

Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa

*Frane Staničić**

UDK 351.712.5
349.412.28

Pregledni znanstveni rad (review scientific paper)

Primljeno 25. 11. 2008.

Prihvaćeno 17. 3. 2009.

Određuju se pojam i vrste izvlaštenja. Analizira se povijesni razvoj izvlaštenja na prostoru Republike Hrvatske od 1852. i recepcije austrijskog Općeg građanskog zakonika pa do danas važećeg Zakona o izvlaštenju. Posebna pažnja posvećuje se prikazu razvoja pojedinih instituta – korisnika izvlaštenja, naknade za izvlaštenu nekretninu te sudske zaštite prava prijašnjeg vlasnika nekretnine. Analizira se važeće opće zakonodavstvo Republike Hrvatske o izvlaštenju, uz kritički osvrt na određena, neprimjerena zakonodavna rješenja. Kod instituta izvlaštenja, koje se provodi isključivo u javnom interesu, zapravo je riječ o sukobu između prava pojedinca na neotuđivost vlasništva i javnog interesa u kojem privatni interes nužno uzmiče pred javnim.

Ključne riječi: izvlaštenje – Hrvatska, korisnik izvlaštenja, naknada, sudska zaštita, opće dobro

* Frane Staničić, asistent na Katedri za upravno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb)

1. Uvod**

Izvlaštenje je iznimno složen institut koji zadire u jedno od osnovnih obilježja tržišnog gospodarstva: u pravo vlasništva, koje je dvostruko zaštićeno: ustavom i zakonima. Ustav Republike Hrvatske (URH) tako propisuje u čl. 48/1.: »Jamči se pravo vlasništva«.

Ali, ako ne bi bilo moguće u određenim, iznimnim, slučajevima¹ zadrijeti u to, osnovno, pravo, postalo bi nemogućim izvršiti određene prijeko potrebne radove koji su od općedruštvenog interesa, posebno u današnjem globaliziranom svijetu u kojem je jedna od najvažnijih ovisnosti potreba za što bližim i lakšim pristupom bilo zdravstvenim uslugama, bilo željeznicama, cestama, autocestama, školama itd. U mnogo slučajeva provedba općekorisnih radova bila bi nemoguća bez tog instituta koji je zato iznimno važan u djelovanju bilo koje javne vlasti koja se njime koristi kao moćnim alatom za rješenje problema kad privatni vlasnik, namjerno ili nenamjerno, sprječava daljnji razvoj javnih službi. U Hrvatskoj je izvlaštenje odavno prisutno, s različitim načinima uređenja, a danas je uređeno Zakonom o izvlaštenju² (ZI).

2. Općenito o izvlaštenju

Sukob javnog i privatnog interesa odavno je prisutan te je jasno da je izvlaštenje često jedini institut pomoću kojega je javna vlast mogla izvršiti određene općekorisne radove i protiv volje pojedinca. Već je rimsko pravo poznavalo restrikcije i oduzimanje vlasništva iz razloga općeg dobra a koncept privatnog vlasništva kroz povijest još od Hamurabija do Francuske revolucije nije bio u potpunosti nepovrediv (Seidl-Hohenveldern, 1958: 542). Moramo naglasiti da su se za taj institut u našem pravu koristila dva izraza, izvlaštenje i eksproprijacija, ovisno o razdoblju, ali će se u radu koristiti izraz »izvlaštenje«, osim pri citiranju, budući da više odgovara duhu hrvatskog jezika.

U nas ga je među prvima pokušao definirati Krbek kao »oduzimanje ili ograničenje određenog imovinskog prava posebnim aktom državnog organa

** Rad je nastao na temelju izlaganja na znanstveno-stručnom skupu *Ekonomika i menadžment* održanom 2008. u organizaciji Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Rijeci.

¹ »Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.« Čl. 50/1. URH.

»Pravo vlasništva i drugih stvarnih prava mogu se protiv vlasnikove volje oduzeti ili ograničiti samo pod pretpostavkama i na način određen zakonom.« Čl. 1/3. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.

² NN 9/94, 35/94, 112/00 114/01 i 79/06.

(obično upravnim aktom) radi opće svrhe uz jednovremeno davanje odgovarajućeg prava nekom drugom licu, i to po pravilu uz naknadu (otštetu).« (Krbek, 1958: 36.)

Ovdje bismo naveli još nekoliko definicija izvlaštenja radi njegova lakšeg razumijevanja:

»Kod izvlaštenja radi se baš o tome, da točno određeno imovinsko pravo koje je prikladno za izvođenje neke javne svrhe prelazi iz imovinske sfere jednog subjekta prava u imovinsku sferu drugog subjekta prava.« (Meyer, 1868: 3.)

»... oduzimanje ili opterećivanje zemljišta ili drugih prava na istima, kada je takva mjera potrebna za provođenje određenog javnog pothvata, putem upravnog akta uz naknadu.« (Jellinek, 1934: 402.)

»Izvlaštenje je izraz koji se pojavljuje u supstancijalno istom obliku u svim europskim jezicima; najmanje je tristo godina star. Možemo ga definirati kao 'uskratu nekog prava vlasništva'.« (Worley, 1947: 25.)

»Eksproprijacija se definiše kao akt javne uprave kojim ona nalaže pojedincu da joj ustupi potreban deo svoga nepokretnog imanja u opštem interesu, a uz pravilnu i prethodno utvrđenu naknadu.« (Kostić, 1938: 372.)

»... promjena oblika vlasništva, izvršena u javnom interesu, na prijedlog reprezentanta javnog interesa, provedena u zakonom predviđenom (upravnom ili sudskom) postupku uz davanje naknade prijašnjem vlasniku, pri čemu predmet tog postupka čini oduzimanje nepokretnih stvari.« (Salma, 1987: 3.)

Iz navedenih definicija slijedi zaključak da je za postupak izvlaštenja ključna podjela vlasništva u bilo kojem društvu u kojem se taj postupak provodi. Mora postojati javno i privatno vlasništvo – inače je postupak nemoguć. Bez diferencijacije vlasničkih odnosa, nema ni izvlaštenja.

Sažeto, izvlaštenje³ je zahvat državne vlasti u pravo privatnog vlasništva autoritativnim aktom državnog organa uz pravičnu naknadu⁴ koji je odre-

³ »U pravnoj teoriji postoji niz promišljanja o teoretskoj prirodi izvlaštenja (eksprijacije). Od najvažnijih možemo istaknuti sljedeća: a) izvlaštenje (eksprijacija) kao prinudna kupovina, gdje suglasnost volja kao inače bitan sastojak ugovora o prodaji nadomješta zakon, b) izvlaštenje kao dvostrano obvezni odnos, i c) izvlaštenje (eksprijacija) kao javnopravni odnos sui generis, kod kojega se prema publicističkom shvaćanju akt o eksprijaciji uzima kao jednostrani akt javne (državne) vlasti koji konstitutivno djeluje.« (Brstilo, 2002: 35 i 36.)

⁴ O pravičnoj naknadi za izvlaštenu nekretninu v. Ćirković, 1979, Đerđa, 2005, i Scachter, 1984.

den zakonom, a taj se zahvat provodi radi općeg interesa koji mora nedvojbeno biti utvrđen, uz nemogućnost ostvarivanja općeg interesa na neki drugi, manje invazivan način. Može se dakle zaključiti da je za postupak izvlaštenja potrebno zadovoljiti sve te pretpostavke.⁵ Općenito, provedba izvlaštenja je znak da se ekonomski i općedruštveni interesi nisu mogli spojiti pa je javna vlast posegnula za nepopularnim, ali nužnim instrumentom.

Što se vrsta izvlaštenja tiče, može se reći da u cijelom ovom razdoblju postoje dvije⁶ osnovne vrste izvlaštenja: potpuno, kad pravo vlasništva prelazi s jednog subjekta prava na drugi, i nepotpuno, kad se pravo vlasništva samo ograničava, bilo za stalno osnivanjem služnosti, bilo vremenski ograničeno.

3. Pravno uređenje izvlaštenja u Hrvatskoj od 1852. do danas

U ovom razdoblju izvlaštenje su uređivali razni zakoni, a zbog promjene povijesnih i političkih okolnosti područje Hrvatske promijenilo je više državnopravnih uređenja. U razdoblju 1852.–1918. Hrvatska je bila u Habsburškoj Monarhiji, kasnije Austro-Ugarskoj Monarhiji, u kojoj je vladała heterogenost zakona i naredaba koji su uređivali izvlaštenje. Možemo ga podijeliti na dva podrazdoblja, prvo u kojem su izvlaštenje uređivali austrijski Opći građanski zakonik (OGZ) i austrijski zakoni uz naredbe za provedbu tih zakona, i drugo, nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe, u kojem su izvlaštenje primarno, uz prijašnje austrijske zakone i naredbe, uređivali zajednički hrvatsko-ugarski zakoni i autonomni hrvatski zakoni.

Zatim, u razdoblju 1918.–1941. Hrvatska se nalazila u Kraljevini SHS⁷, kasnije Kraljevini Jugoslaviji, u kojoj je također vladala heterogenost zakona koji su uređivali izvlaštenje budući da su zakoni iz prethodnog raz-

⁵ Tako Đerđa navodi sljedećih pet pretpostavki: postojanje imovine u privatnom vlasništvu, zakonska određenost izvlaštenja, utvrđivanje interesa društvene zajednice za stjecanje konkretne nekretnine, nemogućnost pribavljanje konkretne imovine na način blaži za vlasnika te isplata naknade za izvlaštenu nekretninu (Đerđa, 2005: 477).

⁶ Privremeno izvlaštenje, odnosno privremeno uzimanje u posjed ne smatra se izvlaštenjem u punom smislu.

⁷ Formalnopravno, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca nastala je tek 1921., usvajanjem tzv. Vidovdanskog ustava.

doblja ostali na snazi kao pravni propisi, a zakoni Kraljevine Srbije nisu se protegnuli na područje nove države. Nije postojao jedinstveni opći zakon koji bi uređivao izvlaštenje na području cijele Kraljevine Jugoslavije.

U ratnom razdoblju 1941.–1945. NDH je proglasila svoj zakon o izvlaštenju.

U razdoblju 1945.–1991. izvlaštenje je uređeno na dva načina te se razlikuju dva podrazdoblja: prvo do donošenja Ustava iz 1974., u kojemu je izvlaštenje bilo uređeno savezним zakonima, i drugo, nakon 1974., kada je nadležnost za uređivanje izvlaštenja prešla u djelokrug republika.

U ta dva podrazdoblja dolazi i do novosti u pogledu nadležnosti za provođenje postupka; prvo karakterizira naglasak na izvanparnični postupak i sudsku proceduru, a u drugom je naglasak na upravnom postupku u smislu sporazumijevanja strana pri provedbi izvlaštenja, dok sudski postupak ostaje korektiv u slučaju osporavanja utvrđene naknade za izvlaštenu nekretninu.⁸

U posljednjem razdoblju, nakon osamostaljenja Republike Hrvatske, izvlaštenje je uređeno najprije preuzimanjem prethodnog republičkog Zakona o eksproprijaciji, a zatim ZI te još nekim posebnim zakonima.

3.1. Izvlaštenje u Habsburškoj/Austro-Ugarskoj Monarhiji

3.1.1. Uređenje izvlaštenja do Hrvatsko-ugarske nagodbe

Prvi zakon koji je u ovom razdoblju uređivao izvlaštenje bio je OGZ, koji je izvlaštenje uređio §. 365. koji glasi: »Kad ište općeno dobro, mora član države ustupiti uz primjerenu naknadu i samu potpunu vlasnost stvari kakove« (OGZ, 1899: 152).

Zatim, izvlaštenje su uređivali mnogobrojni posebni austrijski zakoni koji su se doticali izvlaštenja u pojedinim svojim odredbama (npr. Rudarski zakon iz 1854.).⁹

⁸ Kasniji razvoj izvlaštenja u drugoj Jugoslaviji približio se rješenjima iz ranijeg razdoblja Kraljevine Jugoslavije.

⁹ *Zemaljsko vladni list za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju*, razdjel I., kom. XXI., br. 215. iz 1854.

Za provedbu izvlaštenja izdana je Naredba¹⁰ kraljevske zemaljske vlade od 21. travnja 1857., br. 3578, koja je određivala postupak izvlaštenja prema OGZ-u, a koristila se i kod izvlaštenja prema posebnim zakonima.¹¹

3.1.2. Uređenje izvlaštenja nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe

3.1.2.1. Hrvatsko-ugarski zajednički zakoni

Neki od najvažnijih hrvatsko-ugarskih zajedničkih zakona koji su uređivali izvlaštenje bili su: Zak. čl. LV. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o izvlstbi iz 1868.,¹² Zak. čl. XLI. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o izvlstbi iz 1881.¹³ (Zakon o izvlstbi), njegove dvije¹⁴ novele i Zak. čl. XXIII. zajedničkog Hrvatsko-ugarskog sabora o pravu na vodu iz 1885.¹⁵

3.1.2.2. Hrvatski autonomni zakoni

Najvažniji autonomni zakoni koji su uređivali izvlaštenje bili su: Zakon o izvlstbi nekretnina u gradu Zagrebu iz 1876.¹⁶ (dalje ZINGZ), Zakon o vodnom pravu iz 1891.,¹⁷ Zakon ob uređenju bujica iz 1892.,¹⁸ Zakon o komasaciji zemljišta iz 1902.,¹⁹ Zakon o izvlstbi nekretnina u gradu Os-

¹⁰ *Zemaljsko-vladni list za kraljevine Hrvatsku i Slavoniju*, razdjel prvi, svezak prvi, komad XVIII., br. 82. iz 1857.

¹¹ Šire o izvlaštenju u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju 1852.–1918. u: Staničić, 2008.

¹² *Sbornik zakonah i naredabah valjanih za kraljevinu Hrvatsku i Slavoniju*, kom. IV., br. 6. iz 1869.

¹³ *Sbornik zakonah ...*, kom. XVI., br. 55. iz 1881.

¹⁴ Zak. čl. VII. Zajedničkog hrvatsko-ugarskog sabora o nadopunjenju zakonskog članka XLI.: 1881. o izvlstbi iz 1898. (*Sbornik zakonah ...*, kom. VIII., br. 48. iz 1885.) i Zakonski članak XXV. o preinačenju i dopunjenju Zakonskog članka XLI.: 1881. u svrhu izvlazbe zemljišta na morskoj obali iz 1914. (*Sbornik zakonah ...*, kom. V., br. 9. iz 1914.).

¹⁵ *Sbornik zakonah ...*, kom. VIII., br. 48. iz 1885.

¹⁶ *Sbornik zakonah ...*, kom. 36., br. 94. iz 1876.

¹⁷ *Sbornik zakonah ...*, kom. V., br. 6. iz 1892.

¹⁸ *Sbornik zakonah ...*, kom. XI., br. 85. iz 1895.

¹⁹ *Sbornik zakonah ...*, kom. IX., br. 43. iz 1902.

jeku iz 1906.,²⁰ Zakon o nuždnim prolazima iz 1906.²¹ i Zakon o izvlaštbi u gradu Zemunu iz 1914.²²

3.2. Izvlaštenje u Kraljevini SHS/Jugoslaviji

U Kraljevini SHS jedan je od najvažnijih prioriteta bilo rješavanje agrarnog pitanja u koju svrhu je donesen jedan od najvažnijih propisa »stare« Jugoslavije – Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme iz 1919.^{23, 24}

Izvlaštenje prema Prethodnim odredbama za pripremu agrarne reforme bliže je nacionalizaciji budući da se zemljište dodjeljivalo za obradu zemlje,²⁵ a izvlaštenje je institut koji, u pravilu, služi za podizanje infrastrukture i usmjeren je prema točno određenoj osobi – vlasniku nekretnine. Ovdje to nije bio slučaj, što je odlika nacionalizacije. Vlada Kraljevine SHS te je Prethodne odredbe donijela i dijelom pod pritiskom situacije, budući da je u velikom dijelu države u ratnom vihoru i nakon njega podjela veleposjedničke zemlje bila nasilno izvršena pa je na neki način trebalo legalizirati zatečeno stanje.

Za izvlaštenu zemlju vlasnicima se plaćala odšteta, »odšteta bivšim vlasnicima u kotaru Subotica po katastarskom jutru prve i druge klase iznosila je tek 3.200 dinara« (Vrbošić, 1990: 372).

Osobe koje su dobile izvlaštene zemljišne parcele zakonski nisu stekle pravo vlasništva jer je buduća promjena vlasničkih odnosa trebala biti riješe-

²⁰ *Sbornik zakonah* ..., br. 2. iz 1906.

²¹ *Sbornik zakonah* ..., br. 26. iz 1906.

²² Zakonom o izvlaštbi u gradu Zemunu, proglašenim u *Sborniku zakona* ..., kom. 16., br. 95. iz 1914., kao i Zakonom o izvlaštbi nekretnina u gradu Osijeku zapravo se proteglo važenje Zakona o izvlaštbi nekretnina u gradu Zagrebu na gradove Osijek (1906.) i Zemun (1914.).

²³ Službene novine (Sl. nov.) 11/19.

²⁴ Prethodne odredbe u svom su čl. 9. nalagale:

– izvlaštenje svih velikih posjeda na teritoriju Kraljevine SHS,
– da će se dijelovi izvlaštenih površina dati onim državljanima koji se bave obrađivanjem zemlje, a zemlje nemaju uopće ili je nemaju u dovoljnoj mjeri, i to toliko koliko mogu sami sa svojom obitelji obrađivati ...

²⁵ Poslije je bila zabranjena eksproprijacija nekretnina u svrhu poljoprivredne obrade. Tako se, među ostalim u presudi Upravnog suda Hrvatske Us-1274/1982-2 od 3. ožujka 1982., kojom je presuđeno da se opći interes ne može utvrditi za podizanje voćnjaka, ističe: »Po članu 1. st. 4. Zakona o eksproprijaciji nekretnina se ne može eksproprijirati u svrhu poljoprivredne obrade.«

na zakonom. Dobivena zemlja nije se smjela otuđiti, založiti niti predati drugome u posjed jer je ta problematika tek trebala biti riješena zakonima (nikada nije bila riješena, op. a.).

Nakon donošenja prvog Ustava Kraljevine SHS, mogućnost izvlaštenja bila je propisana čl. 22.: »Eksproprijacija privatne svojine u opštem interesu dopuštena je na osnovi zakona, uz pravičnu naknadu.« Dakle, zakonom se moglo odrediti kad se može provesti izvlaštenje, ali uz pravičnu naknadu i samo kad je to bilo od općeg interesa.

Cjelokupno zakonodavstvo Kraljevine SHS, tj. kasnije Kraljevine Jugoslavije, bilo je heterogeno, nesređeno i nesistematizirano, pa tako i izvlaštenje, a zakoni koji su ga uređivali u cijeloj zemlji bili su: Građanski zakonik od 7. lipnja 1931. (odjeljak XI.), Zakon o iskorištavanju vodnih snaga od 30. lipnja 1931. (druga glava), Zakon o državnim putovima i Zakon o nedržavnim putovima (Kostić, 1938: 374).

U Kraljevini Jugoslaviji, uz spomenute, mnogo je posebnih zakona uređivalo materiju izvlaštenja, a ponajviše oni koji su se ticali agrarne reforme. Uz spomenute Prethodne odredbe tako npr. Zakon o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima iz 1931.,²⁶ a izvlaštenja su se doticali i zakoni koji su uređivali druga područja. Tako npr. §. 51. Financijskog zakona za 1931./32.,²⁷ a slično se ponavljalo i u idućim godinama, zatim Zakon o eksproprijaciji za potrebe gradnje željeznice od 15. 1. 1880. sa izmjenama i dopunama od 12. 6. 1884. i 31. 12. 1909., koji nije vrijedio u cijeloj državi itd.

U Kraljevini Srbiji, pa zatim i u novoj državi, dugo je vrijedio Zakon o zauzimanju privatnih nepokretnih dobara za opštenarodnu potrebu pored naknade za ista (eksproprijacija) od 15. marta 1866. – sa izmenama i dopunama od 17. januara 1896. (Zakon o zauzimanju). Taj je zakon neizmijenjen vrijedio sve do 30. ožujka 1931. kad je donesen Zakon²⁸ o izmjeni propisa §. 1. gornjeg zakona (ta je odredba određivala korisnike izvlaštenja i obvezu isplate naknade za izvlaštenu nekretninu).

²⁶ Sl. nov., 142–47.

²⁷ »Dozvoljava se eksproprijacija privatne svojine i ustanovljenje službenosti na teret privatne svojine na nepokretnostima u cilju nameštanja i održavanja vodova za sprovođenje električne struje na korist državnih, oblasnih, opštinskih, kao i drugih preduzeća opšte koristi, koja za to dobiju koncesiju. Određivanje naknade sopstvenika oduzetog ili opterećenog dobra cenice se po postupku koji je propisan za druge slučajeve eksproprijacije privatne svojine u onom delu države gde se eksproprijirano dobro nalazi.«

²⁸ Sl. nov., 125–38.

3.3. Izvlaštenje u FNRJ i SFRJ

Uređenje izvlaštenja u FNRJ i SFRJ može se podijeliti u dva razdoblja: razdoblje u kojem ga je uređivao savezni zakon i razdoblje nakon ustavnih izmjena iz 1974. kad je njegovo uređivanje prešlo u nadležnost republika i pokrajina koje su donosile svoje zakone o izvlaštenju, pa je tako i SR Hrvatska donijela svoj Zakon o eksproprijaciji (ZESRH).

Za taj je institut, prema Salmi, u početnom razdoblju karakteristično »da se ona po svojoj funkciji i nekim obilježjima približava nacionalizaciji. Naime, prema Ustavu FNRJ iz 1946. predviđena je mogućnost ograničavanja ili oduzimanja privatnog vlasništva u općem interesu, i to na osnovi zakona, koji je mogao odrediti slučajeve u kojima će se odrediti naknada i u kojima neće, kao i kriterije za utvrđivanje visine naknade ... što je obilježje nacionalizacije ...« (Salma, 1987: 16).

U drugom razdoblju dolazi do evolucije pojma općeg interesa prema evoluciji planskog urbanističkog razvoja, pri čemu se jak naglasak baca na pravično obeštećenje vlasnika i na zaštitu njegovih interesa, kako osobnih, tako i egzistencijalnih, što je ostvareno oblikom i visinom naknade.

Prve norme koje su u socijalističkoj Jugoslaviji uređivale izvlaštenje bile su sadržane u Osnovnom zakonu o eksproprijaciji²⁹ iz 1947. (OZE) koji je kao savezni zakon vrijedio na cijelom području Jugoslavije.³⁰ Osnova za zakonodavno uređenje instituta eksproprijacije bila je odredba tadašnjeg Ustava FNRJ iz 1946.³¹

Na dan 28. ožujka 1957. stupio je na snagu novi Zakon o eksproprijaciji³² (ZE) koji se znatno razlikovao od dotadašnjeg OZE ne samo po načelima postupka i određivanju visine naknade te organizaciji postupka odlučivanja o izvlaštenju nego i po tome što su se tim zakonom uveli novi pravni instituti u tadašnji jugoslavenski pravni sustav – administrativni prijenos prava korištenja zemljišta u društvenom vlasništvu radi izgradnje i prodaja

²⁹ Službeni list FNRJ (Sl. l.) 28/47.

³⁰ Bila su donesena i: Uputstva za primjenu OZE (Sl. l. 85/48) i Uputstvo o postupku eksproprijacionih komisija pri procjenjivanju i utvrđivanju naknade za eksproprijiranu imovinu (Sl. l. 14/50, 54/51 i 30/52).

³¹ Prema čl. 18. Ustava FNRJ, privatno vlasništvo može se »ograničiti ili eksproprijirati ako to traži opći interes, ali samo na temelju zakona. Zakonom će se odrediti u kojim će se slučajevima i u kojoj visini dati naknada vlasniku. Pod istim uvjetima mogu se zakonom nacionalizirati pojedine privredne grane ili poduzeća ako to traži opći interes.«

³² Sl. l. FNRJ 12/57.

zemljišta putem javnog natječaja (na koji se nisu primjenjivale odredbe ZE, op. a.) (Krbek, 1958).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji³³ izvršene su izmjene i dopune ZE da bi se on uskladio s novim Ustavom SFRJ iz 1963. i kasnije donesenim zakonima.³⁴

Nakon 1974., na području SR Hrvatske izvlaštenje uređuje republički ZE-SRH³⁵ iz 1978. koji je imao svoje uporište u Ustavu SR Hrvatske iz 1974., prema kojem su se nekretnine mogle uz pravičnu naknadu izvlastiti ili se pravo vlasništva moglo ograničiti ako je to zahtijevao opći interes utvrđen na osnovi zakona.

Uz te, opće zakone, izvlaštenja su se u pojedinim svojim odredbama doticali i neki posebni zakoni³⁶ koji neće biti posebno obrađeni. Iako je načelno³⁷ bilo moguće samo izvlaštenje nekretnina, prema posebnim zakonima bilo je moguće također izvlaštenje pokretnina i nekih prava.

3.4. Izvlaštenje u Republici Hrvatskoj

Nakon raspada Jugoslavije i nastanka suverenih republika, Republika Hrvatska otpočela je stvaranje vlastitog pravnog sustava. Velik dio zakona preuzet je iz prethodnog sustava i više je ili manje prilagođen novom višestranačkom, demokratskom i tržišnom sustavu. Tako je preuzet i ZESRH, koji je bio na snazi dok nije donesen novi ZI 1994. Dakako, taj zakon nije jedini koji uređuje izvlaštenje u Republici Hrvatskoj, ali u radu neće biti obrađeni posebni zakoni.³⁸

³³ Sl. l. SFRJ 8/68.

³⁴ Gotovo potpuno su izmijenjene glava II. (Utvrđivanje općeg interesa) i glava V. (Naknada za eksproprijiranu nekretninu: 1. visina naknade i 2. postupak za određivanje naknade), a dodana je nova glava VI. (Eksproprijacija kompleksa zemljišta za potrebe stambene i komunalne izgradnje).

³⁵ NN 10/78, 5/80, 30/82 i 46/82.

³⁶ Tako npr. Osnovni zakon o zaštiti spomenika kulture (Sl. l. 12/65), Zakon o zaštiti spomenika kulture (NN 52/71), Zakon o zaštiti prirode (NN 54/76), Zakon o zaštiti arhivske građe i arhivima (NN 25/78), Zakon o šumama (NN 20/77), Zakon o vodama (NN 53/74 i 14/76).

³⁷ U ovom razdoblju bilo je moguće, prema općim zakonima koji su uređivali izvlaštenje, izvlaštenjem ograničiti vlasništvo pokretnih stvari i prava samo u razdoblju 1947.–1957., a u razdoblju 1957.–1978. samo iznimno. Od 1978. to nije bilo moguće.

³⁸ Tako npr. Zakon o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara (NN 69/99, 151/03 i 157/03) koji propisuje u svom čl. 27/3. da se na kulturnom dobru može provesti izvlaštenje te to

4. Razvoj instituta korisnika izvlaštenja, naknade i sudske zaštite u postupcima izvlaštenja

4.1. Korisnik izvlaštenja

U početku ovog razdoblja, uz određene iznimke (npr. Rudarski zakon je propisivao da »poduzetnik rudokopnje« može biti svaka pravna i fizička osoba), korisnik izvlaštenja mogla je biti samo država (i grad Zagreb prema ZINGZ-u), pri čemu se mora naglasiti da je značenje izraza »država« variralo ovisno o zakonu. Tako je prema OGZ-u država bila Habsburška Monarhija, prema ZINGZ-u Kraljevina Hrvatska i Slavonija, a prema Zakonu o izvlastbi Ugarsko-Hrvatsko Kraljevstvo. Promjenu u načinu razmišljanja uveo je Zakon o izvlastbi koji je propisao da korisnik izvlaštenja može biti svaka pravna i fizička osoba.

U Kraljevini Jugoslaviji, prema spomenutom Zakonu o zauzimanju, korisnici izvlaštenja mogli su biti: država, okrug, srez, općina, selo kao i privatne i druge pravne osobe kojima je zemaljskim zakonima bilo dano pravo izvlaštenja nakon što se vlasniku privatnog dobra za to dobro isplati naknada iz §§. 20. i 217. Građanskog zakonika, dakle nije bilo značajnijeg odstupanja od prijašnjeg uređenja.

U liberalnom kapitalizmu taj je korisnik često bio pojedinac. Njegov je interes za jačanje vlastite gospodarske djelatnosti bio prepoznat kao legitiman razlog te mu se izlazilo ususret kao predlagaču, kao i kad bi država bila inicijator izvlaštenja. U socijalističkim zemljama nije bilo tako, u njima se javlja država kao opći predstavnik javnog interesa i, kao takva, inicijator izvlaštenja. Tako je u FNR Jugoslaviji OZE-om bilo određeno da korisnik izvlaštenja ne može biti »fizičko ili pravno lice građanskog prava« (Krbek, 1958: 37), već se izvlaštenje moglo provoditi samo za potrebe saveznih organa, ustanova i poduzeća, za potrebe organa, ustanova i poduzeća narodnih republika, AP, AO i administrativno-teritorijalnih jedinica, u korist zadruga, zadružnih i drugih organizacija radnog naroda (čl. 2.). To stajalište preuzeo je poslije i savezni ZE, a i republički ZESRH nakon ustavnih promjena iz 1974., dok današnji ZI propisuje da korisnik izvlaštenja može biti svaka fizička i pravna osoba: »Izvlaštenje se može provesti u korist fizičke ili pravne osobe ...« (čl. 2.).

dalje razrađuje u svom čl. 41., dakle moguće je u Hrvatskoj i izvlaštenje pokretnina, Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine (NN 92/96, 92/99, 80/02 i 81/02), Zakon o javnim cestama (NN 180/04 i 138/06).

4.2. Naknada za izvlaštenu nekretninu

U austrijskom, ugarsko-hrvatskom, hrvatskom, jugoslavenskom (bilo kraljevskom, bilo socijalističkom) pravu, kao i u komparativnom pravu poznata su dva osnovna oblika naknade: a) novčana i b) naturalna naknada.³⁹ U početku evolucije te institucije više se naginjalo novčanoj naknadi, dok se kasniji razvoj usmjerivao, prema vrsti objekta izvlaštenja, ka novčanoj ili naturalnoj naknadi. Također se u nekim pravima omogućuje bivšem vlasniku da odabere oblik naknade. Tako se u našem pravu prema ZESRH, a i prema ZI, naknada za izvlaštenu nekretninu u pravilu određuje davanjem na ime naknade druge odgovarajuće nekretnine koja odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu kojom se vlasniku nekretnine omogućuju isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći se tom nekretninom. No, ako vlasnik nekretnine ne prihvati na ime naknade drugu odgovarajuću nekretninu ili je korisnik izvlaštenja ne može osigurati, ona se utvrđuje u novcu prema tržišnoj vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja ili u vrijeme sklapanja nagodbe. Iz navedenog se može iščitati »beneficirani stav zakona prema vlasniku eksproprijirane nekretnine zbog toga što je postupak uperen protivno njegovoj volji.« (Salma, 1987: 9). To stajalište nije pratio Osnovni zakon o eksproprijaciji koji je, prema Salminu mišljenju, s kojim se lako složiti, približio izvlaštenje nacionalizaciji svojom odredbom da se zakonom može propisati kad se ne daje naknada, a ni Zakon o zauzimanju Kraljevine SHS koji je također dopušta mogućnost neisplačivanja naknade.

Hrvatski autonomni zakon (ZINGZ) propisivao je da se odšteta, koja se isplaćivala u novcu, sastoji od »podpune vrijednosti nekretnine, koja se izvlašćuje, računajuć amo pripadke (pertinencije) i plodove njezine« (slično i Zakon o izvlastbi). Potrebno je istaknuti da je izraz »podpuna vrijednost« značio da se u vrijednost nekretnine ne može računati i posebna vrijednost (*pretium affectionis*) koju je nekretnina imala za vlasnika, dok se moguća činjenica da je nekretnina dio veće nekretnine uvažavala, pa se moralo obešteti vlasnika i zato što bi njegova nekretnina nakon izvlaštenja jednog njezina dijela imala manju vrijednost. OGZ i ostali zakoni iz razdoblja do 1918. poznavali su »primjerenu« ili »pravu i potpunu« naknadu.

³⁹ Zanimljivo je mišljenje Friedmana da postoje dvije vrste izvlaštenja – individualno i opće te da se kod individualnog izvlaštenja naknada mora isplatiti vlasniku kao da je protiv njega donesen neki nezakoniti akt, dok se kod općeg izvlaštenja naknada ne bi trebala plaćati, a ako bi se isplaćivala, bila bi *ex gratia* (Friedman, 1953: 213 i 209–11).

Naknada je, prema Zakonu o zauzimanju, mogla biti u novcu ili u zemlji. Visina naknade određivala se prvenstveno dogovorom stranaka u postupku, a ako se stranke ne bi mogle dogovoriti, određivao bi je vještak. Prema kasnijim tumačenjima Zakona, zemljište se vlasniku moglo oduzeti tek nakon što bi naknada bila isplaćena u potpunosti, dok to prije nije bio slučaj.⁴⁰

Naknada za izvlaštenu imovinu prema OZE trebala je odgovarati prosječnoj prometnoj vrijednosti koju je ona imala na dan procjene, pri čemu se nije uzimala u obzir ni izgubljena dobit ni posebna vrijednost koju bi imovina mogla imati za vlasnika (*pretium affectionis*), ni eventualne investicije i popravci koje je vlasnik izvršio nakon što je izvršena zabilježba postupka izvlaštenja u zemljišnim knjigama.⁴¹

Za izvlaštenu je nekretninu, prema ZE, trebalo isplatiti naknadu,⁴² koju isplaćuje korisnik izvlaštenja. Naknada se uz točno određene uvjete mogla odrediti u drugom zemljištu umjesto u novcu, što je mogao predložiti korisnik izvlaštenja, a da bi se naknada isplatila na takav način, na to je morao pristati prethodni vlasnik izvlaštenog zemljišta.

Novelirani ZE uvodi nov institut: pravičnu naknadu,⁴³ za razliku od prethodnog ZE koji poznaje samo »naknadu«. Uvođenjem tog instituta dograđuje se i unapređuje, prema Ćirkoviću (Ćirković, 1979), usklađivanje općeg i pojedinačnog interesa. Tako se odredbama glave V. više uzimao

⁴⁰ Za određena zemljišta naknada se nije trebala isplaćivati. Tako se npr. kad bi se izvlastilo općinsko zemljište za državne ili općenarodne potrebe na kojem nema nikakvih građevina ni kultura ili je pod šumom, dakle ne donosi općini nikakve prihode, nije trebala općini isplatiti nikakva naknada.

⁴¹ Naknada za izvlašteno dobro mogla se davati u tri oblika: 1. u novcu, 2. u obveznicama i 3. u davanju druge nekretnine u zamjenu za izvlaštenu.

⁴² »ZE razrađuje vrlo detaljno (čl. 35–57) pitanje visine naknade. Pri tome razlikuje poljoprivredno zemljište (čl. 35), neplodno zemljište (čl. 36), zemljišta pod naročitom kulturom (čl. 37–40), zemljište pod šumom (čl. 41); tretira napose pitanje skidanja usjeva i sabiranja plodova (čl. 42), kao i pitanje zgrada i drugih građevinskih objekata (čl. 43–46); sadržava posebne odredbe o naknadi za građevinsko zemljište (čl. 47), za ustanovljenje služnosti (čl. 48), za ustanovljenje zakupa (čl. 49), za privremeno zauzimanje zemljišta (čl. 50). Naknada za eksproprisanu nekretninu određivala se prema njezinoj vrijednosti na dan pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji; a kad je korisnik eksproprijacije stupio u posjed eksproprirane nekretnine prije pravomoćnosti rješenja, prema vrijednosti nekretnine na dan stupanja u posjed.« Tu je ležala velika mogućnost za zlorabe, op. a.) »Načelno se naknada za nekretninu određivala i isplaćivala u novcu ...« (Krbek, 1958: 40 i 41).

⁴³ »Za eksproprisanu nepokretnost sopstveniku pripada pravična naknada«. Čl. 10/1. ZE.

u obzir odnos prethodnog vlasnika prema objektu izvlaštenja,⁴⁴ napustio se administrativni sustav određivanja naknade putem tarife, ali i tržišni sustav njezina određivanja, barem pri izvlaštenju građevinskog zemljišta,⁴⁵ jer novelirani ZE u čl. 32/3. određuje: »Pri određivanju naknade za građevinsko zemljište neće se uzeti u obzir tržišna cijena koja se formira u prometu građevinskog zemljišta.« Naknada se isplaćivala u novcu, ali se nije preciziralo do koje se svote isplaćuje odmah u cijelom iznosu, a – za razliku od prijašnjeg uređenja – naknadu u drugoj nekretnini mogao je predložiti i prethodni vlasnik nekretnine (prije samo korisnik izvlaštenja). Visina naknade određivala se prema okolnostima u vrijeme donošenja prvostupanjske odluke o naknadi (prije prema njezinoj vrijednosti na dan pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju). Izmijenjeni zakon davao je mogućnost republikama da propišu pobliža mjerila za određivanje naknade, što republike nisu iskoristile.

U glavi V. (Naknada za ekspropriranu nekretninu) ZESRH je odstupio od dotadašnje prakse da se pri isplati naknade prednost daje naknadi u gotovini,⁴⁶ a zadržao je institut pravične naknade. Zakon je u čl. 37. određivao da se naknada određuje u pravilu davanjem na ime naknade druge odgovarajuće⁴⁷ nekretnine (o tome koja je nekretnina »odgovarajuća« odlučivali su korisnik izvlaštenja i prijašnji vlasnik nekretnine, a ne državni organi – Crnić, 1983).

ZESRH je odstupio od odredaba noveliranog saveznog ZE i u načinu određivanja naknade, budući da je određivao da se i za poljoprivredno i građevinsko zemljište naknada određuje na jednak način, dok je prema saveznom zakonu naknada za građevinsko zemljište bila povoljnija jer je sadržavala rentu koja se prema odredbama čl. 3/2. Ustava SFRJ i 113/3. Ustava SRH morala izdvojiti iz pravične naknade pa su se favorizirali oni

⁴⁴ Tako se u presudi Vrhovnog suda Vojvodine, Gzz.–44/76 od 22. studenoga 1976., između ostalog ističe: »Kod određivanja naknade za eksproprirano zemljište mjerodavne su lične prilike ranijeg sopstvenika zemljišta, faktično stanje i njegov način korišćenja tog zemljišta.«

⁴⁵ O izvlaštenju građevinskog zemljišta prema ZE v. više u: Simonetti, 2004: 93–96, i u: Simonetti, 2008: 27–28.

⁴⁶ Dakako, ZESRH nije ukinuo mogućnost davanja naknade u gotovu novcu u slučajevima kada dotadašnji vlasnik izvlaštene nekretnine ne bi prihvatio drugu odgovarajuću nekretninu ili je korisnik izvlaštenja nije mogao osigurati.

⁴⁷ »Pod odgovarajućom nekretninom podrazumijeva se zgrada odnosno stan, zemljište, poslovna zgrada ili poslovni prostor u istom mjestu ili općini odnosno zemljište u katastarskoj općini, kojom se prijašnjem vlasniku omogućavaju približno isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći ekspropriranu nekretninu.« Čl. 37/2. ZESRH.

vlasnici građevinskih zemljišta koja se po odredbama posebnih zakona smatraju građevinskim koji se njima nisu koristili u poljoprivredne svrhe, dakle i tada kad su ih ostavljali, ako je bila riječ o u biti poljoprivrednim zemljištima, neobrađenima, pred onima koji su ta zemljišta obrađivali (Crnić, 1983: 199).

Pri davanju naknade prema ZI prednost se daje davanju druge odgovarajuće nekretnine, dakle ostalo se na rješenjima iz ZESRH koji je odstupio od dotadašnje prakse da se prednost daje naknadi u gotovu novcu.

Ako vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje ne prihvati ponudenu naknadu u obliku druge nekretnine, ili je korisnik izvlaštenja ne može osigurati, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe.

4.3. Sudska zaštita pri izvlaštenju

Sudska zaštita pri izvlaštenju također je prošla put razvoja u kojem su je najprije pružali redovni sudovi, kakvo je bilo uređenje prema zakonima koji su vrijedili u razdoblju 1852.–1918. Prema tim zakonima bila je moguća žalba zbog postupovnih pogrešaka, ali ne i na iznos naknade (ZINGZ), dok je Zakon o izvlastbi omogućivao žalbu i zbog postupovnih pogrešaka i zbog visine naknade te je omogućivao žalbu na Kraljevski apelacioni sud i zatim na Kraljevsku ugarsku kuriju, dok je ZINGZ dopuštao samo žalbu na Kraljevski stol sedmorice.

Nakon stvaranja Kraljevine SHS, premda su nastavili vrijediti prijašnji zakoni, o potrebi izvlaštenja prema Zakonu o zauzimanju odlučivao je Državni savjet, ali su o sporovima glede procijenjene naknade odlučivali nadležni redovni sudovi (sreski, op. a.). Protiv njihovih je presuda nezadovoljna stranka imala pravo žalbe Kasacionom sudu.

Protiv akta o izvlaštenju, kojim se dopuštalo izvlaštenje, prema OZE nije bilo mjesta žalbi, no kako je bila riječ o upravnom aktu u smislu čl. 6. Zakona o upravnim sporovima⁴⁸ (ZUS), bilo je moguće pokretanje upravnog spora pred nadležnim vrhovnim sudom. Pred vrhovnim sudom jer je tužena strana bila organ koji je potvrdio doneseni akt o izvlaštenju, a to je bila vlada narodne republike, budući da su joj se akti o izvlaštenju podnosili na potvrdu kad su ih donijela niža tijela, ili Vlada FNRJ. Akt o izvlaštenju

⁴⁸ NN 53/91, 9/92 i 77/92.

morao se dostaviti zainteresiranim osobama da bi one mogle iskoristiti svoje pravo pokretanja upravnog spora, a i da bi se moglo utvrditi je li spor pokrenut u roku.

Postupak izvlaštenja, prema OZE, provodile su sreske odnosno gradske »eksproprijacijske komisije«. Dakle, najprije se donosio akt o izvlaštenju, zatim se provodio zakonom propisani postupak, a na kraju se donosilo rješenje o izvlaštenju, koje je komisija donosila nakon završetka usmene rasprave, posebno za svakog vlasnika.

Protiv rješenja komisije nezadovoljna stranka mogla je u roku 8 dana od njegova primitka izjaviti žalbu nadležnom okružnom sudu. Protiv njegova rješenja nije bilo mjesta žalbi, dakle ono je bilo pravomoćno.

Osnovni preduvjet za izvlaštenje po ZE bilo je utvrđivanje postojanja »općeg interesa za izgradnju objekta odnosno izvođenje drugih radova na toj nekretadini«. ZE je posebno odredio određene slučajeve za koje je postojala presumpcija da u sebi uključuju i utvrđenje općeg interesa za izgradnju/izvođenje rada, a u ostalim slučajevima bilo je potrebno izdati posebno rješenje iz čl. 16/1. ZE. Protiv rješenja o postojanju općeg interesa nije se mogla izjaviti žalba niti voditi upravni spor (Radanović i Poznić, 1957). Ako bi uz prijedlog za izvlaštenje bile podnesene potrebne isprave i ako su tim ispravama utvrđene potrebne činjenice, donosilo se rješenje o izvlaštenju. Protiv tog rješenja mogla se izjaviti žalba republičkom organu nadležnom za poslove financija, koji je donosio rješenje protiv kojega se mogao voditi upravni spor, budući da nije bio isključen odredbom ZE. To je novina u odnosu prema OZE, budući da je OZE u svom čl. 30. određivao da se protiv rješenja o izvlaštenju može izjaviti žalba na okružnom sudu i njegovo je rješenje bilo konačno, dakle nije bilo mjesta upravnom sporu.⁴⁹

Posebna komisija (predsjednik i tri člana) nakon pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju provodila je postupak za određivanje naknade i donosila rješenje o naknadi. Komisiju je sastavljao organ nadležan za donošenje rješenja o izvlaštenju. Rješenje o naknadi imalo je snagu ovršnog naslova, a nezadovoljna stranka nije mogla protiv tog rješenja izjaviti žalbu niti pokrenuti upravni spor, već se u roku 30 dana od dostave rješenja o naknadi mogao podnijeti zahtjev da sud utvrdi naknadu. Po tom zahtjevu rješavao je sreski sud koji je bio mjesno nadležan u izvanparničnom postupku. Protiv prvostupanjskog sudskog rješenja mogla se izjaviti žalba okružnom sudu u

⁴⁹ To je rješenje na tragu evolucije postupka – da sud rješava tek u slučaju spora o visini naknade, tj. da djeluje kao korektiv.

roku 15 dana od dostave rješenja. Pravomoćno sudske rješenje zamjenjivalo je komisijско rješenje o naknadi.

Kao što se vidi, taj je zakon uveo podjelu kod sudske zaštite u smislu da se o zakonitosti rješenja o izvlaštenju odlučivalo u upravnom sporu, dok je kod sporova o visini i načinu određivanja naknade odlučivao redovni sud. To je dobro rješenje (više kasnije).

Kad je 1963. noveliran ZE, jedna od bitnih novosti bila je i ta da se protiv rješenja o utvrđivanju općeg interesa koje donese nadležni organ mogao pokrenuti upravni spor,⁵⁰ za razliku od prethodnog uređenja koje je zabranjivalo i žalbu na rješenje i pokretanje upravnog spora.

Postupak za određivanje naknade provodio je prema čl. 46. noveliranog ZE općinski organ nadležan za imovinskopravne poslove koji je bio dužan bez odgađanja zakazati usmenu raspravu za sporazumno određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu. Ako ne bi došlo do sporazuma, u roku tri mjeseca od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, nadležni organ bio je dužan bez odgađanja dostaviti pravomoćno rješenje o izvlaštenju sa spisima općinskom sudu na području kojeg se nalazila nekretnina radi određivanja naknade. Općinski je sud po službenoj dužnosti donosio odluku o naknadi u izvanparničnom postupku nakon izvođenja dokaza i nakon što je omogućio strankama da se o tome izjasne, a sud je odlučivao u vijeću u sastavu: jedan sudac kao predsjednik i dvojica sudaca porotnika. To rješenje nije bilo najbolje – bolje rješenje postojalo je prije novele, po kojem je naknadu određivala komisija, a ako stranke nisu bile zadovoljne naknadom, moglo se zatražiti da je odredi sreski sud, na odluku kojeg je bila moguća žalba okružnom sudu. Na taj se način bolje štitio položaj stranaka u postupku jer su imale više sredstava na raspolaganju da zaštite svoje interese.

ZESRH je zadržao rješenja iz noveliranog ZE, ali je omogućio žalbu na odluku općinskog suda okružnom sudu u roku od 8 dana. Protiv odluke okružnog suda uvijek je bila dopuštena revizija (Crnić, 1983: 264).

Sudsku zaštitu u postupcima izvlaštenja prema ZI pružaju županijski sudovi koji se koriste, na odgovarajući način, odredbama ZUS-a (detaljnije v. dalje).

⁵⁰ Ali se podnošenjem tužbe kojom se protiv tog rješenja pokreće upravni spor nije obustavljao postupak po prijedlogu za izvlaštenje.

5. Uređenje izvlaštenja u RH prema Zakonu o izvlaštenju

Predmet izvlaštenja prema ZI može biti samo nekretnina. ZI je utvrdio širok krug osoba koje mogu steći pravo koristiti se nekretninom u svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno – korisnik izvlaštenja može biti svaka fizička ili pravna osoba,⁵¹ za razliku od jugoslavenskog uređenja u kojem je privatna osoba bila izričito isključena kao korisnik izvlaštenja.

Da bi se izvlaštenje moglo provesti, prethodno je potrebno utvrditi interes Republike Hrvatske za izgradnju objekta ili izvođenje radova.⁵² Odluku o postojanju tog interesa donosi Vlada.^{53, 54} Budući da se protiv akata Vlade prema čl. 224/2. Zakona o općem upravnom postupku (ZUP)⁵⁵ ne može izjaviti žalba, nema mjesta žalbi protiv te odluke, a kako je sudska zaštita pri izvlaštenju osigurana izvan upravnog spora, mogao bi se izvesti zaključak da nema mjesta ni pokretanju upravnog spora protiv te odluke. Budući da se tužba prema čl. 42.a ZI može podići samo protiv drugostupanjskog rješenja o izvlaštenju, praktično bi bilo nemoguće osporavati odluku Vlade o postojanju interesa RH za izgradnju objekta ili izvođenje radova. Time bi se očito umanjila prava vlasnika nekretnine i dala prednost korisniku izvlaštenja, a zakonodavac bi se vratio na pozicije prije izmjena Ustava SFRJ iz 1963. i prije novele ZE. Postoje i suprotna mišljenja da je moguće pokretanje upravnog spora u ovom slučaju jer da postupak utvrđivanja općeg interesa ne ulazi direktno u postupak izvlaštenja, a moguća je i promjena adresata, tj. korisnika izvlaštenja tijekom dviju godina koliki je rok za podnošenje prijedloga za izvlaštenje (Crnić, 1994).

⁵¹ Moglo bi se pojaviti pitanje može li se izvlaštenje provesti u korist strane pravne ili fizičke osobe. Budući da u tekstu Zakona nema ograničenja, odgovor je pozitivan. Tako i Crnić, 1994: 27.

⁵² To je bitna izmjena u odnosu prema ZESRH koji je propisivao da opći interes određuju skupštine općina. ZI je tu ograničio mogućnost lokalne samouprave da se izvlaštenjem koristi kao oruđem prostornog uređenja i razvoja naselja.

