano stupanje u posjed izvlaštene nekretnine, o čemu odlučuju uredi državne uprave u županiji odnosno nadležni ured Grada Zagreba.

Stvarna prava na izvlaštenoj nekretnini (*property rights on the expropriated land; die Eigentumsrechte an der enteignete Eigentum*) prestaju danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju. Da bi se ostvario cilj izvlaštenja, nekretnina koja se izvlašćuje mora biti čista od svih tereta. Zakonom je uspostavljen poseban položaj hipotekarnih vjerovnika u odnosu na sve ostale nositelje drugih stvarnih prava na nekretnini koja se izvlašćuje. Uopće nije uređen status obveznih prava koja mogu također postojati na izvlaštenoj nekretnini. Ona isto tako prestaju, a svi ovlaštenici prava na nekretnini imaju pravo na naknadu.

Sudsku zaštitu u postupcima izvlaštenja (*court protection in expropriation procedures, der Rechtschutz im Enteignungsverfahren*) u Hrvatskoj nakon 2001. pružaju mjesno nadležni županijski sudovi. Riječ je o posebnoj vrsti upravnog spora budući da ti sudovi na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima (ZUS), ako ZI ne određuje drugačije. Prije 2001. sudsku zaštitu u postupcima izvlaštenja pružao je Upravni sud. Nakon donošenja odluke Ustavnog suda RH U-I/745/1999, u kojoj je Ustavni sud utvrdio da Upravni sud nije sud pune jurisdikcije, zakonodavac je umjesto modernizacije upravnog sudovanja prebacio nadležnost za pružanje pravne zaštite u tim postupcima na županijske sudove. To je prouzročilo niz problema, zbog čega je novelom Zakona o izvlaštenju iz 2006. uvedena revizija koja je od tada u stvarima izvlaštenja uvijek do-

puštena, kako bi Vrhovni sud usuglasio sudsku praksu. U međuvremenu je donesen novi ZUS prema kojemu su upravni sudovi od početka 2012. sudovi pune jurisdikcije te je potrebno razmisliti o još jednoj noveli ZI i prebacivanju nadležnosti za pružanje pravne zaštite u stvarima izvlaštenja na prvostupanjske upravne sudove.

Troškove postupka izvlaštenja (*expropriation costs; die Kosten für die Enteignung*) snosi korisnik. Troškove žalbenog postupka u kojem žalitelj ne uspije snosi sam žalitelj. Korisnik izvlaštenja ne snosi troškove koji su prozročeni krivnjom ili obiješću vlasnika nekretnine. Kao sporno pojavilo se pitanje snošenja troškova pravnog zastupanja tijekom upravnog postupka, koje bi također trebao snositi korisnik izvlaštenja. Sukladno čl. 61. ZUS-a, svaka strana snosi svoje troškove eventualnog spora.

Upravni postupak izvlaštenja (*expropriation administrative procedure; das Enteignungsverfahren*) pokreće se pred nadležnim javnopravnim tijelom kada korisnik podnese prijedlog za izvlaštenje. Pokreće se dakle na zahtjev stranke, prema čl. 41. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP). ZUP se primjenjuje ako ZI ne propisuje drugačije. Da bi korisnik izvlaštenja mogao podnijeti prijedlog za izvlaštenje, prethodno mora biti utvrđen interes RH, zakonom ili odlukom Vlade. Osim toga, prije podnošenja prijedloga mora se provesti osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine za koju se izvlaštenje predlaže. Nakon toga pokreće se postupak izvlaštenja. Budući da je riječ o upravnom postupku s dvije stranke ili više njih koje imaju suprotne interese, provodi se ispitni postupak, u kojem službena osoba ima obvezu saslušati vlasnika nekretnine. Nakon provedenog postupka, tijekom kojega se, ako se ne postigne nagodba, utvrđuje i naknada, službena osoba donosi prvostupanjsko rješenje o izvlaštenju. Rješenje o izvlaštenju je upravni akt koji mora sadržavati elemente koje propisuju ZI i ZUP. Protiv tog rješenja stranka ima pravo žalbe Ministarstvu pravosuđa u roku od 15 dana od dana dostave rješenja, a protiv drugostupanjskog rješenja može se izjaviti tužba mjesno nadležnom županijskom sudu. Strankama su na raspolaganju i izvanredni pravni lijekovi propisani ZUP-om, uz mogućnosti poništavanja rješenja o izvlaštenju koje propisuje ZI.

Vrste izvlaštenja (*types of expropriation; die Enteignungsarte*) jesu dvije: potpuno i nepotpuno. Kod potpunog izvlaštenja oduzima se vlasništvo, tj. vlasništvo nad izvlaštenom nekretninom prenosi se s njezina vlasnika na korisnika izvlaštenja, bez tereta. Nepotpuno izvlaštenje ograničava vlasništvo, služnošću ili zakupom (tako u Hrvatskoj). Vlasnik nekretni-

ne ostaje titular vlasništva, ali se ograničavaju njegova vlasnička prava, za stalno ili u određenom razdoblju (kod zakupa). Zbog načela razmjernosti iz čl. 16/2. Ustava, koje je i jedno od osnovnih načela prava EU, ali i jedno od načela na koje se kontinuirano poziva ESLJP, prilikom provođenja izvlaštenja nužno je koristiti se blažim sredstvom, ako je to sredstvo (nepotpuno izvlaštenje) pogodno za ostvarenje svrhe radi koje se izvlaštenje poduzima. Provođenje potpunog izvlaštenja kad se ista svrha može postići i nepotpunim bila bi protivna Ustavu RH i Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe.