

USTAVNOPRAVNI ASPEKTI ODREĐIVANJA NAKNADE ZA POTPUNO IZVLAŠTENJE¹

Dr. sc. Mario Jelušić
sudac Ustavnog suda Republike Hrvatske i
docent Pravnog fakulteta u Zagrebu
Dr. sc. Duška Šarin
sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske

UDK: 347.234.1
Ur.: 16. srpnja 2015.
Pr.: 21. listopada 2015.
Pregledni znanstveni rad

Sažetak

Izvlaštenje ili eksproprijacija predstavlja institut upravnog prava kojim država zahvatima u imovinska prava određenim subjektima oduzima ili ograničava ta prava u svoju korist ili u korist nekih drugih subjekata. Dok potpunim izvlaštenjem nekretnina postaje vlasništvo korisnika izvlaštenja čime prestaju pravo vlasništva i druga prava prijašnjeg vlasnika na toj nekretnini, nepotpunim izvlaštenjem ograničava se pravo vlasništva na nekretnini ustanovljenjem zakupa ili ustanovljenjem služnosti. U ovom ćemo se radu baviti ustavnopravnim aspektima određivanja naknade za potpuno izvlaštenje i osvrnuti na razvoj instituta izvlaštenja kao pravnog instituta u Hrvatskoj i u pojedinim europskim državama. Izložiti ćemo i pojedine probleme vezane uz postupak određivanja naknade pri potpunom izvlaštenju te praksu Ustavnog suda Republike Hrvatske i Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu.

Ključne riječi: *izvlaštenje, naknada za potpuno izvlaštenje, Ustavni sud Republike Hrvatske, Europski sud za ljudska prava.*

1. UVOD

Država je svojim pravno utemeljenim zahvatima ovlaštena ograničavati, štoviše i oduzimati vlasništvo ako je takav čin nužno potreban i od *interesa za državnu zajednicu* (javni interes). Predmet izvlaštenja redovito je nekretnina,² za koju se ocijeni

1* Ovaj su rad autori izložili na XXI. savjetovanju pravnik *Petar Simonetti (vlasništvo-obveze-postupak)*, međunarodnom znanstvenom skupu u organizaciji Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, Poreč, 15.-17. travnja 2015.

2 Pokretnine se, osim kulturnih dobara i arhivske građe koja se pod uvjetima predviđenim odgovarajućim arhivskim propisima mora predati na pohranu nadležnim arhivima, ne mogu izvlastiti. Riječ je o "predaji" i "trajnom čuvanju", dakle deposediranju arhivske građe te Zakon o arhivskom gradivu ne govori izriječno o oduzimanju vlasništva. Vidi članke 14. - 16. i 29. - 35. Zakona o arhivskom gradivu ("Narodne novine", broj 105/97., 64/00., 65/09. i 125/11.). Prema članku 27. Zakona o zaštiti i očuvanju kulturnih dobara ("Narodne novine", broj 69/99., 151/03., 157/03. - ispravak, 100/04. - v. članak 82. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o gradnji, 87/09., 88/10., 61/11., 25/12., 136/12., 157/13. i 152/14.) vlasništvo na kulturnom

da će se korištenjem u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način. Temeljni kriterij takvog ograničavanja odnosno oduzimanja vlasništva jest javni interes koji postoji, primjerice, ako se treba izgraditi velike infrastrukturne objekte poput cesta, željezničkih pruga ili hidrocentrala s akumulacijskim jezerima. Da bi se takvi objekti izgradili, nužno je oduzeti zemljišta na kojima će se oni graditi.³ No, dok se u Hrvatskoj prije 1990. godine, u socijalističkom sustavu, za izvlaštenje davala, tzv. *pravična naknada* koja u pravilu ne bi odgovarala vrijednosti oduzetih nekretnina, u današnjem građanskom društvu u kojem imovinski odnosi počivaju na individualističkim ustavnim načelima kojima se štiti vlasništvo, takva praksa ne bi bila prihvatljiva.⁴ Stoga je nužno da se onome kome se oduzima vlasništvo za naknadu pruži ekvivalent tržišne vrijednosti. Međutim, u vremenima gospodarske krize kada je tržište nekretninama znatno ograničeno, pojedine nekretnine katkada imaju samo potencijalnu vrijednost, te ako na tržištu za njih nema interesa, tada je i njihova realna vrijednost mala.

Ustav Republike Hrvatske⁵ temelji se na etičkim načelima koja su izražena u njegovim temeljnim vrijednostima. Temeljne vrijednosti koje Ustav naziva najvišim vrednotama, određene su člankom 3.: *sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav*. Navedene vrednote predstavljaju etički koncept na kojem se temelji hrvatski Ustav, upravo kako bi se izbjegla arbitrarnost u njegovom tumačenju i primjeni.^{6, 7} Ustavnim promjenama 2000. godine ovom je članku dodana

dobru može se prema posebnom zakonu ograničiti radi zaštite i očuvanja kulturnoga dobra u slučajevima utvrđenim ovim Zakonom. Vlasništvo na kulturnom dobru može se ograničiti glede posjeda, uporabe i prometa kulturnim dobrom. Na kulturnom dobru može se provesti izvlaštenje i uspostaviti založno pravo. Iako su propisi o izvlaštenju i ranije propisivali mogućnost izvlaštenja isključivo nekretnina, propisi o zaštiti kulturnih dobara i arhivske građe predviđali su mogućnost deposediranja takvih pokretnina.

- 3 Vidi, primjerice, Branko Smerdel: *Ustavno uređenje europske Hrvatske*, Informator, Zagreb, 2013., str. 338.; Branko Smerdel, Smiljko Sokol: *Ustavno pravo*, Zagreb, 2006., str. 150.
- 4 Okviri mjerila pravične naknade bili su i prije 1990. godine uređeni tada važećim ustavima.
- 5 Ustav Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 56/90., 135/97., 8/98. – pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. – pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak, 76/10. i 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14.).
- 6 Promatramo li ga kroz načela konstitucionalizma, važnost članka 3. Ustava Republike Hrvatske leži u činjenici da on predstavlja popis najviših kriterija za tumačenje svake ustavne odredbe, s obzirom na to da je tekst Ustava relativno kratak. On obuhvaća 152 članka te ponekad mora biti podvrgnut tumačenju kako bi se ustanovilo pravo značenje pojedine odredbe, osobito kada se radi o vrlo širokim pojmovima kao što su *socijalna pravda* ili *nepovredivost vlasništva*.
- 7 Vidi Arsen Bačić: *Mjesto i uloga ustavnih vrednota u demokratskom konstitucionalizmu* u zborniku "Dvadeseta obljetnica Ustava Republike Hrvatske", Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2011., str. 137.-142.; Arsen Bačić: *Ustavno pravo Republike Hrvatske*, Split, 2006., str. 105., 106. Antonin Scalia: *A Matter of Interpretation – Federal Courts and the Law*, Princeton University Press, Princeton New Jersey, 1997., str. 37.-47.; vidjeti komentare Ronalda Dworkina u istoj knjizi, str. 115.-127.; Ronald Dworkin: *A Matter of Principle*, Harvard University Press, 1985., str. 167.-180.

odredba da najviše vrednote predstavljaju temelj za tumačenje Ustava.⁸ *Socijalna pravda i nepovredivost vlasništva* dva su načela koja itekako nalaze svoju primjenu u postupcima izvlaštenja. Valja reći da je Ustavni sud Republike Hrvatske nakon određenog oklijevanja izrazio stav da temeljne vrednote, doduše, ne predstavljaju neposredan ustavni temelj za zaštitu ustavnih prava i sloboda putem ustavne tužbe, ali ih se treba uzeti u razmatranje zajedno s ostalim jamstvima prava i sloboda.⁹ Stoga najviše ustavne vrednote trebaju biti smjernica tijelima državne uprave kao i sudovima u rješavanju pojedinih predmeta jer, sukladno Ustavu, sudovi, ali i druga državna tijela svoje odluke donose na temelju Ustava, zakona, međunarodnih ugovora i drugih važećih izvora prava.^{10,11} Dok je *socijalna pravda* temeljni ideal države (kao države blagostanja - *welfare state*) da osigura određenu razinu uvjeta za život i socijalnu zaštitu za sve svoje građane, bez obzira na njihov socijalni položaj, *nepovredivost vlasništva* temeljno je pravo koje stvara osnovu za slobodu poduzetništva i *tržišnog gospodarstva*. Člankom 48. Ustava Republike Hrvatske propisuje se da se jamči pravo vlasništva.¹² U vrijeme donošenja Ustava to je značilo povratak klasičnim izvorima ustavnosti, jer su ograničenja vlasništva koja su označavala bit bivšega komunističkog sustava bila već ukinuta. Nakon donošenja Ustava 1990. godine, cijeli niz sistemskih zakona jamči pravo vlasništva štiteći ga kao temeljni institut slobodnog tržišnog gospodarstva. To je prije svega Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima,¹³ kao i mnogi drugi zakoni i podzakonski propisi. Slijedom navedenog, kako

8 U odnosu na Nacrt Ustava koji je bio na javnoj raspravi, u konačni tekst Ustava iz 1990. krug ovih vrednota proširen je s mirotvorstvom, *nepovredivosti vlasništva* te očuvanjem prirode i čovjekova okoliša. O tome više Duška Šarin: *Nastanak hrvatskoga Ustava*, Narodne novine, Zagreb, 1997. O pitanjima reprivatizacije i zaštite vlasništva kakva je zajamčena hrvatskim Ustavom, uz pregled raznih propisa kojima je to vlasništvo bilo oduzimano vidjeti Jadranko Crnić: *Kako vratiti oduzeto nacionalizacijom, konfiskacijom, agrarnom reformom ...*, Narodne novine, Zagreb, 1991.

9 Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-III-6559/2010 od 13. studenoga 2014. ("Narodne novine", broj 142/14. i www.usud.hr).

10 Vidi Branko Smerdel: *Temeljne značajke ustavnog poretka Republike Hrvatske na dvadesetu obljetnicu "Božićnog Ustava"* u: "Ustav Republike Hrvatske", Informator, XV. izd., Zagreb, 2010., str. 98.-99.

11 Vidi komparativnu analizu metoda tumačenja ustavnih odredbi u Peter Häberle: *Ustavna država*, Politička kultura, Zagreb, 2002., str. 115.-116.

12 U modernim građanskopravnim poretcima unutar, tzv. kontinentalnog europskog pravnog kruga, vlasništvo kao pravni institut je individualistički koncipirano. U tom smislu vlasništvo predstavlja stvarno pravo koje svojem nositelju (tj. vlasniku) pruža najpotpuniju, za svakog mjerodavnu privatnu pravnu vlast *na stvari* i *u pogledu te stvari* što je pravni poredak dopušta i jamči. Vidi Nikola Gavella, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj, Zlatan Stipković: *Svarno pravo, sv. I.*, Narodne novine, Zagreb, 2007. str. 373. i dalje. Ipak, kasnija socijalizacija kolektivistički inspiriranih pravnih poredaka nakon Prvog svjetskog rata, primjerice, uvođenje ustavne ideje socijalne države u Weimarskom ustavu (tzv. *Sozialstaatsprinzip*), stavili su uz vlasništvo i dužnost da ono obvezuje (*Eigentum verpflichtet*) što je prema vlasnicima i njihovoj imovini otvorilo mogućnost propisivanja niza javnopravnih i fiskalnih obveza. Usp. op. cit., str. 405.-407.

13 Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", broj 91/96., 68/98. - v. članak 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, 137/99. – Odluka USRH, 22/00. – Odluka USRH, 73/00., 129/00. – v. članak 71. Zakona

bi se u izvlaštenju vlasniku nadoknadila neumanjena vrijednost oduzetog vlasništva, člankom 50. Ustava propisuje se da je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, ali uz naknadu tržišne vrijednosti.

2. GENEZA I SADRŽAJ IZVLAŠTENJA KAO PRAVNOG INSTITUTA

Javnopravna zahvaćanja u vlasništvo prisutna su u svim pravnim porecima kroz povijest. Obično se ističe kako su privatna prava slaba u odnosu na javnopravne utjecaje, te javna vlast može propisima i pojedinačnim aktima utjecati na sadržaj vlasnikove pravne vlasti tako što ju može ograničavati, pa čak i posve isključiti. U tom smislu pitanje koliko su dopušteni, poželjni i potrebni javnopravni zahvati u vlasništvo predstavlja stari problem optimalnog odnosa između privatnog i javnog, a taj odnos treba biti uspostavljen tako da potiče razvoj ljudskog društva.¹⁴ Izvlaštenje odnosno ekspropriacija jest pravni institut upravnog prava koji je u bliskoj vezi sa stvarnim pravom, te kao takav, predstavlja autoritativno zahvaćanje države u vlasništvo fizičkih ili pravnih osoba kojima se ono oduzima ili ograničava u korist države odnosno nekoga drugog korisnika. Svaka država utvrđuje pretpostavke koje se precizno moraju ispuniti da bi se moglo provesti to oduzimanje odnosno ograničavanje. Iako izvlaštenje u osnovi već poznaje babilonsko pravo u ranoj antici, kao i kasnije rimsko pravo, povijesno gledano, izvlaštenje se kao poseban pravni institut javlja tek u modernim zakonodavstvima. Naime, u rimskom pravu moglo je biti prakticirano samo iznimno putem zakonskih akata. U srednjem vijeku pod utjecajem doktrine *patrimonijalne države* i vladarevog vrhovnog vlasništva (*dominium eminens*) nad dobrima podložnika koji su imali neposredno (*dominium directum*) i koristovno vlasništvo (*dominium utile*), izvlaštenje je bilo arbitrarno uz česte zloupotrebe. Partikularna prava statuta slobodnih gradova i općina pružaju nam primjere često mudrih uređenja ovih pitanja, međutim uzaludno je tražiti njihov daljnji razvoj u kasnijem vremenu apsolutnih monarhija.¹⁵

Nakon duge epohe feudalizma, u građanskim državama koje su se temeljile na individualističkoj zaštiti vlasništva, upravo zbog njegove opće uloge u tržišnom gospodarskom sustavu, utvrđivanje preciznih uvjeta za zadiranje u privatno vlasništvo bilo je i ostalo važno, te su se uvjeti njegova ograničavanja propisivali ustavom i zakonom. Primjerice, u Francuskoj, u počecima stvaranja građanskog društva mogućnosti izvlaštenja bile su ograničene. Naime, člankom XVII. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine utvrđivalo se da je vlasništvo nepovredivo

o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona, 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09. i 143/12.).

14 O javnopravnim zahvatima u vlasništvo, njihovoj dopuštenosti i opravdanosti, vidi Nikola Gavella, Igor Gliha, Tatjana Josipović, Zlatan Stipković: *Odabrane teme iz stvarnog prava*, Poslijediplomski studij za znanstveno usavršavanje iz građanskopravnih znanosti, Zagreb, 1992., str. 38.-46.

15 O strukturi feudalnog vlasništva kao pravnog instituta vidjeti iscrpna izlaganja u: Mihajlo Lanović: *Zapadno-evropski feudalizam i ugarsko-hrvatski donacionalni sustav*, Zagreb, Narodna prosvjeta, 1928.

i sveto, te da se nikoga ne može lišiti vlasništva osim ako postoji javna potreba, uz uvjet davanja pravične naknade.¹⁶ Već prvi, moderni, pisani ustavi poput francuskog iz 1791. godine nastojali su afirmirati nepovredivost privatnog vlasništva kao jednog od prirodnih prava¹⁷ čovjeka, dopuštajući izvlaštenje jedino u slučaju *krajnje javne potrebe*.

Mogućnost izvlaštenja zbog javnog interesa propisivala se i kasnijim pisanim ustavima, primjerice francuskom Ustavnom poveljom iz 1830. godine,¹⁸ donesenom nakon Srpanjske revolucije i afirmiranja etičkih vrijednosti građanskog društva, nakon razdoblja restauracije. Izvlaštenje kao poseban pravni institut poznavao je i Temeljni statut Kraljevine Sardinije i Pijemonta iz 1848. godine, koji je preuzeo francuske odredbe.¹⁹ Pored njih, švicarski Ustav iz 1874. godine zajamčio je pravo

16 Članak XVII. Deklaracije o pravima čovjeka i građanina (*Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*) glasi: "Vlasništvo je nepovredivo i sveto, nikoga se ne može lišiti vlasništva osim kada za to postoji očita zakonito utvrđena javna potreba, uz uvjet prethodne pravične naknade." ("*La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*"). Deklaracija o pravima čovjeka i građanina, jedan je od osnovnih dokumenata Francuske revolucije, koji određuje pojedinačna prava (i kolektivna prava naroda prema državi). Deklaraciju je Ustavotvorna skupština (*Assemblée Nationale Constituante*) usvojila 26. kolovoza 1789. kao prvi korak prema donošenju ustava. Vidi Maurice Duverger: *Constitutions et documents politiques*, Paris, PUF, 1981., 9^e édition, str. 12.; Jacques Godechaux: *Les constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier, 2006., str. 26. i dalje; Olivier Duhamel: *La Constitution française*, Presses universitaires de France, Paris, 1992.; <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>.

17 Hugo Grotius (1583.-1645.) kao jedan od najvažnijih filozofa škole prirodnog prava vlasništvo ne poima kao prirodno pravo, već kao instituciju koju je stvorio čovjek. Pravo biti vlasnikom stvorio je čovjek u razvoju prirodnog prava da se nešto što nema vlasnika upotrijebi. U argumentaciji prijelaza s *prava na upotrebu na pravo vlasništva*, Grotius pruža temeljne elemente teorije čovjekovih institucija. Prije svega, on osvjetljava koncept prava, makar prirodnoga prava, kao nečega čije postojanje ovisi o postojanju volje. Također, objašnjava postojanje normativnih entiteta, poput privatnog vlasništva ili teritorijalnih granica, kao posljedice kolektivnog priznanja da određeni predmet ima normativni status - ne kao odliku svojih fizičkih svojstava, već kao svojstvo "mentalnoga čina" izraženog na kolektivnoj razini. O poimanju vlasništva kao pravne i filozofske kategorije u djelu Huga Grotiusa vidjeti u: Marcelo de Araujo: *Hugo Grotius, Contractualism, and the Concept of Private Property: An Institutional Interpretation*, *History of Philosophy Quarterly*, Vol. 26, No. 4, October 2009.

18 Članak 9. Ustavne povelje koju je donio kralj Louis-Philippe 14. kolovoza 1830. propisivao je: "Država može tražiti žrtvovanje vlasništva iz razloga zakonito utvrđenog javnog interesa, ali uz prethodnu naknadu." ("*L'État peut exiger le sacrifice d'une propriété pour cause d'intérêt public légalement constaté, mais avec une indemnité préalable*"). Vidi: <http://www.droit.co/charte-de-1830---texte-intégral.html>.

19 Članak 29. Temelnog statuta Kraljevine Sardinije i Pijemonta kojeg je donio kralj Carlo Alberto 1848. godine propisivao je: "Svako je vlasništvo, bez iznimke, nepovredivo. Ipak kada zakonito utvrđeni javni interes to traži, može se oduzeti u cijelosti ili djelomično uz ustupanje pravedne naknade u skladu sa zakonom." ("*Tutte le proprietà, senza alcuna eccezione, sono inviolabili. Tuttavia quando l'interesse pubblico legalmente accertato lo esiga, si può essere tenuti a cederle in tutto od in parte mediante una giusta indennità conformemente alle Leggi*"). Vidi https://archive.org/stream/Statutofondamentaledelregno00pado/uconn_asc_ocr79287571_djvu.txt.

vlasništva, ali je istovremeno za izvlaštenje i slučajeve ograničavanja vlasništva istovjetna izvlaštenju propisao pravednu naknadu.²⁰ Kasnija povijest građanskih društava, posebno nakon Prvog svjetskog rata, pokazivala je tendenciju širenja mogućnosti provedbe izvlaštenja uz postupno olakšavanje propisanih uvjeta, kao i širenja kruga imovine koju je država bila ovlaštena oduzeti, uz sve šire shvaćanje pojma javnog interesa (*intérêt public*). Takva se praksa podudarala i s usvajanjem civilističke doktrine o općim ograničenjima prava vlasništva i uobličavanjem ustavne ideje socijalne države (*l'état social*).²¹ Vrijeme nakon Prvog svjetskog rata obilježile su teške ljudske i gospodarske posljedice, a pojedini tada doneseni ustavi unosili su mnoge socijalne elemente afirmirajući socijalnu funkciju vlasništva.

Pravno gledano, temeljni elementi sadržaja instituta izvlaštenja leže u pravnoj mogućnosti države da izvrši zahvat u imovinska prava fizičkih i pravnih osoba. U tom smislu razvila su se tri teoretska pogleda na ovaj institut. Prema jednima, riječ je o prinudnoj kupoprodaji pri čemu se ističe da izvlaštenje ima sva njezina obilježja – plaćanje cijene i predaju stvari, a nedostatak suglasnosti volja inače neophodan za sklapanje pravnog posla između ravnopravnih stranaka nadomješta odredba zakona. Prema drugima, izvlaštenje je dvostruki obvezni odnos, te ono predstavlja obvezu *quasi ex contractu* i samo nalikuje kupoprodaji. Prema trećima izvlaštenje predstavlja poseban javnopravni odnos pri čemu se prema publicističkom poimanju akt izvlaštenja označava kao jednostrani akt državne vlasti koji djeluje konstitutivno.²²

Izvlaštenje predstavlja zahvaćanje države u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba koje se aktom države može *potpuno oduzeti* ili *ograničiti* pod pretpostavkom da su ispunjeni ustavom i zakonom propisani uvjeti. Pri tome država koja izvlašćuje, rješenjem o izvlaštenju kao upravnim aktom donesenim u upravnom postupku stječe vlasništvo odnosno drugo pravo na derivativan način. Načelno govoreći, u sukobu javnog i privatnog interesa, država može interes da zadovolji svoju potrebu za nekom nekretninom (zemljištem, objektom) izraziti na dva načina. Prije svega ona može s vlasnikom predmetne nekretnine pregovarajući oko cijene pokušati zaključiti ugovor o prodaji prema načelima obveznog prava. Ako država ne uspije u pogodbi s

20 Ustav Švicarske Konfederacije od 29. svibnja 1874. u članku 22. stavku 3. propisivao je: "U slučaju izvlaštenja ili ograničavanja vlasništva koje je izjednačeno s izvlaštenjem, dat će se pravedna naknada." (*"En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalent à l'expropriation, une juste indemnité est due."*), vidi: Constitution fédérale de la Confédération suisse, Edité par la Chancellerie fédérale, Berne, 1994., str. 6.

21 Definicija socijalne države ovisi o institucionalnoj strukturi temelja moderne države. Socijalna država je začeta kao tvorevina raznih načela u okviru kojih je nazivamo modernom državom. Ono što se tijekom XX. stoljeća isticalo među najvažnijim državama Zapada kao odgovor na društvena pitanja postavljena u svakoj državi naciji na kraju XIX. stoljeća, obuhvaćalo je društvenu zaštitu, uređenje tržišta rada, javne službe i makroekonomske politike kao podršku raznim djelatnostima i zapošljavanju. Podloga takvih socijalno usmjerenih koncepata uređenja zapadnih društava morala je imati i materijalnu osnovicu koja se često stvarala i oduzimanjem i prenamjenom vlasništva nad određenim dobrima. Vidi opširnije Bernard Billaudot: *Une théorie de l'Etat social, Revue de la régulation*, Janvier 2008, <http://regulation.revues.org/2523>.

22 Vidi Ivo Borković: *Upravno pravo*, 6. izd., Informator, Zagreb, 1997., str. 558., bilješka 3.; isti autor: *Upravno pravo*, 3. izmijenjeno i dopunjeno izd., Zagreb, 1987., str. 524., 525.; tako i Ivo Krbek: *Osnovi upravnog prava FNRJ*, JAZU, Zagreb, 1950.

vlasnikom nekretnine za koju je zainteresirana, jer vlasnik, primjerice, odbija prodati nekretninu ili za nju zahtijeva preveliku cijenu, država će autoritetom vlasti pristupiti izvlaštenju.²³ Pri tome je država ta koja će izabrati sredstvo stjecanja nekretnine za koju je zainteresirana. Budući da izvlaštenje predstavlja čin državnog autoriteta, vidljivo je da je ono posljedica činjenice da se prethodnim pregovorima o prodaji nekretnine država i njezin vlasnik nisu mogli sporazumjeti. Zato je zakonom kojim se uređuje postupak izvlaštenja nužno pomno razraditi sve pretpostavke koje se moraju ispuniti da bi se izvlaštenje moglo uspješno provesti. Iz navedenog je vidljivo da se temeljna polazišta u definiranju načela *javnog interesa* i *naknade* za oduzete nekretnine koje države daju u slučaju izvlaštenja – je li to samo neka *pravična naknada* ili se radi o *naknadi tržišne vrijednosti* - propisuju ustavima, dok se sam postupak izvlaštenja propisuje zakonom.

3. PREDMET IZVLAŠTENJA I RAZLOZI ZBOG KOJIH SE PROVODI

Država, načelno, može izvestiti jedino nekretninu, ako za to postoji javni interes. Interes će postojati ako postoji potreba da se grade razni mahom infrastrukturni objekti poput prometnica, željezničkih pruga, aerodroma, akumulacijskih jezera za hidroelektrane, bolnica, škola i drugih. Sukladno članku 2. stavcima 2. i 3. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade nekretnina se može izvestiti radi izgradnje građevine ili izvođenja radova gospodarske infrastrukture, groblja i drugih objekata komunalne infrastrukture, zdravstvenih, prosvjetnih, kulturnih i sportskih građevina, industrijskih, energetskih, vodnogospodarskih, prometnih i objekata elektroničkih komunikacija, građevina za potrebe pravosuđa, vojske i policije te istraživanja i eksploatacije rudnog i drugog blaga.

Pored toga, nekretnina se može izvestiti i kad je to potrebno radi izgradnje drugih građevina ili izvođenja drugih radova određenih uredbom Vlade Republike Hrvatske od državnog i područnog (regionalnog) značaja ili radi provedbe strateških projekata koje je Vlada proglasila strateškim investicijskim projektima. U smislu navedenog, na temelju članaka 3. i 4. ovoga Zakona izvlaštenje se može provesti u korist fizičke ili pravne osobe kao *korisnika izvlaštenja* koji stječe pravo koristiti nekretninu radi koje je izvlaštenje provedeno. To znači da, osim države, investitor može biti i svaka fizička ili pravna osoba, ako se ocijeni da je izvlaštenje u interesu Republike Hrvatske te da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način. Odluku da je izgradnja građevine ili izvođenje radova u interesu Republike Hrvatske donosi Vlada na prijedlog korisnika izvlaštenja.²⁴

23 Iako zakoni o izvlaštenju obično ne predviđaju posebnu nagodbu koja bi prethodila izvlaštenju, do pokušaja takve nagodbe zasigurno će uvijek doći. Usp. Ivo Borković: *Upravno pravo*, 6. izd., op. cit., str. 559.

24 Vidi članak 13. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade ("Narodne novine", broj 74/14.).

4. NAKNADA ZA POTPUNO IZVLAŠTENJE

4.1. Ustavni i pravno-politički elementi instituta naknade za izvlaštene nekretnine

Jedan od dva bitna elementa izvlaštenja jest naknada. Način njezina utvrđivanja i dinamika isplate uz utvrđivanje javnog interesa predstavlja najvažniji dio postupka izvlaštenja. Naknada predstavlja obeštećenje za izvlaštenu nekretninu i kao takva ona zbog svoje važnosti predstavlja jedno od temeljnih načela izvlaštenja kao pravnog instituta. Ustavno načelo davanja tržišne vrijednosti za izvlaštenu nekretninu i njegovo unošenje u zakon istovremeno predstavlja obvezu *ex constitutione* i *ex lege*. Stoga se oblikuje takav pravni odnos temeljem kojeg korisnik izvlaštenja stječe obvezu isplate naknade, a raniji vlasnik subjektivno pravo na nju. Sam odnos u kojem država oduzima vlasništvo nad nekretninom ustavnopolitički je osjetljiv.

Naknada za izvlaštenu nekretninu rezultat je socijalnog koncepta i političkog stava izraženog u ustavnim dokumentima, gdje država kao organizacija političke vlasti zauzima odnos prema vlastitom zahvaćanju u vlasništvo fizičkih i pravnih osoba koje zbog zadovoljavanja općih potreba trpe gubitak koji je moguće izraziti u novcu. Upravo je to razlog da država vođena ustavnim odredbama i motivima pravедnosti uređuje institut naknade za izvlaštene nekretnine kao naročite tražbine, bilo u novčanom, bilo u naturalnom obliku.²⁵ Imajući u vidu ono što smo prethodno naveli, možemo općenito reći da se pitanje davanja naknade u postupku izvlaštenja kretalo u širokom prostoru između dva ekstrema. Prvo, da se zbog *kolektivističkog socijalnog koncepta*²⁶ koji se politički proklamirao i teškog materijalnog trenutka u određenim konkretnim povijesnim prilikama, onome od koga se oduzimalo vlasništvo nije priznavalo apsolutno nikakvo pravo na naknadu jer su zahtjevi društva bili toliko prevladavajući da se od njega tražilo podnijeti potpuni gubitak, kao žrtvu za interes zajednice. Nasuprot tome, nalazi se *individualistička liberalna koncepcija* pri kojoj se onome od koga država u ime zajednice oduzima vlasništvo za njezinu dobrobit, priznaje pravo na naknadu za oduzeto vlasništvo baš kao da je njime bivši vlasnik raspolagao svojom voljom sukladno ekonomskim načelima, kao i načelima slobodnog pravnog prometa. U suvremenim prilikama uzima se ova druga situacija kao opće pravilo. Ipak, u različitim pravnim sustavima kriteriji i način određivanja naknade rješavaju se u skladu s prilikama koje u takvim državama postoje u određenom vremenu koje nalazi svoj odraz u pravnim propisima.

Pojedini ustavi doneseni u razdoblju nakon Prvog svjetskog rata predviđali su mogućnost da se naknada za izvlaštene nekretnine uopće ne daje.²⁷ Tako je članak

25 Tako i Ivo Borković: *Upravno pravo*, op. cit., str. 566.

26 Vidi izlaganje o socijalnoj pravnoj državi u Peter Häberle: *Ustavna država*, op. cit., str. 154. i dalje.

27 Rijetki su ustavi koji predviđaju mogućnost da se izvlaštenje provede i bez naknade. Radi se svakako o izuzetcima koji predstavljaju odraz prilika u vremenu kada su nastali, a to su vremena nakon velikih kataklizmi Prvog (Njemačka i Čehoslovačka) i Drugog svjetskog rata (Italija). Zanimljivo je da se ovdje radi upravo o građanskim državama koje inače ustavima štite vlasništvo kao temelj tržišnog gospodarstva, ali koje su u svoje ustave ugradile mnoge elemente

42. stavak 7. Ustava njemačke Weimarske Republike iz 1919. godine, koji je važan u povijesti ustavnog prava upravo zbog cijeloga niza socijalnih prava i intervencija u socijalni aspekt države, omogućavao da se zakonom propiše i izvlaštenje bez naknade.²⁸ Na tom tragu bila je i Ustavna povelja Čehoslovačke Republike iz 1920. godine koja je, također, predviđala da se zakonom može propisati izvlaštenje bez naknade.²⁹

Mogućnost izvlaštenja bez naknade predviđali su i ustavi doneseni nakon Drugog svjetskog rata. Među prvima je to učinjeno Ustavom Talijanske Republike iz 1947. godine koji također omogućava da se, ako je to u općem interesu, u slučajevima predviđenim zakonom, eksproprijacija izvrši bez naknade.³⁰ Ipak, već je Općom deklaracijom o pravima čovjeka Ujedinjenih naroda iz 1948. godine kao jednim od temeljnih poslijeratnih pravnih i političkih dokumenata, postavljeno ograničenje i zaštita od arbitrarnih zahvaćanja. Prema njezinom članku 17. svatko ima pravo posjedovati imovinu, sam i u zajednici s drugima, te nitko ne smije biti samovoljno lišen svoje imovine.³¹ Njemački Temeljni zakon iz 1949. godine uređuje pitanja vlasništva, nasljeđivanja i izvlaštenja u članku 14., te propisuje da je izvlaštenje dopušteno samo radi opće dobrobiti, te se može provesti samo na temelju zakona koji uređuje način i iznos obeštećenja. Naknada mora biti pravedno određena uz poštovanje općeg interesa i interesa izvlaštenika, a sporovi o visini naknade u nadležnosti su redovitih sudova.³² Vezano za francuski Ustav iz 1958. godine, ranije spomenuta Deklaracija

socijalne države. Usp. Ivo Borković: *Upravno pravo*, op. cit., str. 565.

- 28 Članak 153. Ustava njemačke Weimarske Republike iz 1919. godine (*Die Verfassung des Deutschen Reichs*) pored načelne zaštite vlasništva i mogućnosti njegovog ograničenja zakonom, propisivao je da se izvlaštenje može izvršiti samo u javnom interesu, u skladu s propisima. Neće biti primjerene naknade ukoliko zakon Reicha ne propiše drugačije („*Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt.*“). Dopušten je spor zbog visine naknade pred redovnim sudovima ako zakoni Reicha ne propisuju drugačije. Izvlaštenje Ländera, općina i udruga u korist Reicha može biti samo bez naknade. Vidi http://www.jura.uni-wuerzburg.de/fileadmin/02160100/Elektronische_Texte/Verfassungstexte/Die_Weimarer_Reichsverfassung.pdf. O odnosu individualističkog (liberalnog) i kolektivističkog u stvarnopravnim uređenjima raznih država tijekom 20. stoljeća vidi: Nikola Gavella, Tatjana Josipović, Igor Gliha, Vlado Belaj, Zlatan Stipković: *Stvarno pravo*, sv. I, op. cit. str. 7.-11.
- 29 Par. §. 109. st. 2. Ustavne povelje Čehoslovačke Republike od 29. ožujka 1920. (*Ústavní listina Československé republiky*) propisivao je da je izvlaštenje moguće samo na temelju zakona i za naknadu. Ako ju zakon ne ustanovi, naknada se neće dati. („*Vývlastnění je možné jen na základě zákona a za náhradu, pokud zákonem není nebo nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá.*“). Vidi http://www.psp.cz/docs/texts/constitution_1920.html.
- 30 Članak 42. stavak 3. Ustava Talijanske Republike iz 1947. godine kojim se pružaju temeljna jamstva vlasništva koje se dijeli na privatno i javno, propisuje da se u slučajevima predviđenim zakonom privatno vlasništvo može oduzeti bez naknade iz razloga od općeg interesa. („*La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.*“). Vidi <http://www.altalex.com/index.php?idnot=34440>.
- 31 Vidi Opću deklaraciju o pravima čovjeka Ujedinjenih naroda (*The Universal Declaration of Human Rights*) od 10. prosinca 1948. u „*Human Rights: Sixty Major Global Instruments*“, ur. Winston E. Langley, McFarland&Co, Inc, Publishers, Jefferson, North Carolina, London, 1992., str. 4.
- 32 Vidi članak 14. stavak 3. Njemačkog Temeljnog zakona (*Grundgesetz für die Bundesrepublik*

o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine njegov je sastavni dio te utvrđuje da se nikoga ne može lišiti vlasništva osim ako postoji javna potreba, uz uvjet davanja pravične naknade.³³

Od važnijih pravnih dokumenata donesenih nakon Drugog svjetskog rata valja istaknuti Protokol br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1952. godine,³⁴ kojim se proširuje zaštita i na pravo vlasništva. Naime, Protokol br. 1 uz Konvenciju, u članku 1. stavku 1., propisuje da svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na mirno uživanje svojega vlasništva. Tako se nitko ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene općim načelima međunarodnoga prava.

4.2. Razvitak instituta naknade za izvlaštene nekretnine u Hrvatskoj

Na današnjem području Republike Hrvatske od 19. stoljeća do danas bio je na snazi cijeli niz propisa o izvlaštenju koji su, svaki u svoje vrijeme, donosile različite države. Za potrebe ovog rada ograničit ćemo se samo na razvitak instituta naknade za izvlaštene nekretnine. U doba Austrijske Carevine do 1867. godine, te kasnije u Austro-Ugarskoj u vrijeme Ugarsko-hrvatske nagodbe, od 1868. do 1918. godine, u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji bilo je na snazi austrijsko, zajedničko ugarsko-hrvatsko i posebno hrvatsko-slavonsko pravo. Iako je prije svega predstavljao građanskopravni kodeks – Opći građanski zakonik (*Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch, ABGB*) iz 1811. godine koji se u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji primjenjivao od 1852. godine, u §. 365. - uredio je osnove, inače upravnopravnog, instituta izvlaštenja i naknade za izvlaštenu nekretninu.³⁵ Sustav izvlaštenja, kao i naknade za izvlaštenje, bio je sustavno

Deutschland) koji propisuje da je izvlaštenje dopušteno samo radi opće dobrobiti. Izvlaštenje se može provesti samo na temelju zakona koji uređuje način i iznos obeštećenja. Naknada mora biti pravedno određena uz poštovanje općeg interesa i interesa izvlaštenika. Sporovi o visini naknade u nadležnosti su redovnih sudova („*Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.*“). Vidi Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, 2006., str. 17.

33 Vidi bilješku 16.

34 Republika Hrvatska ratificirala je Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe i njezine protokole 1997. godine, čime je priznala nadležnost Europskog suda za ljudska prava i obvezatnost njegovih presuda. Konvencija i njezini protokoli objavljeni su u “Narodnim novinama – Međunarodni ugovori” broj 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99. - ispravak, 14/02. i 1/06.).

35 §. 365. Općeg građanskog zakonika u tadašnjem službenom hrvatskom prijevodu glasilo je: “*Kad ište općeno dobro, mora član države ustupiti uz primjerenu naknadu i samu potpunu vlasnosti stvari kakove.*” Vidi Adolfo Rušnov: *Tumač Obćemu austrijskom građanskom zakoniku*, 2. prerađeno i popunjeno izd., priredili S. Posilović, L. Hartman (Kugli i Deutsch), s. a.; *Opći austrijski građanski zakonik proglašen patentom od 29. studenoga 1852. u kraljevinama Hrvatskoj i Slavoniji s naknadnim zakonima i naredbama*, uredio F.J. Spevec, 2. popravljeno i dopunjeno izd., tisak i naklada knjižare L. Hartmana (Kugli i Deutsch), s.a. Opširan pregled

nadograđivan sve do raspada Austro-Ugarske i stvaranja novog pravnog sustava prve jugoslavenske države kojoj je jedan od temeljnih problema bilo rješavanje agrarnog pitanja, koje je proizlazilo iz postojanja feudalnog veleposjeda kakav je uglavnom postojao u krajevima koji su dotada bili u sastavu Austro-Ugarske. Člankom 37. Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1921. godine,³⁶ kojim je uređen institut eksproprijacije (izvlaštenja) i naknade, propisivalo se: "Eksproprijacija privatne svojine u opštem interesu dopuštena je na osnovi zakona, uz pravičnu naknadu". Time se mislilo na obično izvlaštenje koje se vršilo u javnom interesu, poglavito zbog omogućavanja, kako se isticalo "tehničkih radova".³⁷ Kasnije zakonodavstvo Kraljevine SHS / Jugoslavije nije sustavno uredilo institut izvlaštenja i naknade, već je kao takav bio uređen nizom zakona, prije svega i dalje važećim Općim građanskim zakonikom, kao i projektom Građanskog zakonika iz 1931. godine (odjeljak XI.)³⁸ te pojedinim posebnim propisima.³⁹

Nakon Drugog svjetskog rata u poslijeratnoj Jugoslaviji institut izvlaštenja i naknade bio je isprva uređen saveznim Osnovnim zakonom o eksproprijaciji iz 1947. godine.⁴⁰ Zakon obilježava odredba članka 18. stavka 5. Ustava FNRJ iz 1946. godine⁴¹ kojom se predviđa mogućnost ograničavanja ili oduzimanja privatnog vlasništva u općem interesu i to na osnovi zakona koji je mogao odrediti slučajeve u kojima će se naknada odrediti te kriterije za utvrđivanje visine naknade. Godine 1957. donesen je Zakon o eksproprijaciji⁴² različit od prethodnog i po načelima postupka i određivanju visine naknade i po uvođenju nekih novih instituta u širem okviru uređenja izvlaštenja.⁴³ Nakon donošenja saveznog Ustava iz 1963. godine⁴⁴ ovaj je Zakon bio formalno usklađen s njegovim odredbama.⁴⁵ Izmjene su obuhvatile pitanja

-
- pravnog uređenja izvlaštenja u Hrvatskoj od 1852. godine do Zakona o izvlaštenju iz 1994. godine), vidjeti u Frane Staničić: *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, Hrvatska javna uprava, 2009., god. 9., br. 1., str. 144.-150.
- 36 Ustav Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca ("Službene novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca", broj 142a od 28. lipnja 1921.)
- 37 Vidi Slobodan Jovanović: *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca*, Geca Kon, Beograd, 1924., str. 452.-455.
- 38 Projekt Građanskog zakonika Kraljevine Jugoslavije iz 1931. godine nikada nije bio donesen kao zakon.
- 39 To su bili, primjerice, Zakon o iskorištavanju vodnih snaga od 30. lipnja 1931. (Glava II) te Zakon o državnim putovima i Zakon o nedržavnim putovima, vidi Frane Staničić: *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, op. cit., str. 148.
- 40 Osnovni zakon o eksproprijaciji ("Službeni list FNRJ" broj 28/47.).
- 41 Članak 18. stavak 5. Ustava Federativne Narodne Republike Jugoslavije ("Službeni list FNRJ", broj 10/46.) glasio je: "Privatna svojina može se ograničiti ili eksproprijirati ako to traži opšti interes, ali samo na osnovu zakona. Zakonom će se odrediti u kojim će se slučajevima i u kojoj visini dati naknada sopstveniku."
- 42 Zakon o eksproprijaciji ("Službeni list FNRJ", broj 12/57.).
- 43 Ti instituti bili su administrativni prijenos prava korištenja zemljišta u društvenom vlasništvu radi izgradnje i prodaja zemljišta putem javnog natječaja.
- 44 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ("Službeni list SFRJ", broj 14/63.).
- 45 Pored saveznih ustava, ustavi Narodne/Socijalističke Republike Hrvatske uključivali su odredbe o javnopravnim ograničenjima. Tako je člankom 19. stavkom 5. Ustava Narodne Republike Hrvatske iz 1947. godine ("Narodne novine", broj 7/47.) bilo propisano: "Privatno vlasništvo

utvrđivanja općeg interesa, kao i naknade za ekspropiriranu nekretninu te postupak određivanja naknade.

Iako je eksproprijacija bila uređena saveznim zakonom i republike i pokrajine svojim su ustavima uredile temeljna pitanja vezana uz mogućnost oduzimanja vlasništva i institut eksproprijacije. Tako je članak 24. Ustava SR Hrvatske iz 1963. godine⁴⁶ propisivao da se nekretnine mogu ekspropirirati uz *pravičnu naknadu*, kao i da se pravo vlasništva može ograničiti, ako to zahtijeva opći interes utvrđen na temelju zakona.

Drugo razdoblje u razvitku instituta izvlaštenja i naknade u poslijeratnoj Jugoslaviji predstavlja razdoblje nakon donošenja Ustava SFRJ iz 1974. godine⁴⁷ Tada je uređenje izvlaštenja prešlo u nadležnost republika i pokrajina koje su samostalno uređivale ovo područje vlastitim zakonima. Tako je SR Hrvatska donijela Zakon o eksproprijaciji 1978. godine⁴⁸ u kojeg je pretočen pravopolitički koncept Ustava SR Hrvatske iz 1974. godine.⁴⁹ Prema njemu su se nekretnine uz pravičnu naknadu mogle izvesti ili se pravo vlasništva moglo ograničiti ako je to zahtijevao opći interes utvrđen temeljem zakona. Članak 113. Ustava SR Hrvatske iz 1974. godine propisivao je da se nekretnine na kojima postoji pravo vlasništva mogu uz pravičnu naknadu ekspropirirati ili se to pravo može ograničiti ako to zahtijeva opći interes utvrđen na temelju zakona. Pri tome su se zakonom određivale osnove i mjerila pravične naknade. Određivanjem tih osnova i mjerila te njihovom primjenom nisu se smjeli bitno pogoršati uvjeti života i rada koje je vlasnik, čija se nekretnina ekspropirirala, imao na osnovi korištenja te nekretnine, dok pravična naknada nije obuhvaćala povećanu vrijednost nekretnine koja je neposredno ili posredno bila rezultat ulaganja tzv. društvenih sredstava.

Nekadašnji savezni Zakon o eksproprijaciji iz 1957. godine i Zakon o eksproprijaciji SR Hrvatske bili su doneseni u vrijeme socijalizma i kolektivističkih pogleda kada se smatralo da je njima bilo "unaprijeđeno usklađivanje općeg i pojedinačnog interesa", što je predstavljalo uobičajenu ideologiziranu podlogu za opravdanje uloge izvlaštenja i davanja ograničene naknade u takvom društvu. U tom smislu Zakon o eksproprijaciji SR Hrvatske propisivao je da se pri određivanju naknade mora uzeti u obzir odnos ranijeg vlasnika prema objektu izvlaštenja, koji su obilježavale osobne prilike ranijeg vlasnika nekretnine, stvarne okolnosti i način na koji se koristio nekretninom koja se oduzimala.

Napuštena je i ranija praksa određivanja naknade na temelju tarife. Naknada za ekspropirane nekretnine određivala se, na temelju članka 37. ovoga Zakona, u pravilu, primarno davanjem druge odgovarajuće nekretnine na kojoj je moglo postojati pravo vlasništva. Koja je to odgovarajuća nekretnina odlučivali bi korisnik izvlaštenja i prijašnji vlasnik nekretnine, a ne državna tijela. Štoviše, stavkom 2. ovoga članka propisivalo se da se pod odgovarajućom nekretninom podrazumijeva zgrada odnosno

se može ograničiti ili ekspropirirati 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."

46 Ustav Socijalističke Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 15/63.).

47 Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije ("Službeni list SFRJ", broj 30/74.).

48 Zakon o eksproprijaciji ("Narodne novine", broj 10/78., 5/80., 30/82., 46/82. - pročišćeni tekst, 28/87., 39/88., 73/91. i 46/92.).

49 Ustav Socijalističke Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 8/74.).

stan, zemljište, poslovna zgrada ili poslovni prostor u istom mjestu ili općini odnosno zemljište u katastarskoj općini, kojom su se prijašnjem vlasniku omogućavali približno isti uvjeti korištenja kakve je imao koristeći ekspropriranu nekretninu. Ako vlasniku ekspropriranog poljoprivrednog zemljišta nije bilo na ime naknade dano drugo zemljište, pripadala bi mu supsidijarna naknada u gotovom novcu u visini prometne vrijednosti takvog poljoprivrednog zemljišta koje bi se iskorištavalo u poljoprivredne svrhe, a koja bi se postizala u prometu na području katastarske općine odnosno općine. Jednako bi se postupalo i u slučaju naknade za eksproprirane vinograde ili voćnjake, rasadnike, ali i za neizgrađeno građevinsko zemljište.⁵⁰ Za eksproprirane građevinske objekte naknada se utvrđivala u visini vrijednosti koju bi objekt imao s obzirom na svoju građevinsku vrijednost, vrijednost zemljišta na kojem bi bio izgrađen i troškove koje bi vlasnik imao u vezi s izgradnjom novog objekta. Također, građevinska bi se vrijednost objekta određivala ovisno o vrsti građevinskog materijala, konstrukciji objekta, ugrađenoj stolariji, opremi i instalacijama, o mogućnosti njegova daljnjeg korištenja i o troškovima građenja takvog novog objekta. Štoviše, osobne i obiteljske prilike uzimale bi se u obzir kao korektiv visine utvrđene naknade, ako su bile bitne za materijalnu egzistenciju prijašnjeg vlasnika ekspropriranih nekretnina, a posebno ako bi mu time bila ugrožena materijalna egzistencija, kao i kad bi zbog eksproprijacije članovi poljoprivrednog domaćinstva morali seliti s područja gdje su prebivali. Naknada bi se isplaćivala u gotovini, međutim, nije postojala precizna odredba do kojeg se iznosa naknada trebala isplatiti odmah. Sukladno članku 35. ovoga Zakona iznos naknade određivao se prema okolnostima u vrijeme donošenja prvostupanjske odluke o naknadi.

4.3. Naknada za potpuno izvlaštenje u Republici Hrvatskoj

Nakon državnopravnog osamostaljenja Republike Hrvatske, pri stvaranju vlastitog novog pravnog sustava prvotno je iz ranijeg sustava bio preuzet dio propisa prilagođenih novom gospodarskom i političkom sustavu, pa tako i Zakon o eksproprijaciji. Taj je Zakon kasnije zamijenjen Zakonom o izvlaštenju iz 1994. godine⁵¹ te Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade iz 2014. godine.⁵² Još u vrijeme pisanja nacрта Ustava Republike Hrvatske, 1990. godine, vodile su se javne rasprave o formulaciji pojma “tržišne vrijednosti” naspram ranijeg instituta “pravične naknade”. U bitnom one se mogu svesti na to da se “pravična naknada” kao takva vezivala uz kolektivističko poimanje društva u cjelini gdje je kolektivno uvijek uživalo prednost pred individualnim. Tako je u praksi korisnik izvlaštenja redovito imao povoljniji položaj od onoga kome se izvlaštenjem oduzimala imovina. Nasuprot tome, uvođenje individualističkog koncepta temeljenog na tržišnom gospodarstvu zahtijevalo je promijenjena shvaćanja o prirodi naknade koja je u potpunosti morala

50 Po prirodi stvari, Zakonom se posebno uređivalo određivanje naknade za ekspropriranu šumu s obzirom na stupanj njezine zrelosti.

51 Zakon o izvlaštenju (“Narodne novine”, broj 9/94., 35/94. - ispravak, 112/00.- Odluka USRH, 114/01., 79/06., 45/11. i 34/12.).

52 Naveden u bilješci 24.

obeštetiti onoga u čiju bi imovinu zahvaćala država. Zato su se autori Ustava opredijelili za pojam “naknada tržišne vrijednosti”, vjerujući da će takva naknada uvijek biti pravi odraz vrijednosti. Isprva je to i bilo tako, no kasnijim nastupanjem dugotrajne gospodarske krize i sužavanja tržišta nekretnina nastupile su teškoće.

Člankom 32. Zakona o izvlaštenju propisivalo se da se naknada za izvlaštenu nekretninu određuje, u pravilu, davanjem druge odgovarajuće nekretnine 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 kakve je imao koristeći tu nekretninu.⁵³ Međutim, ako vlasnik nekretnine ne bi prihvatio na ime naknade drugu odgovarajuću nekretninu ili ako korisnik izvlaštenja ne bi mogao osigurati takvu nekretninu, tada bi se na temelju članka 33. istoga Zakona naknada supsidijarno određivala u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćivala u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju, odnosno u vrijeme sklapanja nagodbe. Prema ovim odredbama, tržišnu vrijednost je predstavljala vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu mogla postići na tržištu i koja je ovisila o ponudi i potražnji u vrijeme njezinog utvrđivanja. Osim navedenoga, sukladno članku 35. ovoga Zakona, vlasnik nekretnine koja se izvlašćivala mogao se s korisnikom izvlaštenja sporazumjeti o naknadi i u nekom drugom obliku koji nije bio protivan Ustavu i zakonima Republike Hrvatske.

Novelom Zakona o izvlaštenju iz 2006. godine, članku 32. postojećega Zakona dodani su stavci 2. do 5. kojima je bilo propisano da vlasnik građevine nema pravo na naknadu za građevinu koja je izgrađena bez akta na temelju kojeg se može graditi prema posebnom propisu. U tom slučaju postupak uklanjanja građevine predstavljao je prethodno pitanje u odnosu na postupak izvlaštenja zemljišta, a postupak izvlaštenja se prekidao. Tako se, nakon izvršenja rješenja donesenog u prethodnom postupku, naknadno izvlašćivalo samo zemljište i za njega isplaćivala naknada njegovu vlasniku. Ipak, ove se odredbe nisu odnosile na građevine izgrađene do 15. veljače 1968.^{54,55}

Isto tako, potpuno izvlaštenje pretpostavljalo je, sukladno članku 36. Zakona o izvlaštenju, da je prijašnji vlasnik izvlaštenog zemljišta imao pravo sabrati usjeve i skupiti plodove koji su sazreli u vrijeme stupanja u posjed korisnika izvlaštenog zemljišta. Ukoliko stupanjem u posjed korisnika izvlaštenja prijašnji vlasnik ne bi bio u mogućnosti sabrati usjeve i skupiti plodove, pripadalo mu je pravo na naknadu za usjeve po odbitku potrebnih troškova koje bi imao do žetve ili berbe. O ovoj naknadi odlučivalo je nadležno tijelo, ako o tome već nije odlučilo u rješenju o izvlaštenju nekretnine.

Prema članku 41. Zakona o izvlaštenju, danom pravomoćnosti rješenja o potpunom izvlaštenju na izvlaštenim nekretninama prestajale su hipoteka, služnost

53 Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu predstavlja sastavni dio postupka izvlaštenja, pa izvlaštenje neće biti zakonito ukoliko se istim rješenjem ujedno ne odredi naknada prema odredbama Zakona. Rješenja u kojima nije određena naknada ne mogu pravno opstojati, te su ništetna. Vidi Robert Peček: *Komentar Zakona o izvlaštenju*, Novi informator, Zagreb, 2010., str. 154.

54 Vidi članak 8. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju (“Narodne novine”, broj 79/06.).

55 Vidi opširnije u Robert Peček: *Komentar Zakona o izvlaštenju*, op. cit., str. 155. i 156.

i druga stvarna prava. Ukoliko je na izvlaštenoj nekretnini postojala hipoteka, pravo plodouživanja (*ususfructus*) ili neko drugo stvarno pravo, korisnik izvlaštenja bio je dužan odgovarajući iznos naknade položiti kod banke na poseban račun, osim ako je vlasniku izvlaštene nekretnine opterećene hipotekom dana na ime naknade druga nekretnina u kojem slučaju bi hipoteka prelazila na tu nekretninu.⁵⁶ Isto tako, navedena stvarna prava brisala bi se u zemljišnim knjigama na prijedlog korisnika izvlaštenja ukoliko je prethodno kod banke položio odgovarajući iznos naknade. Banka bi isplaćivala naknadu vlasniku izvlaštene nekretnine, odnosno naknadu nositelju stvarnog prava samo na temelju njihovog pismenog sporazuma ovjerenog od nadležnog tijela ili na temelju sudske odluke.

Novi Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade iz 2014. godine, člankom 46., jednako uređuje osnove naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu. Tako se naknada i sada određuje, u pravilu, davanjem u vlasništvo druge odgovarajuće nekretnine čija vrijednost odgovara visini tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, u istoj općini ili gradu, kojom se vlasniku nekretnine koja se izvlašćuje omogućavaju isti životni uvjeti i uvjeti korištenja kakve je imao koristeći tu nekretninu. Isto tako, ako vlasnik nekretnine ne prihvati drugu odgovarajuću nekretninu ili korisnik izvlaštenja ne može osigurati takvu nekretninu, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnine. Skrenimo pažnju da se i prema odredbama ovoga Zakona naknada utvrđuje kao tržišna vrijednost nekretnine koja se izvlašćuje u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja o izvlaštenju ili u vrijeme sklapanja nagodbe, ali uzimajući u obzir uporabno svojstvo nekretnine koje je imala prije promjene namjene koja je povod izvlaštenja, što je novina u odnosu na raniji Zakon o izvlaštenju.

I definicija tržišne vrijednosti preciznije je izražena u odnosu na raniji Zakon. Naime, sukladno člancima 25. i 47. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, tržišna vrijednost nekretnine jest vrijednost nekretnine koja se izražava u novcu na temelju obrazloženog nalaza i mišljenja ovlaštenog vještaka ili procjenitelja, izraženog primjenom posebnog propisa iz područja prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnina, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji te o metodama procjene nekretnina.

Nadalje, u članak 48. ugrađena je prethodno citirana novela Zakona o izvlaštenju iz 2006. godine koja se odnosila na naknadu za nezakonito izgrađene građevine. Tako niti prema navedenom članku novoga Zakona vlasnik nema pravo na naknadu za građevinu koja je izgrađena bez akta na temelju kojega se može graditi prema posebnom propisu (*građevinske dozvole*) odnosno koja je izgrađena protivno tom aktu. Pri tome uklanjanje građevine odnosno ozakonjenje nezakonito izgrađene građevine predstavlja prethodno pitanje u postupku izvlaštenja. Naime, ako se u postupku izvlaštenja utvrdi da ne postoji izvršno rješenje o uklanjanju građevine o kojoj je riječ, Ministarstvo⁵⁷ odnosno nadležno tijelo prekinut će postupak izvlaštenja

56 O založnom pravu i hipoteci vidjeti članke 297.-353. Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima ("Narodne novine", broj 91/96., 68/98. – v. članak 12. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prodaji stanova na kojima postoji stanarsko pravo, 137/99. – Odluka USRH, 22/00. – Odluka USRH, 73/00., 129/00. – v. članak 71. Zakona o izmjenama i dopunama Stečajnog zakona, 114/01., 79/06., 141/06., 146/08., 38/09., 153/09., 143/12. i 152/14.).

57 Članak 16. stavak 2. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade propisuje da se umjesto pojma

i zatražiti od građevinske inspekcije pokretanje postupka radi rješavanja tog pitanja prema posebnom propisu. Ministarstvo odnosno nadležno tijelo prekinut će postupak izvlaštenja do okončanja postupka koji se vodi na temelju zakona kojim je uređeno postupanje s nezakonito izgrađenim građevinama. Postupak prekinut radi rješavanja prethodnog pitanja nastaviti će se kad odluka o tom pitanju postane pravomoćna. Treba imati u vidu da se ove odredbe ne odnose na građevine koje su bile izgrađene, kako se propisuje, do 15. veljače 1968. Ipak, postupak izvlaštenja neće se prekidati ako su korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine suglasni da se naknada vrijednosti za nezakonito izgrađenu građevinu odredi primjenom pravila o određivanju tržišne vrijednosti nekretnine sukladno članku 11. ovoga Zakona, prema kojem za izvlaštenu nekretninu vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine.

Člankom 49. izričito se propisuje da vlasnik nekretnine nema pravo na naknadu troškova za ulaganje u nekretnine koje je izvršio nakon što je obaviješten o podnesenom prijedlogu za izvlaštenje, osim onih troškova koji su bili nužni za korištenje i održavanje nekretnine. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, u članku 50., sadrži i odredbe o usjevima i plodovima baš kao i Zakon o izvlaštenju, te dopušta da vlasnik nekretnine ima pravo sabrati usjeve i skupiti plodove koji su sazreli u vrijeme stupanja u posjed korisnika izvlaštenja. Ako vlasnik nekretnine stupanjem u posjed korisnika izvlaštenja neće moći sabrati usjeve i skupiti plodove, pripada mu pravo na naknadu za usjeve i plodove prema uobičajenoj veleprodajnoj cijeni tih usjeva i plodova u vrijeme stupanja u posjed korisnika izvlaštenja.

Na temelju navedenoga možemo zaključiti da naknada tržišne vrijednosti, kako se ističe i u literaturi, načelno predstavlja pravednije rješenje od ranije pravične naknade, koja se ponekad samo tako zvala, a da uopće nije bila pravična. To se ističe jer se pravična naknada do stupanja na snagu Zakona o izvlaštenju određivala ograničeno i neprimjereno. Naime, Zakon o eksproprijaciji SR Hrvatske nije uopće propisivao što bi se trebalo smatrati pravičnom naknadom, čime je tek upravna i sudska praksa svojim rješenjima i presudama pružila kvantifikaciju takvih naknada. Slučajevi iz prakse pokazuju sve nedostatke neprimjereno određenih pravičnih naknada.⁵⁸ Međutim, pravična je naknada s obzirom na način i dinamiku isplate bila vrlo prihvatljiva korisnicima eksproprijacije koji bi za tu naknadu dobivali mnogo veću vrijednost, a postajali bi i vlasnicima izvlaštene imovine odmah. Pri tom bi i naknadu koja se određivala u posebnom postupku isplaćivali tek nakon desetak godina, a ponekad i kasnije. Po tome je Zakon o izvlaštenju bio učinkovitiji, jer je propisivao da se naknada mora platiti odmah, a o njoj bi se odlučivalo u jedinstvenom postupku. Primjećujemo da niti Zakonom o izvlaštenju ustavni institut tržišne vrijednosti nije bio dovoljno precizno određen, kao što niti praksa nije dala očekivani doprinos u definiranju tog pojma. Prema Zakonu o izvlaštenju tržišnu vrijednost bi kao takvu procjenjivali i izračunavali sudski vještaci, iako to tako nije bilo propisano. Tako bi se postupalo zbog ustaljene prakse da procjenu vrijednosti nekretnine vrše sudski vještaci kao kvalificirane i stručne osobe. Najzad, nadležno bi tijelo na temelju procjene vještaka

središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove pravosuđa koristi pojam Ministarstvo.

58 Vidi Sanja Zagrajski: *Zaštita prava vlasništva u postupcima izvlaštenja pred Europskim sudom za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu, br. 3/2008., str. 508.

utvrđivalo visinu naknade za izvlaštenu nekretninu redovito ne vodeći računa o individualnoj vrijednosti nekretnine za onoga kome bi se ona oduzimala izvlaštenjem (*pretium affectionis*), a ne bi se uzimali u obzir niti stvarni troškovi koje bi izvlaštenik stvarno imao u vezi s izvlaštenom nekretninom.⁵⁹

Iako su Zakonom o izvlaštenju i naknadi pojedini instituti preciznije uređeni, gledajući iz perspektive Republike Hrvatske kao tranzicijske države koju je nakon 2008. godine pogodila gospodarska kriza, do te mjere da je tržište nekretnina gotovo zamrlo, otvaraju se mnoga praktična pitanja vezana uz postupak i kriterije za određivanje tržišne vrijednosti nekretnine koja se izvlašćuje, što prije svega nalaže sam hrvatski Ustav. Kako smo prethodno naveli, u vremenima gospodarske krize kada je tržište nekretninama znatno ograničeno, nekretnine ponekad imaju samo potencijalnu vrijednost, pa ako na tržištu za njih nema interesa, tada je i njihova realna vrijednost mala. Naime, tržišna vrijednost predstavlja vrijednost izraženu u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu, što ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezina utvrđivanja. Nekada se pod tim pojmom smatrala *prometna vrijednost nekretnine*. Hoće li se zato tržišna vrijednost nekretnine koja se izvlašćuje određivati imajući u vidu njezinu građevinsku vrijednost uz određeni koeficijent koji će biti prikladan prema nalazu i mišljenju vještaka građevinske struke, ostaje otvoreno pitanje na koje će odgovor morati dati praksa. Inače postoji opasnost da je u uvjetima nepostojanja tržišta nekretnina u pojedinim krajevima Republike Hrvatske za nekretnine koje se tamo nalaze gotovo nemoguće izračunati njihovu “tržišnu vrijednost”, a da se ostane u području pravednog određivanja naknade za potpuno izvlaštenje koje bi zadovoljilo onoga kome se nekretnina izvlaštenjem oduzima te korisnika izvlaštenja i državu.

5. USTAVNI SUD REPUBLIKE HRVATSKE I NAKNADA ZA POTPUNO IZVLAŠTENJE

Iako Ustavom postavljenim granicama nadležnosti Ustavni sud nema neposrednu nadležnost u postupcima izvlaštenja i određivanju naknade, nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom i suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom, kao i institut ustavne tužbe kojim se štite ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom,⁶⁰ stavlja ga u položaj da je odlučivanjem o suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba zakona odnosno drugih propisa koje se

59 Usp. Jasna Brežanski: *Izvlaštenje u sudskoj praksi*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, br. 1/2007., str. 803.-806.

60 Vidi članak 125. Ustava Republike Hrvatske. O ustavnom sudovanju i granicama nadležnosti Ustavnoga suda Republike Hrvatske unutar ustavnih odredbi vidjeti opširna izlaganja u Smiljko Sokol: *Ustavna interpretacija Ustavnog suda u kontroli ustavnosti zakona* u: Ustav kao jamac načela pravne države, Organizator, 2002., str. 15.-28.; Jasna Omejec: *Pravni učinci ustavnosudske kontrole zakona i drugih propisa* u Ustav kao jamac načela pravne države, Organizator, 2002., str. 95.-139.; Dubravko Ljubić: *Ustavnosudska zaštita temeljnih ljudskih prava i sloboda – ustavna tužba (ustavna žalba)*, Zagreb, 2011., str. 191.-223. (doktorska disertacija javnosti dostupna u Biblioteci Pravnog fakulteta u Zagrebu; Ivo Krbek: *Ustavno sudovanje*, Rad JAZU, 1960.

odnose na postupak izvlaštenja, te odlučivanjem o zaštiti ustavnih prava koja bi mogla biti povrijeđena tijekom postupka izvlaštenja, ipak uključen i u određivanje naknade za izvlaštenje. Stoga ćemo na nekoliko relevantnih primjera iz prakse Ustavnog suda, u postupku za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom, prikazati njegovu ulogu u postupcima potpunog izvlaštenja.

5.1. *Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske u postupku za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom (apstraktna kontrola ustavnosti, predmeti U-I)*

Jedna od najvažnijih i zasigurno najutjecajnijih nadležnosti Ustavnog suda je apstraktna ustavnosudska kontrola zakona i drugih propisa. Stoga je Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske⁶¹ vrlo široko određeni krug ovlaštenika za podnošenje zahtjeva odnosno prijedloga za ocjenu suglasnosti zakona s Ustavom i ocjenu suglasnosti drugih propisa s Ustavom i zakonom.⁶²

Budući da je Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade stupio na snagu 2014. godine,⁶³ Ustavni sud do danas nije ocjenjivao suglasnost toga Zakona u cjelini, odnosno pojedinih njegovih odredaba s Ustavom.⁶⁴ S obzirom na to da su pojedini instituti, a osobito naknada za potpuno izvlaštenje, kao što je prethodno navedeno, uređeni isto ili slično kao u ranijem Zakonu o izvlaštenju, prikazat ćemo nekoliko primjera koji se odnose na taj Zakon. Ustavni je sud u postupku za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju⁶⁵ utvrdio da taj Zakon, odnosno Zakon o izvlaštenju u cjelini nije organski zakon.⁶⁶ U toj je odluci

61 Vidi članke 35. - 38. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske ("Narodne novine", broj 99/99., 29/02. i 49/02. - pročišćeni tekst).

62 Postupci apstraktne kontrole ustavnosti mada ne predstavljaju značajan broj u statistici predmeta Ustavnog suda, upravo zbog činjenice da se njima mijenja volja zakonodavne vlasti ukoliko nisu u skladu s Ustavom, predstavlja u političkom smislu najvažniju grupu predmeta Ustavnog suda. Svrha tih postupaka je s jedne strane u osiguranju hijerarhijske usklađenosti normi ustavnog poretka uz primat norme Ustava, te s druge u slučaju dvojbi oko tumačenja neke norme Ustava, osigurati njezinu jedinstvenu primjenu pred državnim tijelima. Vidi opširnije Branko Smerdel, Smiljko Sokol: *Ustavno pravo*, op. cit., str. 176., 177. te 188. i dalje; Smiljko Sokol: *Ustavni sud Republike Hrvatske u zaštiti i promicanju vladavine prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 6/2001., str. 1337.-1361.; Jadranko Crnić: *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 85. i dalje te Davor Krapac: *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske (ustrojstvo i proceduralni elementi ustavnog nadzora)*, Narodne novine, Zagreb, 2014., str. 146. i dalje.

63 Naime, Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade stupio je na snagu 26. lipnja 2014., osim članaka 57. do 59., koji se odnose na naknadu za nekretnine za koje se, po posebnom propisu, smatra da su izvlaštene, a koji stupaju na snagu 1. siječnja 2016.

64 Ustavni sud nije zaprimio nijedan zahtjev, kao ni prijedlog za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o izvlaštenju u cjelini, odnosno pojedinih njegovih odredaba.

65 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju ("Narodne novine", broj 114/01.).

66 Ustavni sud je, ispitujući pravnu narav osporenog Zakona, u rješenju broj: U-I-523/2002, U-I-746/2006 od 10. prosinca 2008. ("Narodne novine", broj 2/09. i www.usud.hr), postavio i pitanje jesu li s aspekta razrade ustrojstva, djelokruga i načina rada državnih tijela ispunjene pretpostavke za utvrđenje određenog zakona organskim, što se u slučaju sumnje ispituje

Ustavni sud iznio pravno shvaćanje da taj Zakon dostatno određeno i detaljno određuje ‘utvrđivanje interesa Republike Hrvatske’ (čl. 9. - 16.) a ‘postupak izvlaštenja’ (čl. 17. - 31.) i ‘naknada za izvlaštenu nekretninu’ (čl. 32. - 42.) jamče prijašnjem vlasniku dobivanje tržišne vrijednosti izvlaštene nekretnine”. Nadalje, Ustavni je sud smatrao da je zbog pravne prirode izvlaštenja nužno osigurati pravičan i učinkovit postupak zaštite prava vlasništva pred zakonom ustanovljenim, neovisnim i nepristranim sudom. Ustavni sud je odlukom, broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000.,⁶⁷ ocijenio da Upravni sud Republike Hrvatske ne ispunjava zahtjeve koji su člankom 6. stavkom 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda ustanovljeni da bi se neko sudbeno tijelo moglo smatrati sudom pune jurisdikcije.⁶⁸ Prema stajalištu Ustavnog suda, osporenim Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju, donesenim i objavljenim nakon citirane odluke Ustavnog suda, broj: U-I-745/1999, u pravnom poretku Republike Hrvatske na ustavnopravno prihvatljiv način uređena je stvarna sudska nadležnost u postupcima izvlaštenja.⁶⁹ Ustavni sud dao je i svoju

zasebno u svakom konkretnom slučaju. Zakon o izvlaštenju, pa time i ZID ZI/01, razrađuje zaštitu ustavnog jamstva prava vlasništva, određujući svrhu, objekte i korisnike instituta izvlaštenja. Izvlaštenje se provodi nakon što je u Zakonom o izvlaštenju propisanom postupku potvrđeno ispunjavanje kumulativno propisanih pretpostavki: da je to potrebno radi izgradnje objekata ili izvođenja radova u interesu Republike Hrvatske i da će se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u novoj namjeni postići veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način. Polazeći od tako propisane svrhe Zakona o izvlaštenju, imajući pri tome u vidu da Ustav institut izvlaštenja stavlja u okvir interesa Republike Hrvatske, stajalište je Ustavnog suda da prijelaz sudske kontrole u području izvlaštenja nekretnina s jednog tijela sudbene vlasti na drugo, nije u ovom slučaju opravdan ustavnopravni razlog za proglašenje zakona organskim zakonom.

- 67 Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-I-745/1999 od 8. studenoga 2000. (“Narodne novine”, broj 112/00.).
- 68 Ustavni sud je tom odlukom utvrdio: “4. Uspoređujući naprijed utvrđena postupkovna pravna jamstva i zahtjeve iz stavka 1. članka 6. Konvencije s rješenjima iz hrvatskih propisa o izvlaštenju, Sud nalazi da ona, u dijelu koji se odnosi na tijela koja odlučuju o izvlaštenju i njihove ovlasti u postupku, ne udovoljavaju zahtjevima Konvencije. (...) Izloženo zakonodavno rješenje o postupku izvlaštenja, naime, da odluku o izvlaštenju donosi upravno tijelo, a da sud nadzire njezinu zakonitost, moglo bi odgovarati zahtjevima iz članka 6. stavka 1. Konvencije samo pod uvjetom da je Upravni sud Hrvatske doista sud pune jurisdikcije. Dvije su pretpostavke da bi se Upravni sud mogao smatrati sudom pune jurisdikcije: prvo, da ima pravo i dužnost samostalno izvesti i ocijeniti dokaze, drugim riječima samostalno utvrditi činjenično stanje kad god stranka pobija pravilnost i potpunost njegova utvrđenja u upravnom postupku, neovisno o tome odlučuje li o zakonitosti upravnog akta ili izravno odlučuje o pravu tužitelja na koje se upravni akt odnosi; drugo, da ima pravo i dužnost odrediti i održati usmenu i kontradiktornu raspravu kad god je riječ o tužbi protiv upravnog akta kojim je odlučeno o nekom građanskom pravu ili obvezi odnosno da je svakako dužan održati raspravu kad to stranka u postupku zahtijeva. Nakon uvida i raščlambe odgovarajućih odredaba ZUS Ustavni je sud utvrdio da Upravni sud Hrvatske ne ispunjava u zadovoljavajućoj mjeri nijednu od navedenih pretpostavaka. (...)”.
- 69 Naime, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju bilo je određeno da se sudska zaštita u postupku izvlaštenja osigurava pred mjesno nadležnim županijskim sudom, protiv čije odluke nije dopuštena žalba i revizija, a propisan je i postupak pred županijskim sudom. (Vidi članke 42.a - 42.h Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju). No, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju (“Narodne novine”, broj 79/06.) predvidio je u članku 16. mogućnost izjavljivanja revizije Vrhovnom sudu Republike Hrvatske pod

ocjenu pravne prirode postupka izvlaštenja pred županijskim sudom, u kojem se na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima,⁷⁰ navevši da je riječ o “upravnosudskom postupku *sui generis*, s određenim posebnostima koje trebaju osigurati dovoljnu kvalitetu jurisdikcije županijskog suda kad taj sud sudi u postupcima u povodu tužbe protiv rješenja o izvlaštenju”.

Pored toga, Ustavni sud je ocjenjivao i suglasnost s Ustavom članka 47. stavka 1. Zakona o izvlaštenju⁷¹ kojim je bila uređena isplata zakonskih zatezних kamata u vezi s naknadom za izvlaštene nekretnine, zavisno o danu donošenja odluke o određivanju naknade. Sud je utvrdio da je vezivanje tijekom zakonskih zatezних kamata za dan donošenja odluke o određivanju naknade za izvlaštenu nekretninu u skladu s načelom vladavine prava i načelom pravne sigurnosti i nije u suprotnosti s člankom 14. stavkom 2. Ustava. Najzad, ocjenjujući i suglasnost s Ustavom članka 358.b Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima⁷² Ustavni je sud utvrdio da je nakon donošenja osporenog članka, Hrvatski sabor donio Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, koji u glavi VII. “Naknada za nekretnine za koje se, po posebnom propisu, smatra da su izvlaštene”, jasno propisuje tko i u kojem postupku isplaćuje naknadu u tržišnoj cijeni za te nekretnine. Imajući u vidu prethodno navedeno, može se reći da je Ustavni sud, iako posredno, ipak ocjenjivao i suglasnost Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, odnosno njegove glave VII., s Ustavom.

pretpostavkama iz Zakona o parničnom postupku (“Narodne novine”, broj 53/91., 91/92., 112/99., 88/01. i 117/03.). U znanstvenoj i stručnoj literaturi bilo je dosta kritika na takvo rješenje, smatrajući da je za postupke izvlaštenja trebao biti nadležan Upravni sud Republike Hrvatske, uz odgovarajuće izmjene propisa koje bi omogućile da Upravni sud Republike Hrvatske u tim predmetima postupi kao sud pune jurisdikcije. (Vidi, primjerice, Jasna Brežanski: *Izvlaštenje u sudskoj praksi*, op. cit., str. 783.-817.) Nadalje, pojedini autori smatrali su da je jedno od mogućih rješenja moglo biti uvođenje dvostupanjskog upravnog sudovanja. Vidi, primjerice, Frane Staničić: *Izvlaštenje: sukob javnog i privatnog interesa*, op. cit., str. 141.-168.). Nakon reforme upravnog sudovanja, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju (“Narodne novine”, broj 34/12.) u članku 2. bilo je određeno da se sudska zaštita u postupku izvlaštenja osigurava pred mjesno nadležnim upravnim sudom. Najzad, Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade propisano je da se u postupku izvlaštenja može pokrenuti upravni spor. (Vidi članke 17.-18.).

70 Zakon o upravnim sporovima (“Narodne novine”, broj 53/91., 9/92., 77/92.).

71 Vidi rješenje Ustavnog suda broj: U-I-1089/2002 od 8. ožujka 2006.

72 Osporeni članak, uz postavljeno opće zakonsko uređenje statusa stranih fizičkih i pravnih osoba kada one ne mogu, zbog zakonskih odredbi, biti nositelji vlasničkih ovlaštenja na stvarima u Republici Hrvatskoj, predstavlja dopunu tog zakonskog uređenja posebnim odredbama o naknadi koja pripada stranjoj osobi kojoj je prestalo pravo vlasništva odnosno stranjoj osobi koja kao nasljednik ne može steći pravo vlasništva određenih nekretnina. U tim je slučajevima propisano pravo na naknadu prema propisima o izvlaštenju, a koja se isplaćuje na temelju pravomoćnog rješenja o nasljeđivanju. Vidi bilješku 56 i rješenje Ustavnog suda broj: U-I-2249/2009 od 15. listopada 2014. (www.usud.hr).

5.2. Praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske u postupku u povodu ustavne tužbe (zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda, predmeti U-III)

Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu Republike Hrvatske razrađuju se pretpostavke podnošenja ustavne tužbe koje su u osnovi određene Ustavom.⁷³ Naglasimo da Ustavni sud, u postupku u povodu ustavne tužbe, ne obnaša nadležnosti žalbenog suda niti Vrhovnog suda Republike Hrvatske već utvrđuje je li u postupku odlučivanja o pravima i obvezama podnositelja ustavne tužbe došlo do ustavno nedopuštenog zadiranja u temeljne slobode i prava čovjeka i građanina, odnosno je li povrijeđeno ustavno pravo podnositelja.⁷⁴

Ustavna je obveza Ustavnog suda, dakle, zaštita ustavnih prava podnositelja ustavnih tužbi kada su ta prava povrijeđena presudom suda ili drugim pojedinačnim aktom nadležnog tijela državne ili javne vlasti. Ustaljeno je stajalište Ustavnog suda da je zadaća nadležnih tijela državne i javne vlasti da tumače i primjenjuju pravo. Ustavni sud ne preispituje razloge koji su naveli ta tijela da usvoje jednu odluku, a ne neku drugu. U postupcima pokrenutim ustavnom tužbom Ustavni sud u pravilu se ne upušta ni u ispitivanje činjenica jer njegova zadaća nije bavljenje pogreškama o činjenicama ili o pravu, osim ako i u mjeri u kojoj te pogreške mogu povrijediti ustavna prava. Uloga Ustavnog suda ograničena je na ispitivanje jesu li učinci tumačenja odnosno primjene prava od tih tijela suglasni s Ustavom i jesu li u konkretnom slučaju doveli do povrede ustavnih prava podnositelja ustavne tužbe.

Iako su, načelno gledano, u postupcima potpunog izvlaštenja i određivanja naknade moguće povrede niza Ustavom zajamčenih prava, najčešće su povrede: prava na pravično suđenje (članak 29. stavak 1. Ustava),⁷⁵ prava vlasništva (članak

73 Sukladno članku 62. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, svatko može podnijeti Ustavnom sudu ustavnu tužbu ako smatra da mu je pojedinačnim aktom tijela državne vlasti, tijela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili pravne osobe s javnim ovlastima, kojim je odlučeno o njegovim pravima i obvezama ili o sumnji ili optužbi zbog kažnjivog djela, povrijeđeno ljudsko pravo ili temeljna sloboda zajamčena Ustavom, odnosno Ustavom zajamčeno pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu. Vidi opširnije Velimir Belajec: *Ustavne osnove za podnošenje ustavne tužbe* u: Ustavni sud u zaštiti ustavnih prava, Organizator, Zagreb, 2000., str. 97.-113.; Jadranko Crnić: *Pokretanje i vođenje postupka pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske – ustavna tužba*, Pravo i porezi, br. 1/1998. te usporediti Hüsein Ekinci – Musa Sağlam: *Individual Application to the Turkish Constitutional Court*, Ankara, 2015., str. 5.-22. gdje se obrađuje postupak podnošenja ustavnih tužbi pred Ustavnim sudom Republike Turske koja je uvela ovaj institut 2010. godine .

74 Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda koje jamči Ustav u povodu ustavnih tužbi predstavlja, uz navedenu apstraktnu ustavnosudsku kontrolu, najvažniju nadležnost Ustavnog suda i ona obuhvaća i najveći dio njegove djelatnosti. Povreda ljudskog prava odnosno temeljne slobode mora biti učinjena pojedinačnim pravnim aktom državnog tijela (sudskom presudom, upravnim rješenjem) ili pravnim aktom tijela koje ima javne ovlasti. Vidi: Branko Smerdel, Smiljko Sokol: *Ustavno pravo*, op. cit., str. 192. i dalje; Davor Krapac: *Postupak pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske*, op. cit., str. 118. i dalje; Jadranko Crnić: *Komentar Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, op. cit., str. 163. i dalje.

75 Ustavni sud u svojim odlukama ističe da je sadržaj ustavnog prava zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava ograničen na jamstva pravičnog suđenja. Sukladno tome, ocjenjujući navode

48. stavak 1. Ustava)⁷⁶ i prava na naknadu tržišne vrijednosti za ograničeno odnosno oduzeto vlasništvo (članak 50. stavak 1. Ustava).⁷⁷ Podnositelji ustavnih tužbi često ističu i povredu prava na jednakost pred zakonom (članak 14. stavak 2. Ustava).⁷⁸

ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, Ustavni sud ispituje eventualno postojanje povreda u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima, odnosno tijelima koja imaju javne ovlasti, i na temelju toga ocjenjuje je li postupak, razmatran kao jedinstvena cjelina, bio vođen na način koji je podnositelju osigurao pravično suđenje. Pružajući tu zaštitu, Ustavni sud, dakle, sagledava cjelokupan postupak kao jedinstvenu cjelinu te ocjenjuje je li on bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje (odlučivanje), odnosno je li tijekom postupka počinjena povreda takvog značenja da postupak kao cjelinu čini nepravilnim za podnositelja. Vidi Jadranko Crnić: *Zaštita ustavnih prava i sloboda pred Ustavnim sudom*, Pravo i porezi, br. 4/2001. te isti autor, *Uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske u zaštiti temeljnih prava i sloboda*, Hrvatska pravna revija, br. 1/2005.

76 Skrenimo pažnju da od povrede prava vlasništva Ustavni sud na ustavnopravnoj razini štiti na način da priječi tijelima državne vlasti ograničavanje ili oduzimanje tog prava, osim ako je ograničavanje ili oduzimanje zasnovano na zakonu. U slučaju zadiranja u vlasništvo drugih pravnih subjekata (fizičkih ili pravnih osoba) radi se, u pravilu, o imovinskim sporovima privatnog prava. Ustavni sud ispituje i takvu odluku sudbene i druge vlasti kada ocijeni da je osporena odluka, prosuđujući je kroz zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom, utemeljena na nepravilnom ili neprihvatljivom pravnom stajalištu ili je tako pogrešna i bez razboritog pravnog obrazloženja da ju je moguće ocijeniti samovoljnom. Načelna pravna stajališta o ustavnom jamstvu prava vlasništva Ustavni je sud izrazio u odluci broj: U-I-763/2009 i dr. od 30. ožujka 2011. ("Narodne novine", broj 39/11. i www.usud.hr) donesenoj u postupku ocjene suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba Zakona o poljoprivrednom zemljištu ("Narodne novine", broj 152/08., 25/09., 153/09. i 21/10.). Međutim, u odluci broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009. ("Narodne novine", broj 88/09.) Ustavni sud prvi je put podrobnije iznio sadržaj triju ustavnih pravila o vlasništvu (prvo pravilo, sadržano u članku 48. stavku 1. Ustava, opće je naravi i propisuje pravo vlasništva, dok se drugo i treće pravilo, sadržano u članku 50. stavcima 1. i 2. Ustava, tiče određenih stupnjeva miješanja u pravo vlasništva) polazeći od načelnih pravnih stajališta Europskog suda za ljudska prava o zaštiti vlasništva u smislu članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, prikazanih u predmetu *Kopecký protiv Slovačke* (presuda, Veliko vijeće, 28. rujna 2004., zahtjev br. 44912/98, 2004-IX).

77 Iako je zakonom moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, istom odredbom članka 50. Ustava, određeno je da se to može učiniti samo uz naknadu tržišne vrijednosti. Dakle, riječ je o primjeni drugog pravila jamstva prava vlasništva, koje uređuje oduzimanje, odnosno ograničavanje vlasništva koje se neće smatrati ustavnopravno nedopuštenim, ako je propisano zakonom, ako je u interesu Republike Hrvatske i ako je za tako oduzeto, odnosno ograničeno vlasništvo osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete, odnosno ograničene imovine. Ono, dakle, dopušta miješanje države u pravo vlasništva kad je to u interesu Republike Hrvatske. Ustav, naime, daje osnove za utvrđenje da je u članku 50. stavku 1. riječ o "općem interesu", to jest interesu Republike Hrvatske koji je usmjeren ostvarenju općeg dobra iz članka 48. stavka 2. Ustava. Vidi, primjerice, citiranu odluku Ustavnog suda broj: U-IIIB-1373/2009 od 7. srpnja 2009.