⁵³ Na prijedlog korisnika izvlaštenja, po prethodno pribavljenom mišljenju skupštine županije odnosno Skupštine Grada Zagreba. Skupštine županije odnosno Grada Zagreba svoje mišljenje dužne su dati u roku od 60 dana. Posebnim zakonom može se propisati da je izgradnja određenih objekata ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske.

⁵⁴ Osim kada se prema posebnom zakonu taj interes smatra utvrđenim, op. a.

⁵⁵ NN 53/91 i 103/96 – odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske.

Nakon utvrđivanja interesa RH za izgradnju objekta ili izvođenja drugih radova,⁵⁶ korisnik izvlaštenja podnosi prijedlog za izvlaštenje, na temelju kojeg se unosi zabilježba postupka izvlaštenja u zemljišne knjige, u roku dvije godine od dana stupanja na snagu odluke, koja se objavljuje u Narodnim novinama, da je izgradnja objekta ili izvođenje radova u interesu RH.

O izvlaštenju u prvom stupnju odlučuje ured državne uprave, a u drugom stupnju ministarstvo pravosuđa. Rješenje o prijedlogu za izvlaštenje donosi ured državne uprave na području kojeg se nalazi nekretnina za koju se predlaže izvlaštenje, a prije donošenja rješenja spomenuti organ sasluša vlasnika nekretnine uz dužnost poučiti ga da može podnijeti zahtjev za izvlaštenje preostalog dijela nekretnine. Ako je u postupku vlasništvo utvrđeno kao neprijeporno i ako se vlasnik nekretnine ne protivi izvlaštenju, ured državne uprave ima obvezu istovremeno održati i raspravu za sporazumno određivanje naknade za nekretninu koja je predmet izvlaštenja. Ako su uz prijedlog za izvlaštenje podnesene sve potrebne isprave te ako su njima utvrđene potrebne činjenice, ured državne uprave nakon provedene rasprave i izvođenja dokaza potrebnih za utvrđivanje činjenica donosi rješenje⁵⁷ kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje. Protiv tog rješenja dopuštena je žalba.

⁵⁶ Prije podnošenja prijedloga, korisnik izvlaštenja dužan je osigurati putem ureda državne uprave dokaze o stanju i vrijednosti nekretnine za koju predlaže izvlaštenje. Zakon točno određuje što u prijedlogu mora biti naznačeno: »U prijedlogu za izvlaštenje moraju biti naznačeni: 1. korisnik izvlaštenja, 2. nekretnina za koju se predlaže izvlaštenje, 3. vlasnik i posjednik nekretnine i njegovo prebivalište ili sjedište, 4. objekt, odnosno radovi radi kojih se predlaže izvlaštenje« (čl. 19. ZI) i što se sve kao dokaz mora podnijeti uz prijedlog za izvlaštenje (čl. 20. ZI).

⁵⁷ »Rješenje kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje, pored ostalog sadrži:

1. naznačenje akta kojim je utvrđen interes Republike Hrvatske,
2. naznačenje korisnika izvlaštenja,
3. naznačenje nekretnine koja se izvlašćuje, uz navođenje zemljišnoknjižnih podataka, a ako nekretnina nije upisana u zemljišnoj ili drugoj javnoj knjizi ili takva ne postoji, uz navođenje katastarskih podataka,
4. naznačenja vlasnika i posjednika izvlaštene nekretnine i njegovo prebivalište ili sjedište,
5. naznačenje objekta ili radova radi čije se izgradnje odnosno izvođenja nekretnina izvlašćuje,
6. obvezu vlasnika nekretnine da ju je dužan predati u posjed kao i rok predaje,
7. obvezu korisnika izvlaštenja glede naknade za izvlaštenu nekretninu: bliža oznaka odgovarajuće nekretnine (članak 32.) odnosno novčani iznos tržišne vrijednosti s određivanjem roka predaje u posjed, odnosno isplate koji ne može biti duži od 15 dana od pravo-

Potrebno je upozoriti na neprimjereno zakonsko uređenje kad se izvlaštenje provodi na teritoriju Zagreba u korist Grada Zagreba Naime, u tom slučaju korisnik izvlaštenja je Grad Zagreb. Budući da je prema čl. 4/2. Zakona o Gradu Zagrebu⁵⁸ obavljanje poslova državne uprave iz djelokruga ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave i drugih poslova državne uprave utvrđenih posebnim zakonima u Gradu Zagrebu povjereno upravnim tijelima Grada Zagreba, o prijedlogu za izvlaštenje u prvom stupnju rješava Gradski ured za imovinskopravne poslove i imovinu Grada Zagreba te se opravdano može posumnjati u objektivnost takvog rješavanja.

Korisnik izvlaštenja stječe pravo na posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, pod uvjetom da je do tog trenutka isplatio naknadu prijašnjem vlasniku, bilo u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine, bilo u nekom drugom obliku koji je u skladu s Ustavom i zakonima o kojem su se korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine sporazumjeli odnosno ako je predao u posjed drugu nekretninu. A ako korisnik izvlaštenja do tog trenutka nije izvršio svoju obvezu, pravo na posjed izvlaštene nekretnine stječe na dan isplate odnosno davanjem u posjed druge nekretnine, ako s prijašnjim vlasnikom nije načinio drugačiji sporazum.⁵⁹

Iznimno, na zahtjev korisnika izvlaštenja, Vlada može predati izvlaštenu nekretninu prije pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako utvrdi da je to nužno zbog hitnosti slučaja ili da bi se izbjegla znatnija šteta, osim kad je predmet izvlaštenja stambena ili poslovna zgrada, a korisnik izvlaštenja nije osigurao drugu odgovarajuću nekretninu. To je rješenje mnogo bolje od dotadašnjeg rješenja u OZE, ZE i ZESRH koje je omogućivalo stupanje u posjed korisnika izvlaštenja prije nego bi isplatio naknadu. Na

moćnosti rješenja o izvlaštenju, ili naznačenje nagodbe u smislu čl. 23. ovog zakona, ako je sklopljena,

8. obvezu korisnika izvlaštenja na isplatu zakonske zatezne kamate, tekuću od dana donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju pa do isplate,

9. nalog za upis zabilježbe zabrane raspolaganja izvlaštenom nekretninom unutar roka od pet godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno od dana pravomoćnosti rješenja o pravodobno podnesenom zahtjevu za poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju.«

⁵⁸ NN 62/01.

⁵⁹ Tako se u presudi Upravnog suda US-7952/1999 od 8. travnja 1999. među ostalim ističe: »Pretpostavka zakonitog stupanja u posjed u smislu odredaba obaju navedenih zakona« (ZI i Zakona o javnim cestama, op. a.) »jest dokaz o isplaćenju naknadi za izvlaštenu nekretninu ili predaji u posjed druge odgovarajuće nekretnine.«

taj način bolje se štiti vlasništvo i prava prethodnog vlasnika izvlaštene nekretnine.

»Naknada za izvlaštenu nekretninu jedan je od najbitnijih elemenata izvlaštenja, a način njenog utvrđivanja i isplate predstavlja posebno važnu fazu čitavog postupka izvlaštenja. Bez obzira kolika je vrijednost izvlaštene nekretnine i od kakva je značaja za bivšeg vlasnika, njemu ona pripada predstavljajući tako svojevrsan oblik obeštećenja za oduzetu stvar. U pitanju je načelo koje i zbog svoje političke težine postaje jednim od osnovnih načela pravnog režima izvlaštenja.« (Borković, 2002: 610.)

Pri davanju naknade prema ZI prednost se daje davanju druge odgovarajuće nekretnine, dakle ostalo se na rješenjima iz ZESRH koji je odstupio od dotadašnje prakse da se prednost daje naknadi u gotovu novcu.

Zakonom o izmjenama i dopunama ZI (NN 79/06) određeno je da vlasnik građevine izgrađene bez akta na temelju kojega se može graditi prema posebnom propisu nema pravo na naknadu.⁶⁰ Ako vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje ne prihvati ponudenu naknadu u vidu druge nekretnine ili je korisnik izvlaštenja ne može osigurati, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe.

Pri nepotpunom izvlaštenju, pri ustanovljivanju služnosti naknada se određuje u iznosu za koji je zbog ustanovljene služnosti smanjena vrijednost nekretnine, što je često teško utvrditi. Pri ustanovljenju zakupa, naknada se utvrđuje u visini zakupnine koja se postiže na tržištu, a računa se od dana kad je korisnik izvlaštenja stupio u posjed. Na isti se način utvrđuje naknada za privremeno uzimanje u posjed zemljišta.

Postoje dva načina određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu: 1. određivanje naknade nagodbom i 2. određivanje naknade rješenjem kojim se prihvaća prijedlog za izvlaštenje. Nagodba se može sklopiti do donošenja rješenja o izvlaštenju. Ta nagodba treba sadržavati poglavito oblik i visinu

⁶⁰ Odredba se ne odnosi na građevine izgrađene do 15. veljače 1968. Ta je odredba bila i prije potrebna budući da je njezino nepostojanje posredno legaliziralo nelegalno građenje davanjem naknade pri izvlaštenju nelegalne građevine. Postupak uklanjanja građevine je prethodno pitanje i ako se utvrdi da ne postoji izvršno rješenje o uklanjanju građevine, ured državne uprave koji vodi postupak izvlaštenja prekinut će postupak i zatražiti od nadležne građevinske inspekcije pokretanje postupka radi razrješenja prethodnog pitanja prema posebnom postupku. Nakon što rješenje o prethodnom pitanju bude izvršeno, nastavit će se prekinuti postupak.

naknade i rok do kojeg je korisnik izvlaštenja dužan ispuniti obvezu u pogledu naknade. Nagodba se unosi u zapisnik, koji mora sadržavati sve podatke potrebne za ispunjenje obveze korisnika izvlaštenja, a smatra se da je sklopljena kad obje strane potpišu zapisnik u koji je nagodba unesena te ima snagu izvršne isprave. Ako korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine sklope nagodbu, vlasnik nekretnine ne plaća porez na promet nekretnina, kao ni ostale pristojbe vezane u svezi s nagodbom.

Sudsku zaštitu, nakon odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (detaljnije v. dolje) da Upravni sud nije sud pune jurisdikcije prema čl. 6. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama,⁶¹ uređuju čl. 42.a–42.h. ZI predviđa način zaštite prava koja mogu biti povrijeđena rješenjem o izvlaštenju u vidu posebnog oblika upravnog spora u kojem se postupak vodi pred županijskim sudom koji na odgovarajući način primjenjuje odredbe ZUS-a, ako ZI ne propisuje drugačije.

Bolje rješenje bilo bi da se taj postupak vodi pred Upravnim sudom, kako je to i bilo niz godina, koji je sasvim sigurno kvalificiraniji primjenjivati odredbe ZUS-a, a da županijski sud rješava kako je i prije prema ZE i ZESRH u drugom stupnju rješavao sud o visini naknade kad se ne bi postigla nagodba između stranaka u postupku izvlaštenja. Nije nebitna i velika mogućnost razlike u praksi pojedinih županijskih sudova, čemu se možda moglo doskočiti modificiranim rješenjem iz radnog zakonodavstva da je za sporove nadležan jedan sud (primjerice zagrebački Županijski sud kao najveći i najekipiraniji u državi) te se tako mogla izbjeći opasnost od pojavljivanja različite prakse. Moglo bi se tvrditi da ni odredbe novog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju (NN 79/06), koji uvodi pravo na reviziju upravo da se ujednači sudska praksa djelovanjem Vrhovnog suda, nisu najsretnije jer bi se moglo postaviti pitanje dopustivosti revizije kod izvlaštenja. Kad se uzme u obzir odluka Ustavnog suda U-I/1569/2004 od 20. prosinca 2006., kojom su ukinute odredbe čl. 382/1. t. 1. i 2., 382/2. i 382/3. te čl. 497. Zakona o parničnom postupku⁶², tj. odredbe koje uređuju reviziju, i to s 15. srpnja 2008., jasna je neprikladnost tog zakonskog rješenja.

Iz toga ne proizlazi neslaganje s odlukom Ustavnog suda RH U-1-745/1999 od 8. studenoga 2000. kojom je ukinuo odredbe čl. 22., 25. t. 7. i 36/3. ZI, pa je donesen Zakon o izmjenama i dopuna Zakona o

⁶¹ Detaljnije o pravu na sud određenih svojstava prema čl. 6/1. Konvencije v. u: Bri-tvić Vetma, 2008: 139–146.

⁶² NN 53/91, 91/92, 112/99 i 88/01.

izvlaštenju (NN 114/01). Naime, hrvatsko pravo mora biti kompatibilno Zakonu o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju⁶³ koja zahtijeva da o sporu rješava sud pune jurisdikcije, dakle da se provede kontradiktorna i usmena rasprava, uz samostalno izvođenje i ocjenu dokaza. Ipak, moglo se to postići i na drugi način. Postoje mišljenja da je zakonodavac pogrešno protumačio odluku Ustavnog suda i da je namjera Ustavnog suda bila kritika upravnog spora kao takvoga i, zapravo, kritika ZUS-a. Umjesto da je zakonodavac izmijenio ZUS, izmijenio je ZI.

Protiv drugostupanjskog rješenja o izvlaštenju može se u roku 30 dana od dana dostave tog rješenja stranci podnijeti tužba mjesno nadležnom županijskom sudu. Tužba se može podnijeti i ako drugostupanjsko tijelo u zakonskom roku ne riješi o žalbi (šutnja administracije, op. a.). Tužitelj je u tužbi dužan naznačiti vrijednost spora, na što se na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. O tužbi odlučuje vijeće županijskog suda sastavljeno od tri suca na javnoj raspravi, ako zakonom nije drugačije određeno. Sud glede tužbe i akata koji se tužbom osporavaju ima različite ovlasti.⁶⁴ O tužbi vijeće odlučuje presudom da se tužba odbija kao neosnovana ili presudom da se tužba uvažava. Kad se tužba uvaži, vijeće suda ima više mogućnosti.⁶⁵ Protiv odluke vijeća nije dopuštena žalba, ali je dopuštena revizija⁶⁶ pa je zato uvedena odredba

⁶³ NN 18/87, 6/99 – pročišćeni tekst, 9/99 i 14/02.

⁶⁴ 1. Odbaciti tužbu rješenjem protiv kojega je dopušten prigovor u roku 8 dana od njegova primitka. Ta ovlast pripada predsjedniku suda ako utvrdi da postoje procesni nedostaci koji onemogućuju postupanje po tužbi. O prigovoru odlučuje vijeće županijskog suda sastavljeno također od tri suca, i to na nejavnoj sjednici.

2. Vijeće suda presudom (također na nejavnoj sjednici) poništava upravni akt bez dostavljanja tužbe na odgovor. Takvo poništavanje vijeće suda može provesti ako utvrdi da su u upravnom postupku učinjene osobito teške povrede postupka ili da je materijalno pravo očigledno pogrešno primijenjeno.

3. Vijeće suda provodi postupak u kojemu odlučuje o tužbi. Pri tome, vijeće suda ima pravo odbaciti tužbu rješenjem, i to ako takvo odbacivanje nije proveo predsjednik vijeća.

⁶⁵ Poništiti prvostupanjsko i drugostupanjsko rješenje i odbaciti rješenje o izvlaštenju, poništiti drugostupanjsko rješenje i uputiti predmet drugostupanjskom tijelu na ponovno odlučivanje, poništiti drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje i uputiti predmet prvostupanjskom tijelu na ponovno odlučivanje i poništiti drugostupanjsko rješenje ili poništiti drugostupanjsko i prvostupanjsko rješenje i odlučiti o žalbi odnosno zahtjevu.

⁶⁶ Revizija je uvedena kao mogućnost Zakonom o izmjenama i dopunama ZI (NN 79/06) upravo da bi se uvela kontrola nad radom županijskih sudova i postiglo ujednačivanje prakse županijskih sudova radom Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Time se uvodi trostupanjski sustav žalbe u postupku izvlaštenja – najprije rješava drugostupanjsko upravno tijelo u povodu žalbe na prvostupanjsko rješenje, zatim županijski sud, a na kraju Vrhovni sud. Sve

da se mora odrediti vrijednost spora.⁶⁷ Sud rješava po hitnom postupku (Borković, 2002).

6. Zaključak

Hrvatsko zakonodavstvo o izvlaštenju prošlo je dugačak put od izvlaštenja kao isključivo instrumenata države za ostvarenje javnog interesa, kad se pojedincu nije priznavalo da uz ostvarenje svojih gospodarskih interesa može istodobno ostvarivati i javne interese, do današnjeg uređenja u kojem i pojedinac jačanjem svoje gospodarske djelatnosti ujedno ostvaruje i javni interes. Ali, ostvarenje javnog interesa putem izvlaštenja nije moguće ako se prije toga ne povrijedi nečiji privatni interes, tj. nečije pravo vlasništva. Provedba izvlaštenja je znak da se javni i privatni interesi nisu mogli spojiti pa je javna vlast posegnula za nepopularnim, ali nužnim instrumentom.

U radu su istaknute slabosti određenih rješenja u ZI, primjerice dvojba oko mogućnosti pokretanja upravnog spora protiv odluke Vlade o postojanju općeg interesa. Nepriznavanjem pravne mogućnosti tužbe u upravnom sporu zakonodavac bi se vratio na pozicije prije novele jugoslavenskog saveznog ZE, tj. na poziciju nepogrešivosti države. To bi bilo pogrešno te je potrebno omogućiti kontrolu zakonitosti odluka Vlade pred Upravnim sudom.

Nadalje, rješenje sudske zaštite, koja je uređena tako da je zakonodavac nakon odluke Ustavnog suda U-1-745/1999 od 8. studenoga 2000. izmijenio ZI i odredio da se protiv rješenja o izvlaštenju može podnijeti tužba mjesno nadležnom županijskom sudu, nije primjereno. Upitna je osposobljenost sudaca županijskih sudova za primjenu ZUS-a,⁶⁸ pa može doći do različite prakse na pojedinim županijskim sudovima te narušavanja pravne sigurnosti. Bilo bi bolje sudsku zaštitu pri izvlaštenju prepustiti Upravnom sudu, ali ne u današnjem obliku, što je ionako nedopustivo zbog donoše-

to produžuje postupak, stvara veće troškove i opterećuje županijske sudove i Vrhovni sud. Pitanje je i je li uopće moguća revizija budući da Zakon o parničnom postupku propisuje da »stranke mogu podnijeti reviziju protiv drugostupanjske presude«, čl. 382. ZPP-a – a kod postupka izvlaštenja nema drugostupanjske sudske presude budući da je županijski sud u ovom slučaju sud prvog stupnja.

⁶⁷ Vrijednost spora u postupku izvlaštenja često nije određiva, nap. a.

⁶⁸ Osobito u svjetlu činjenice da postupci izvlaštenja nisu česti pa se može stvoriti klima da ti postupci nisu ni naročito bitni i da o njima ne treba previše znati jer se rijetko pojavljuju. Takva bi klima bila pogubna jer je izvlaštenje zahvat javne vlasti u pravo vlasništva koje je zaštićeno i jamči se hrvatskim Ustavom.

nja Zakona o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola br. 1., 4., 6., 7. i 11. uz Konvenciju. Naime, navedena odluka Ustavnog suda nije išla za tim da se izmijeni ZI, nego da se izmijeni ZUS i promijeni način upravnog sudovanja (tako i Omejec, 2006). Nekoliko je mogućih rješenja tog problema.

Jedno od mogućih rješenja moglo bi biti uvođenje dvostupanjskog upravnog sudovanja (Đerđa, 2008; Medvedović, 2004; Medvedović, 2006; Koprić, 2006). Moguće je, primjerice, da se uspostave »regionalni« upravni sudovi sa sjedištem u Zagrebu, Osijeku, Rijeci i Splitu kao sudovi prvog stupnja i posebni upravni odjel pri Vrhovnom sudu RH kao sud drugog stupnja (Koprić, 2006), tako da bi se u prvostupanjskom postupku mogla provoditi kontradiktorna i usmena rasprava, uz samostalno izvođenje i ocjenu dokaza.