78 Članak 14. stavak 2. Ustava sadrži opće jamstvo jednakosti svih pred zakonom. Ono se mora sagledavati zajedno sa stavkom 1. iste ustavne odredbe, koji sadrži ustavno jamstvo nediskriminacije u ostvarivanju svih Ustavom i zakonima zajamčenih prava i sloboda. Članak 14. Ustava nije samostalna pravna osnova za ustavnu tužbu, već mora biti istaknut zajedno s nekim drugim (materijalnim) pravom za koje podnositelj smatra da mu je povrijeđeno. Ocjenjujući razloge ustavne tužbe sa stajališta te ustavne odredbe, Ustavni sud ocjenjuje zasnivaju li se pravna stajališta i razlozi za takva pravna stajališta, navedeni u osporenim

Analizirajući njegovu praksu, vidljivo je da Ustavni sud pravo vlasništva na ustavnopravnoj razini štiti na način da priječi tijelima državne vlasti oduzimanje tog prava, osim ako je oduzimanje zasnovano na zakonu. Dakle, oduzimanje vlasništva neće se smatrati ustavnopravno nedopuštenim ako je propisano zakonom, ako je u interesu Republike Hrvatske i ako je za tako oduzeto vlasništvo osigurana i isplaćena naknada u tržišnoj vrijednosti oduzete imovine. Svako miješanje u vlasništvo koje je poduzeto u interesu Republike Hrvatske (općem interesu), bilo da je riječ o oduzimanju ili ograničenju vlasništva, pretpostavlja naknadu tržišne vrijednosti koja je vlasnicima zajamčena Ustavom. Ishodište te naknade treba tražiti u činjenici da je u svim tim slučajevima cilj ograničavanja ili oduzimanja vlasništva - doprinos ostvarenju, odnosno unaprjeđenje općeg dobra (socijalna funkcija vlasništva). Drugim riječima, zakonom je moguće oduzeti vlasništvo, ali samo pod uvjetom da je ono u interesu Republike Hrvatske i uz naknadu tržišne vrijednosti. Ustavni sud pri tom ističe da se ustavni izričaj "zakonom je moguće ... oduzeti vlasništvo" ne smije tumačiti doslovno, na način da je za oduzimanje vlasništva u svakom pojedinom slučaju potrebno donositi zakon u formalnom smislu. Taj ustavni izričaj znači da zakonom moraju biti propisane pretpostavke pod kojima je, u skladu s Ustavom, dopušteno u pravnim (upravnim ili sudskim) postupcima odlučivati o oduzimanju vlasništva u konkretnim pravnim (upravnim ili sudskim) stvarima.

Podnositelji ustavnih tužbi, u tim slučajevima najčešće su nezadovoljni utvrđenom visinom naknade za izvlaštenu nekretninu, visinom kamatne stope i početkom tijeka zakonskih zateznih kamata. Pri tome je Ustavni sud u najvećem broju predmeta prihvatio pravna stajališta sudova te, između ostalog, utvrdio da pravo vlasništva nije apsolutno ustavno pravo pa je stoga podložno i oduzimanju pod prethodno spomenutim uvjetima⁷⁹ te da kamata nije naknada tržišne vrijednosti koju

upravnim i upravnosudskim odlukama, na ustavnopravno prihvatljivom tumačenju i primjeni mjerodavnog prava, a polazeći od činjeničnog stanja utvrđenog u provedenom postupku. Ustavni sud, dakle, utvrđuje jesu li osporene odluke odnosno u njima izražena pravna stajališta posljedica proizvoljnog tumačenja i primjene mjerodavnog prava.

79 Ustavni sud je odlukom broj: U-III-5017/2008 od 29. rujna 2011. odbio ustavnu tužbu podnositelja u odnosu na po podnositelju istaknutu povredu prava vlasništva, a navode ustavne tužbe razmotrio je imajući u vidu narav konkretnog slučaja. Naime, riječ je o sporu između Republike Hrvatske - osobe javnog prava - naspram pojedinca, stoga svim ustavnopravno relevantnim činjenicama, okolnostima i stajalištima mora biti posvećena posebna pažnja. Prema ocjeni Ustavnog suda, Vrhovni sud je u podnositeljevom slučaju uvažio sve relevantne činjenice i okolnosti. Naime, potrebno je istaknuti da pravo vlasništva nije apsolutno ustavno pravo, te da je stoga podložno ograničenjima i oduzimanju, ali samo ako je to u interesu Republike Hrvatske i pod uvjetima propisanim mjerodavnim zakonom. Imajući u vidu da je podnositelju za deposedirane nekretnine, prema ocjeni nadležnih sudova, utvrđena novčana naknada sukladno mjerodavnim odredbama ZOI-a (članci 33. i 46.), a to je u novčanom iznosu koji predstavlja tržišnu vrijednost nekretnine u vrijeme donošenja prvostupanjskog rješenja, stoga je i ocjena Ustavnog suda da podnositelju osporenim presudama nisu povrijeđena niti prava zajamčena člancima 48. stavkom 1. i 50. stavkom 1. Ustava." Vidi, primjerice, i odluke Ustavnog suda broj: U-III-1771/2009 od 3. ožujka 2010.; broj: U-III-44/2010 od 6. ožujka 2013.; broj: U-III-191/2013 od 6. ožujka 2014. u kojima su podnositelji zbog naknade za izvlaštene nekretnine isticali povredu ustavnog prava na pravično suđenje zajamčenog člankom 29. Ustava.

jamči Ustav.^{80,81}

Spomenimo još da se kao podnositelji ustavnih tužbi javljaju i prijašnji vlasnici izvlaštenih nekretnina i oni u korist kojih je izvršeno izvlaštenje (eksproprijacija), uključujući i privatne osobe kao korisnike izvlaštenja, a 1996. godine ustavne tužbe podnio je i tadašnji Državni pravobranitelj Republike Hrvatske.⁸²

Imajući u vidu navedeno može se zaključiti da ustavnopravni aspekti određivanja naknade kod potpunog izvlaštenja obuhvaćaju, uz Ustav, zakone i druge propise, i utjecaj Ustavnog suda kroz apstraktnu kontrolu zakona i drugih propisa koji se odnose na izvlaštenje, te kroz zaštitu koju pruža podnositeljima ustavnih tužbi u postupcima koji se odnose na izvlaštenje i određivanje naknade za izvlaštene nekretnine te djelotvorno štiti odgovarajuća prava u kontekstu svih okolnosti koje prate konkretne slučajeve.

6. PRAKSA EUROPSKOG SUDA ZA LJUDSKA PRAVA O NAKNADI ZA IZVLAŠTENE NEKRETNINE

Kada govorimo o Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i praksi Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu o zaštiti vlasništva u kontekstu izvlaštenja važno je navesti tri načela o zaštiti vlasništva koja obuhvaća članak 1. Protokola br. 1 uz ovu Konvenciju, a koji jamči pravo vlasništva. To su *načelo mirnog*

80 Zanimljivo je ukazati na praksu koja se odnosila na kamatu na utvrđenu "pravičnu naknadu" odnosno "naknadu tržišne vrijednosti". Naime, odlukom broj: U-III-350/1993 od 14. lipnja 1994. Ustavni sud je utvrdio: "Naznačenim rješenjem Vrhovnog suda Republike Hrvatske nije povrijeđeno ustavno pravo ... iz članka 50. Ustava Republike Hrvatske, jer kamata nije naknada tržišne vrijednosti koju jamči Ustav. Naime, prema propisima Zakona o eksproprijaciji ('Narodne novine', br. 46/82, 39/88, 73/91, 46/92) koji je bio u primjeni u vrijeme donošenja odluke određena je definicija o naknadi za ekspropriiranu imovinu a ona ne obuhvaća kamatu jer određuje da sporazumom o naknadi za ekspropriiranu nekretninu moraju biti određeni naročito oblik i visina naknade i rok do kojeg je korisnik eksproprijacije dužan ispuniti obvezu u pogledu naknade (članak 57. stavak 1. Zakona). Zakonom o izvlaštenju ('Narodne novine', br. 9/94) u članku 33. propisuje da, ukoliko nije sklopljena drugačija nagodba, naknada se određuje u novcu u visini tržišne vrijednosti nekretnina, koja se definira u članku 33. stavku 2. Zakona o izvlaštenju, a koja definicija također ne obuhvaća kamatu." U vezi s kamatom treba spomenuti i odluku Ustavnog suda broj: U-III-363/1999 od 17. siječnja 2002. u kojoj je Ustavni sud zaključio: "4. (...) Upravna tijela i Upravni sud pravilno su primijenili odgovarajuće odredbe Zakona o izvlaštenju. U presudi Upravnog suda Republike Hrvatske iznijet je zaključak tog Suda, sa sjednice sudaca od 18. prosinca 1998. godine, da zakonske zatezne kamate teku od dana donošenja rješenja o naknadi. U skladu s tim donijeti su navedeni upravni akti i presuda Upravnog suda Republike Hrvatske te njima podnositelju nisu povrijeđena ustavna prava ...".

81 Slična pravna situacija bila je i u predmetu broj: U-III-90/2002 (odluka Ustavnog suda broj: U-III-90/2002 od 23. listopada 2003.). Vidi i odluku Ustavnog suda broj: U-III-665/1999 od 13. prosinca 2000. u kojoj je navedeno da je citiranim zaključkom sjednice sudaca Upravnog suda Republike Hrvatske održane 18. prosinca 1998., utvrđeno da se, kada se o naknadi za izvlaštene (deposedirane) nekretnine odlučuje primjenom članaka 46. i 47. Zakona o izvlaštenju, naknada određuje prema stanju nekretnine u vrijeme eksproprijacije, ali prema tržišnoj vrijednosti u vrijeme utvrđivanja naknade.

82 Vidi odluku Ustavnog suda broj: U-III-630/1996, U-III-669/1996, U-III-731/1996, U-III-732/1996 od 19. studenoga 1997. ("Narodne novine", broj 134/97.).

uživanja vlasništva, načelo oduzimanje imovine te načelo kontrole korištenja imovine. Ova tri načela uređuju poneki oblik miješanja tijela vlasti država ugovornica u pravo na mirno uživanje vlasništva zajamčeno člankom 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju. Prvi, temeljni oblik miješanja u vlasništvo, izražen u drugom pravilu, odnosi se na oduzimanje vlasništva (*deprivation of property, taking property*). Oduzimanje vlasništva može biti definirano kao oduzimanje stvari od vlasnika ili oduzimanje obilježja vlasništva iz određenog pravnog odnosa. Kako to izražava Europski sud za ljudska prava, oduzimanje vlasništva u svojoj biti svodi se na “*prijenos vlasništva*” (*transfer of ownership, transfer of the title to the property*). Drugi oblik miješanja u vlasništvo, odnosi se na tzv. *kontrolu njegova korištenja*, kao ograničenje korištenja i raspolaganja imovinom koja se nameću vlasniku. Pravilo, sadržano u drugoj rečenici stavka 1. članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju glasi: “Nitko se ne smije lišiti svoga vlasništva, osim u javnom interesu, i to samo uz uvjete predviđene zakonom i općim načelima međunarodnog prava”. U odluci u predmetu *Bramelid i Malström protiv Švedske* (1982.) Europski je sud istaknuo da je druga rečenica ovoga stavka usmjerena isključivo na *istinsku eksproprijaciju (expropriation in the true sense)* te se ovaj oblik miješanja u vlasništvo najčešće svodi na: 1) eksproprijaciju ili izvlaštenje, 2) nacionalizaciju, ili 3) konfiskaciju.⁸³

U prikazu prakse Europskog suda o naknadi za izvlaštene nekretnine, usredotočili smo se na presudu *Scordino protiv Italije* (2006.)⁸⁴ u kojoj su navedena sva dotadašnja pravna stajališta Europskog suda u pogledu naknade za oduzetu imovinu. U toj presudi Europski sud bavio se pitanjem jesu li podnositelji zahtjeva zbog dobivene naknade za nekretnine koje su im bile izvlaštene pretrpjeli *nerazmjeran i prekomjeran teret*. Naime, podnositelji⁸⁵ zahtjeva tvrdili su da snose nerazmjeran teret zbog neprimjerenog iznosa naknade za izvlaštenje, koja je izračunata u skladu s kriterijima utvrđenim zakonom. Europski sud utvrdio je da nije postojao nijedan legitimni cilj u javnom ili općem interesu koji bi mogao opravdati činjenicu da su podnositelji zahtjeva dobili naknadu manju od tržišne vrijednosti za svoju izvlaštenu nekretninu.

Europski sud naveo je temeljna načela koja se odnose na vlasništvo i izvlaštenje te se u slučaju miješanja u pravo na mirno uživanje vlasništva, kako se ističe, mora

83 Vidi *Bramelid i Malström protiv Švedske* (1982.); usp. Jasna Omejec: *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourgški acquis*, Novi informator, Zagreb, 2013., str. 952. i dalje; o pitanjima jednakosti građana u primjeni Konvencije vidi Jasna Omejec: *Zabrana diskriminacije u praksi Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5/2009, str. 873.-979., a o problemima vezanima uz dugotrajnost takvih postupaka, vidi Nina Vajić: *Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5/2001., 981.-990.

84 Presuda *Scordino protiv Italije* (2006.) objavljena je na internetskim stranicama Europskog suda za ljudska prava: [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72925#{"itemid":\["001-72925"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-72925#{); vidi i Jasna Omejec: *Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourgški acquis*, op. cit., str. 1008.-1009.

85 Postupak u ovom predmetu pokrenut je na temelju zahtjeva (broj: 36813/97) protiv Talijanske Republike kojeg je 21. srpnja 1993. četvero talijanskih državljana podnijelo Europskoj komisiji za ljudska prava na temelju članka 25. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

postići “poštena ravnoteža” između potreba javnog interesa zajednice i zahtjeva zaštite temeljnih prava pojedinca. Nastojanje da se postigne ta ravnoteža odražava se u strukturi članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju u cjelini, pa time i u njegovoj drugoj rečenici, koja se treba tumačiti u svjetlu općeg načela proglašenog u prvoj rečenici. Osobito mora postojati razuman odnos razmjernosti između primijenjenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti bilo kojom mjerom koju primjenjuje država, uključujući i mjere kojima se osoba lišava svoga vlasništva.⁸⁶ Kad Europski sud određuje je li taj zahtjev ispunjen, on priznaje da država uživa široku slobodu procjene i u odnosu na odabir sredstava izvršenja i u odnosu na utvrđivanje jesu li posljedice izvršenja opravdane javnim interesom, a radi ostvarenja cilja zakona o kojemu je riječ.

Nadalje, da bi se ocijenilo poštuje li se osporenom mjerom potrebna poštena ravnoteža, a posebno ne nameće li se njome podnositeljima zahtjeva nerazmjerni teret, potrebno je uzeti u obzir uvjete određivanja naknade prema mjerodavnom zakonodavstvu. S tim u vezi, Europski sud je već utvrdio kako oduzimanje imovine bez isplate određenog iznosa koji je u razumnom odnosu s njenom vrijednošću, inače predstavlja nerazmjerno miješanje, a potpuno pomanjkanje naknade može se prema članku 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju smatrati opravdanim samo u iznimnim okolnostima. Međutim, članak 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju ne jamči pravo na punu naknadu u svim okolnostima.⁸⁷ Iako je istina da se u mnogim slučajevima zakonitog izvlaštenja, poput pojedinačnog izvlaštenja radi izgradnje ceste ili u druge svrhe “u javnom interesu” samo puna naknada može smatrati u razumnom odnosu s vrijednošću imovine, to pravilo nije bez iznimaka. Legitimni ciljevi u “javnom interesu”, poput onih kojima se teži u mjerama gospodarske reforme ili mjerama čija je svrha postići veću socijalnu pravdu, mogu zahtijevati naknadu manju od pune tržišne vrijednosti.⁸⁸

Europski je sud zauzeo stav da naknada niža od pune naknade može biti potrebna i *a fortiori* kad se imovina oduzima radi takvih temeljnih promjena ustavnog poretka zemlje kao što je prijelaz iz monarhije u republiku. Država ima široku slobodu procjene kad donosi zakone u kontekstu promjene političkog i gospodarskog poretka.⁸⁹ Europski sud potvrdio je to načelo u kontekstu prijelaza zemlje u demokratsko uređenje te je istaknuo kako pravila koja uređuju vlasničke odnose unutar zemlje “kad je riječ o dalekosežnom, ali spornom zakonodavnom sustavu sa značajnim gospodarskim učinkom na zemlju u cjelini” mogu uključivati odluke kojima se ograničava naknada za oduzetu imovinu ili povrat imovine na razinu ispod njene tržišne vrijednosti.⁹⁰ Osim toga, Europski sud je ponovio ta načela u vezi s donošenjem zakona i u “iznimnom kontekstu ujedinjenja Njemačke”.⁹¹

Primjenjujući navedena načela na konkretan slučaj, Europski sud utvrdio je da se predmet *Scordino protiv Italije* (2006.) odnosio na pojedinačno izvlaštenje, koje

86 Vidi *Pressos Compania Naviera S. A. i drugi protiv Belgije* (1995.), §. 38.

87 Vidi *Broniowski protiv Poljske* (2004.), §. 182.

88 Vidi *James i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (1986.), §. 54.

89 Vidi *Kopecký protiv Slovačke* (2004.), §. 35.

90 Vidi *Broniowski protiv Poljske* (2004.), op. cit., §. 182.

91 Vidi *von Maltzan i drugi protiv Njemačke* (2005.), §§. 77., 111. - 112.; *Jahn i drugi protiv Njemačke* (2005.).

nije bilo provedeno u okviru procesa gospodarske, socijalne ili političke reforme niti je bilo vezano uz bilo koje druge posebne okolnosti. Prema tome, kako je navedeno, Europski sud nije smatrao da bi postojao ijedan legitimni cilj “u javnome interesu” koji bi mogao opravdati naknadu manju od tržišne vrijednosti. Stoga je Europski sud naveo kako je naknada dosuđena podnositeljima zahtjeva bila *neprijmjerena*, zbog niskog iznosa koji je dosuđen i zbog toga što nije bilo razloga javnog interesa koji bi opravdali naknadu nižu od tržišne vrijednosti imovine. Zaključio je da su podnositelji zahtjeva morali podnijeti *nerazmjeran* i *prekomjeran teret* koji se nije mogao opravdati legitimnim ciljem u javnome interesu kojemu su težile vlasti, čime je došlo do povrede članka 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Iz prakse Europskog suda za ljudska prava vidljivo je da pojedinačna ljudska prava i temeljne slobode koje jamči Konvencija za zaštitu ljudskih prava ne predstavljaju “koncepte kriterija” čiji bi zahtjevi bili ostvareni općom primjenom u svim državama članicama Vijeća Europe, već su ona namijenjena izražavanju moralne predanosti objektivnim načelima liberalne demokracije.⁹² Praksa Europskog suda za ljudska prava ukazuje na pokušaj pomirenja tenzija između demokracije i konstitucionalizma, pa dva ključna elementa konstitucionalizma, *konceptcija ograničenja vlasti* i *sloboda pojedinca* kao temeljno načelo koje ovisi o poštovanju ljudskih prava, Europski sud dopunjuje demokracijom kao još jednim ustavnim sredstvom koje izvire iz ustavnog političkog procesa pojedine demokratske države, gdje i u pitanjima zaštite vlasništva i njegovih ograničenja koja one uvode, snažno gradi europski javni poredak.

7. ZAKLJUČAK

Funkcija je instituta izvlaštenja ili eksproprijacije da njime država zahvaća u imovinska prava te oduzima ili ograničava ta prava u svoju korist ili u korist pojedinih subjekata. *Potpunim izvlaštenjem* nekretnina postaje vlasništvo korisnika izvlaštenja čime prestaju pravo vlasništva i druga prava prijašnjeg vlasnika na toj nekretnini, a *nepotpunim izvlaštenjem* ograničava se pravo vlasništva na nekretnini ustanovljenjem zakupa ili ustanovljenjem služnosti. Vidljivo je da je država svojim pravno utemeljenim zahvatima ovlaštena oduzimati vlasništvo ako je takav čin nužan i od javnog interesa. Izvlašćuje se redovito nekretnina. Razlozi ograničavanja odnosno oduzimanja vlasništva u okviru onoga što nazivamo javnim interesom jesu, primjerice, izgradnja velikih infrastrukturnih objekata kojima je *conditio sine qua non* oduzimanje zemljišta na kojima bi se gradili. U Hrvatskoj se u doba socijalističkog sustava, za izvlaštenje davala tzv. *pravlična naknada* koja u pravilu ne bi bila odgovarajuća i bila bi ispod vrijednosti oduzetih nekretnina. Međutim, u današnjem građanskom društvu u kojem imovinski odnosi počivaju na individualističkim ustavnim načelima kojima se štiti vlasništvo, takva praksa ne bi bila prihvatljiva. Iznimno je važno da se onome kome se oduzima vlasništvo za naknadu pruži ekvivalent tržišne vrijednosti.

92 O tome opširnije u: George Letsas: *A Theory of interpretation of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2007., str. 11. i dalje.; Arsen Bačić: *Ustavni dijalog i konstitucionalizacija demokratske politike*, Zbornik HAZU “Konstitucionalizacija demokratske politike” s Okruglog stola održanog 18. prosinca 2013., Zagreb, 2014., str. 55.-61.

No, u gospodarskoj krizi i prilikama vrlo ograničenog tržišta, pojedine nekretnine katkada imaju tek potencijalnu vrijednost, te ako na tržištu za njih nema interesa, tada je i njihova realna vrijednost mala. Tržišna vrijednost, naime, predstavlja vrijednost izraženu u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu, što ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezina utvrđivanja.

Ustav Republike Hrvatske temelji se na etičkim načelima izraženima u njegovim temeljnim, najvišim vrednotama, sadržanima u članku 3., među kojima se ističu **socijalna pravda i nepovredivost vlasništva** koje itekako nalaze svoju važnost i primjenu u izvlaštenju. Najviše ustavne vrednote kao takve predstavljaju kriterij i smjernice tijelima državne uprave kao i sudovima u rješavanju pojedinih predmeta, uključujući i postupke izvlaštenja. Nakon donošenja Ustava 1990. godine, cijeli niz sistemskih zakona jamči pravo vlasništva štiteći ga kao temeljni institut slobodnog tržišnog gospodarstva, koje doduše može biti izvlašteno, ali isključivo ako za to postoji interes Republike Hrvatske (kao javni interes) uz naknadu tržišne vrijednosti. Štoviše, u hrvatskom sustavu traži se da se korištenjem nekretnine, za koju se namjerava predložiti izvlaštenje, u novoj namjeni postigne veća korist od one koja se postizala korištenjem te nekretnine na dosadašnji način.

Iako Ustavni sud Republike Hrvatske nema neposrednu nadležnost u postupcima izvlaštenja i određivanju naknade, nadležnost Ustavnog suda da odlučuje o suglasnosti zakona s Ustavom, kao i institut ustavne tužbe kojim se štite ljudska prava i temeljne slobode zajamčene Ustavom, stavlja Ustavni sud u položaj da, odlučivanjem o suglasnosti s Ustavom pojedinih odredaba zakona koje se odnose na postupak izvlaštenja, te odlučivanjem o zaštiti ustavnih prava koja bi mogla biti povrijeđena tijekom postupka izvlaštenja, ipak bude uključen i u određivanje naknade za izvlaštenje. Također, Europski sud za ljudska prava u Strasbourgu štiteći vlasništvo i druga temeljna prava i slobode zajamčene Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i pojedinim protokolima uz nju, svojim presudama pruža ovu zaštitu i u postupcima koji se odnose na naknadu za izvlaštene nekretnine.

Summary

CONSTITUTIONAL ASPECTS OF THE EXPROPRIATION COMPENSATION

Expropriation is an institute of Administrative Law by which the state intervenes in property rights of certain subjects and takes away or restricts those rights for its own benefit or for the benefit of other entities. While the *complete expropriation* of property becomes the full property of the *user of expropriation* that will cease the ownership and other rights of the former owner of the property, the *incomplete expropriation* restricts the ownership by establishing a lease or easement. The subject of expropriation is regularly an estate, which was esteemed to achieve a greater benefit used for the new purpose than it was before. The basic criterion for such a restriction or deprivation is the interest of the public that will exist if there is a need to build large infrastructure facilities such as roads, railways and hydroelectric power plants with its lake reservoirs. In order to build such facilities, it is necessary to deprive the land on which they are going to be built. The Croatian Constitution is based on the ethical principles that are expressed in its fundamental values. The social justice and the inviolability of ownership are two principles that will certainly find their place in the expropriation proceedings. Besides, Article 48 of the Constitution guarantees the right of ownership, and Article 50 prescribes that when in the interests of the Republic of Croatia it is possible to restrict or expropriate the ownership, with compensation of its market value. Finally, although the Croatian Constitutional Court has no direct jurisdiction in expropriation proceedings and determining compensation, the Constitutional Court is here to rule on the constitutionality of laws, as well as the institute of the constitutional complaint that protects human rights and fundamental freedoms guaranteed by the Constitution, gives the Constitutional Court the role to decide on the constitutionality of some provisions of the law relating to expropriation proceedings, and deciding on the protection of constitutional rights that could be violated during the process of expropriation, however, to be included in the process of determination of compensation for expropriated property. Also, the European Court of Human Rights in Strasbourg by its judgments provides this protection within the proceedings relating to compensation for expropriated properties by protecting property and other fundamental rights and freedoms guaranteed by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and its various protocols.

Key words: *expropriation, compensation for the complete expropriation, Constitutional court of the Republic of Croatia, European court for human rights.*

Zusammenfassung

**VERFASSUNGSRECHTLICHE ASPEKTE DER
BESTIMMUNG DER GEBÜHR FÜR VOLLSTÄNDIGE
ENTEIGNUNG**

Enteignung oder Expropriation stellt eine Institution des Verwaltungsrechts dar, durch die der Staat, mithilfe bestimmter Eingriffe, die Eigentumsrechte bestimmter Subjekten im eigenen Namen oder im Namen anderer Subjekte wegnimmt oder einschränkt. Während die Immobilie durch die vollständige Enteignung zum Eigentum des Besitzers der Immobilie wird, werden die Eigentumsrechte und andere Rechte des ehemaligen Besitzers der Immobilie durch die unvollständige Enteignung eingeschränkt mithilfe der Errichtung des Mietvertrags oder der Dienstbarkeit. Dieser Artikel befasst sich mit den verfassungsrechtlichen Aspekten der Entschädigungen für die vollständige Enteignung und gibt einen Überblick der Entwicklung des Instituts der Enteignung als einem Rechtsinstitut sowohl in Kroatien als auch in einigen europäischen Ländern. Wir werden sowohl die spezifischen Probleme, die mit dem Verfahren der Bestimmung der Gebühren in vollständiger Enteignung verbunden sind, als auch die Praxis des kroatischen Verfassungsgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg darstellen.

Schlüsselwörter: *Enteignung, Entschädigung für vollständige Enteignung, das kroatische Verfassungsgericht, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte.*

Riassunto

**PROFILI COSTITUZIONALI DI DETERMINAZIONE
DELL'INDENNIZZO PER L'ESPROPRIAZIONE TOTALE**

L'espropriazione è un istituto del diritto amministrativo con quale lo stato con le prese nei diritti patrimoniali priva o limita quelli diritti ai certi soggetti, a favore di se stesso o di qualche altri soggetti. Mentre con l'espropriazione totale l'immobile viene in proprietà dell'utente d'espropriazione, con che finisce la proprietà e gli altri diritti dell'ex proprietario sul rispettivo immobile, con l'espropriazione parziale si limita solo la proprietà sull'immobile per fondazione dell'affitto o della servitù. Oggetto dell'espropriazione rappresenta sempre un immobile di che si stima che con l'uso in nuova destinazione si realizzerebbe il profitto più grande di quel che c'è stato in uso dell'immobile di prima. Il criterio principale della limitazione o della privazione è l'interesse pubblico che esiste se c'è un'esigenza di costruire i grandi oggetti d'infrastruttura come sono le strade, linee ferroviarie, centrali idroelettriche

con i laghi d'accumulazione. Per costruire gli stabilimenti del genere è indispensabile privare le rispettive aree. La Costituzione croata è fondata sui principi etici espressi nei valori fondamentali. Sono addirittura la giustizia sociale e inviolabilità come due principi che trovino la loro applicazione nell'espropriazione. Inoltre, l'articolo 48 della Costituzione prescrive che si garantisca la proprietà e l'articolo 50. prescrive che sia possibile nell'interesse della Repubblica di Croazia limitare o privare la proprietà con un indennizzo di valore del mercato. Finalmente, nonostante la Corte costituzionale della Repubblica di Croazia costituzionale non ha la competenza diretta nelle procedure d'espropriazioni e di determinazione dei indennizzi, la competenza della Corte costituzionale di decidere sulla conformità delle leggi con la Costituzione, siccome l'istituto del ricorso costituzionale che protegge i diritti umani e le libertà fondamentali garantite della Costituzione, mette la Corte costituzionale nella posizione che con le sue decisioni di costituzionalità delle parecchie norme in relazione con l'espropriazione, siccome con le sue decisioni sulla protezione dei diritti costituzionali violati durante le procedure d'espropriazione, tuttavia avrebbe incluso anche nella determinazione dell'indennizzo per i beni espropriati. La Corte europea dei diritti dell'uomo a Strasburgo proteggendo la proprietà e gli altri diritti e libertà garantiti con la Convenzione per la protezione dei diritti umani e delle libertà e con i rispettivi protocolli, con i suoi verdetti offre la protezione anche nelle procedure che si riferiscono all'indennizzo per gli immobili espropriati.

Parole chiave: *espropriazione, indennizzo per l'espropriazione completa, Corte costituzionale della Repubblica di Croazia, Corte europea dei diritti dell'uomo.*