Drugo je moguće rješenje uvođenje jednog prvostupanjskog Upravnog suda i drugostupanjskog Visokog upravnog suda. Time bi se postiglo da Upravni sud sudi u sporu pune jurisdikcije. Dakako, tu bi se javio problem mjesne nadležnosti, kadrova, financiranja, prostora, itd. Objektivna je i opasnost, koja se pokazala u Sloveniji u kojoj je njihov Ustavni sud proglasio slovenski ZUS neustavnim (Jerovšek, 2006), da zbog već prisutnih problema s duljinom postupka dođe do čestih povreda razumnosti roka (Omejec, 2006), itd.

Možda bi najjednostavnije rješenje bilo propisivanje obveze provođenja javne usmene rasprave te slobode izvođenja dokaza u tekstu ZUS-a, pa bi tako Upravni sud postao sud pune jurisdikcije. U svakom slučaju, prijeko je potrebna izmjena ZUS-a, a ne ZI.

Nadalje, upitna je dopustivost revizije protiv presude županijskog suda budući da je on tu sud prvog stupnja, a prema Zakonu o parničnom postupku, »stranke mogu podnijeti reviziju protiv drugostupanjske presude« (čl. 382. ZPP-a).

Upitna je i potreba da drugostupanjsko tijelo ima na raspolaganju 60 dana da odluči o žalbi. Budući da je riječ o zadiranju u pravo vlasništva, trebalo bi taj rok skratiti da bi vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje što prije znao hoće li se zahvat u njegovo vlasništvo provesti.

Još je vrijedno spomenuti da prema ZI lokalne jedinice vlasti praktično nemaju mogućnosti koristiti se Zakonom kao sredstvom za razvoj naselja. Državni aparat djeluje centralizirano te bi možda bilo dobro razmisliti o rješenjima sličnima onima talijanskim, u kojima izvlaštenje provodi sama lokalna vlast. Drugo je pitanje koliko je to oportuno zbog mogućnosti za razne zloporabe koje bi se vjerojatno pojavile zbog okolnosti koje vladaju u našem pravnom i društvenom sustavu. Ipak, nužno je dati šire ovlasti

općinama i gradovima da uređuju pitanja o kojima su bolje upoznati od središnje vlasti. Ukratko, za trajanja socijalističke Jugoslavije izvlaštenje je bilo moguće i u interesu jedinica lokalne samouprave,⁶⁹ što im je davalo jaču autonomiju, dok donošenjem ZI ta mogućnost nestaje.

Zaključno, zakonodavac bi trebao riješiti postojanje dvojbe o mogućnosti pokretanja upravnog spora protiv odluke Vlade o postojanju općeg interesa umetanjem u ZI odredbe da je protiv te odluke moguće pokretanje upravnog spora. Nadalje, neprimjerene su odredbe ZI kojima je riješena sudska zaštita u postupcima izvlaštenja – tu zaštitu treba pružati Upravni sud, koji ju je, uostalom, i pružao desetljećima. Pritom je, dakako, nužna izmjena ZUS-a. Ako se zakonodavac odluči za dvostupanjsko upravno sudovanje, najbolji bi bio model s više prvostupanjskih upravnih sudova i jednim visokim upravnim sudom. No, u svjetlu svih spomenutih problema (mjesne nadležnosti, kadrovskih, prostornih, financijskih), vjerojatno bi najsvrsishodnija bila izmjena ZUS-a u smislu propisivanja obveze provođenja javne usmene rasprave te slobode izvođenja dokaza u upravnom sporu. Nadalje, potrebno je skratiti rok u kojem drugostupanjsko tijelo treba odlučiti o žalbi stranke jer stranka ima neosporno pravo da u što kraćem roku zna hoće li se provesti zadiranje u njezino pravo vlasništva.

Literatura

- Bagić, S. (2002) Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju, *Pravo i porezi*, 3, str. 29–31.
- Britvić Vetma, B. (2008) Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (čl. 6) i upravni spor, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, 1, str. 129–148.
- Brstilo, J. (2002) Izvlaštenje kao pravni institut koji ograničava odnosno oduzima pravo vlasništva, *Hrvatska pravna revija*, str. 34–41.
- Borković I. (2002) *Upravno pravo*, Zagreb, Narodne novine
- Crnić, J. (1983) *Zakon o eksproprijaciji s komentarom (prečišćeni tekst)*, Zagreb, Narodne novine
- Crnić, J. (1994) *Komentar Zakona o izvlaštenju*, Zagreb, Informator
- Ćirković, B. (1979) *Eksproprijacija i naknada u jugoslovenskom pravu sa pregledom sudske prakse*, Beograd, Savremena administracija
- Đerđa, D. (2005) Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 26, 1, str. 473–493.

⁶⁹ Tako se u odluci Upravnog suda Hrvatske Us-4421/1978 od 25. siječnja 1979. ističe: »Za utvrđenje je li izgradnja na šumsko-gospodarskom području od općeg interesa nadležna je skupština općine na području koje se to zemljište nalazi.«

- Derda, D. (2008) Pravci reforme institucionalnog ustroja upravnog sudstva u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, 1, str. 75–94.
- Đorđević, N. (1937) *Zakoni, uredbe i ostali propisi izdani 1. XII. 1918. do 31. XII. 1936.*, Beograd, Geca Kon d.d.
- Friedman, J. (1957) *Expropriation in International Law*, London, Stevens and Sons Ltd.
- Jellinek, W. (1934) *Verwaltungsrecht*, Berlin, Verlag von Julius Springer
- Jerovšek, T. (2006) Izkustva Slovenije v upravnem sojenju in konceptualne spremembe sedanje ureditve upravnega spora, *Zbornik radova s okruglog stola: Reforma upravnog sudstva i postupanja*, Zagreb, HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava / Biblioteka: Modernizacija prava, knjiga 4.
- Kostić, L. M. (1936) *Administrativno pravo Kraljevine Jugoslavije*, knjiga šesta, Beograd, Izdavačko i knjižarsko preduzeće Geca Kon
- Koprić, I. (2006) Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a, *Zbornik radova s okruglog stola: Reforma upravnog sudstva i postupanja*, Zagreb, HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Modernizacija prava, knjiga 4, str. 58–64.
- Krbek, I. (1958) *Upravno pravo FNRJ*, III knjiga, Beograd, Savremena administracija
- Medvedović, D. (2004) Upravno sudstvo u Hrvatskoj: prilog za povijesni pregled, *Zbornik odluka 1977.–2002.* / Zagreb, Upravni sud Republike Hrvatske, str. 1–37.
- Medvedović, D. (2006) Glavni smjerovi modernizacije općeg upravnog postupka, *Zbornik radova s okruglog stola: Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Zagreb, HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Modernizacija prava, knjiga 4, str. 37–58.
- Meyer, G. (1868) *Das Recht der Expropriation*, Leipzig, Verlag der serigschen Buchhandlung
- Niketić, G. (1927) *Zakonodavstvo o eksproprijaciji*, Beograd, Geca Kon
- Omejec, J. (2006) Odnos Ustavnog suda i Upravnog suda u kontroli javne uprave u Republici Hrvatskoj, *Zbornik radova s okruglog stola: Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*, Zagreb, HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava / Biblioteka: Modernizacija prava, knjiga 4, str. 81–97.
- Opći građanski zakonik (1899), uredio Stjepan Posilović, Zagreb, St. Kugli
- Radanović, B., Poznić, B. (1957) *Komentar Zakona o eksproprijaciji*, Beograd, Nova administracija
- Radanović, B., Matejić, M. (1954) *Osnovni zakon o eksproprijaciji sa propisima za njegovo izvršenje i objašnjenjima*, V. izdanje, Beograd, Nova administracija
- Radanović, B. (1968) *Komentar Zakona o eksproprijaciji sa sudskom praksom*, Beograd, Novinska ustanova Službeni list SFRJ
- Salma, J. (1987) *Eksproprijacija: instituti, sudska praksa i zakonski propisi*, Zagreb, Informator

- Seidl-Hohenveldern, I. (1958) Communist Theories on Confiscation and Expropriation, Critical Comments, American Society of Comparative Law, *The American Journal of Comparative Law*, svezak 7, br. 4, str. 541–571.
- Scachter, O. (1984) Compensation for Expropriation, American Society of International Law, *The American Journal of International Law*, svezak 78, br. 1, str. 121–130.
- Simonetti, P. (2004) *Denacionalizacija*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
- Simonetti, P. (2008) *Prava na građevinskom zemljištu*, Rijeka, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci
- Staničić, F. (2008) Izvlaštenje u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji u razdoblju 1852.-1918. *Hrvatska javna uprava*, vol. 8, br. 3, str. 721–754.
- Triva, S., Dika, M. (2004) *Građansko parnično procesno pravo*, Zagreb, Narodne novine
- Vrbošić, J. (1990) Nešto o prvoj eksproprijaciji iz 1919. godine u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, *Pravni vjesnik*, 6 (3-4), str. 371–375.
- Žigrović-Pretočki, I. (1911) *Upravno pravo kraljevina Hrvatske i Slavonije s obzirom na ustav*, Bjelovar, Lav Weiss
- Worley, B. A. (1947) Expropriation in International Law, *Transactions of the Grotius Society*, Oxford University Press, br. 33, Problems of Public and Private International Law, str. 25–48.

EXPROPRIATION: THE CONFLICT BETWEEN THE PUBLIC AND THE PRIVATE INTEREST

Summary

The evolution and types of expropriation are discussed. The development of expropriation in the Republic of Croatia since 1852 and the reception of the General Civil Code until current Expropriation Act are analysed. A special attention is dedicated to the evolution of several institutes – expropriation beneficiary, the compensation for the expropriated property, and the judicial protection of the property owner. The general legal framework considering expropriation in the Republic of Croatia is particularly analysed, with a critical review of different legal solutions. It is shown that when expropriation in the public interest is concerned, the matter is about the conflict between the individual's inalienable right to ownership and the public interest, in which the private interest yields to the public interest.

Key words: *expropriation, expropriation beneficiary, compensation, judicial protection, public good*