

Doc. dr. sc. Frane Staničić

Izvorni znanstveni rad

UDK 347.234(430)

349.412.28(430)

Rad primljen: 13. studenoga 2015.

OPĆE UREĐENJE IZVLAŠTENJA U NJEMAČKOJ – POUKE ZA HRVATSKU**

Sažetak: *Izvlaštenje je institut kod kojega dolazi do zadiranja u pravo vlasništva, pri čemu se moraju osigurati sva procesna jamstva kako bi prava vlasnika nekretnine koja se izvlašćuje bila osigurana. Autor će u radu analizirati njemački sustav izvlaštenja za kojega smatra kako je najkompatibilniji s hrvatskim i iz kojega se mogu izvući određene pouke pomoću kojih bi naše zakonodavno uređenje ovog instituta moglo biti kvalitetnije. Koristeći njemačko zakonodavstvo kao predložak, autor će predložiti određene izmjene i dopune Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade.*

Ključne riječi: *izvlaštenje, javni interes, postupak izvlaštenja, procesna prava*

1. UVOD

U Republici Hrvatskoj izvlaštenje je uređeno Zakonom o izvlaštenju i određivanju naknade (dalje u radu: ZION)¹ koji je zamijenio Zakon o izvlaštenju² koji je bio na snazi punih 20 godina. Smatram da je ZION određena pitanja postupka izvlaštenja uredio na drukčiji način nego što je to bilo propisano prije, kao i da su nova rješenja proizvela situaciju koja je stavila vlasnika nekretnine koja se izvlašćuje u nepovoljniji položaj u odnosu na prijašnje uređenje.

U ovom radu analizirat ću uređenje izvlaštenja u Saveznoj Republici Njemačkoj koja ima vrlo napredan pravni okvir koji uređuje ovaj institut. Smatram da će analiza pokazati da se naš sustav inauguriran ZION-om može, adekvatnom primjenom određenih instituta njemačkog zakonodavstva, popraviti odnosno učiniti boljim. Naime, kada promotrimo ZION, onda ćemo vidjeti da postoji niz “spornih” rješenja koja nisu postojala do stupanja na snagu ovog Zakona, odnosno da je, smatram, novo uređenje ovog instituta manje kvalitetno od onoga koje je bilo na snazi u posljednjih 20 godina.

* Doc. dr. sc. Frane Staničić, Katedra za upravno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, 10000 Zagreb.

** Ovaj rad nastao je u okviru projekta “Novi hrvatski pravni sustav” Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

1 Narodne novine br. 74/2014.

2 Narodne novine br. 9/1994, 35/1994, 112/2000 – OUSRH, 114/2001, 79/2006, 45/2011 i 34/2012.

2. IZVLAŠTENJE KAO INSTITUT JAVNOG PRAVA

Izvlaštenje kao institut ima korijene daleko u prošlosti, vjerojatno od nastanka prvih država s definiranom vlašću i upravom. Uvijek su postojale situacije u kojima je javna vlast morala provesti određene radove od opće koristi. Često je za takve radove imala na raspolaganju vlastitu imovinu (najčešće zemljište), ali nekada ti radovi (primjerice navodnjavanje) nisu mogli biti izvedeni bez zadiranja u privatno vlasništvo pojedinaca. Naime, država uvijek ima dva puta u realizaciji vlastitog, odnosno općeg interesa. Prema nekim mišljenjima, prvi spomen izvlaštenja, (naravno ne pod tim nazivom) nalazimo još u sumerskom pravu kada je sumerski kralj ponudio naknadu za oduzimanje vinograda.³

Na području današnje Njemačke rijetko nalazimo na pravno uređenje instituta izvlaštenja prije 19. st. Ipak, određeni izvori nam pokazuju da se izvlaštenje ipak provodilo. Primjerice, u bremenskoj uredbi o gradnji nasipa iz 1693. opisuju se jedan oblik izvlaštenja. Nadalje, nalazimo i uredbu o izgradnji putova iz 1704. godine te saski Mandat o izgradnji cesta koji je propisivao da se za izgradnju cesta, potreban teren oduzimaao vlasnicima, uz punu naknadu.⁴

Institucionalno, pravno reguliranje instituta izvlaštenja nastalo je u vrijeme Francuske revolucije pa je tako Kutchner smatrao da povijest klasičnog izvlaštenja počinje Francuskom revolucijom.⁵ U Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina (*La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen*) ističe se: "Nitko se ne može ni najmanjeg dijela svojine riješiti bez suglasnosti vlasnika, izuzev ako to zahtijeva zakonito utvrđen javni interes, ali i tada samo uz pravično i prethodno obeštećenje." Nakon Revolucije, u francuskim zakonima o izvlaštenju do 1810. izgrađeni su gotovo svi elementi klasičnog izvlaštenja.

Načela postavljena Deklaracijom iznimno su se strogo poštovala. Primjerice, unatoč revolucionarnim događanjima, kada je vladi trebalo zemljište za izgradnju tvornice oružja 1794. godine, vlada je naknadu isplatila unaprijed.⁶

Izvlaštenje je, dakle, zahvat državne (najčešće) vlasti u pravo privatnog vlasništva autoritativnim aktom državnog tijela uz potpunu odštetu koja je određena zakonom, a taj zahvat se provodi zbog javnog interesa koji mora nedvojbeno biti utvrđen zakonom ili propisom, uz nemogućnost ostvarivanja općeg interesa na neki drugi, manje invazivan način.

Za postupak izvlaštenja potrebno je zadovoljiti sve navedene pretpostavke. Općenito, provođenje izvlaštenja je znak da se ekonomski i općedruštveni interesi nisu mogli spojiti pa je javna vlast posegnula za nepopularnim, ali nužnim instrumentom. Dakle, smatram da su pretpostavke za provođenje izvlaštenja sljedeće:

1. postojanje vlasništva

3 Vidi u: *West's Encyclopedia of American Law*, Vol. 4. West Group, St. Paul, 1997., str. 227. i u: Đerđa, D., *Određivanje naknade za izvlaštenje nekretninu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 26, br. 1, 2005., 1., str. 476.

4 Meyer, G., *Das Recht der Expropriation*, Verlag der serigschen Buchhandlung, Leipzig, 1868., str. 136. i 137.

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

6 Reynolds, S., *Before Eminent Domain, Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good*, The university of north Carolina press, Chappel hill, 2010., str. 64., Jobses, W. J., *Expropriation in Roman Law*, *Law Quarterly Review*, br. 45, 1929., str. 526.

2. pravno uređenje izvlaštenja⁷
3. postojanje javnog interesa
4. nemogućnost ostvarenja tog javnog interesa na način blaži za vlasnika i
5. davanje⁸ naknade za izvlaštenu nekretninu.⁹

Dakako, uz ove, osnovne pretpostavke, mogu se postaviti i druge, ovisno o pravnom sustavu. Primjerice, često pravni sustavi propisuju obvezu prethodnog pokušaja stjecanja nekretnine “mirnim” putem.¹⁰

Smatram da je izvlaštenje institut javnog prava zbog više razloga:

1. Izvlaštenjem se ostvaruje opći interes te se ono ne može provesti ako opći interes ne postoji.
2. Izvlaštenje se provodi na temelju upravnog akta koji autoritativno donosi za to nadležno tijelo, u pravilu, u upravnom postupku te nastaje upravnopravni odnos koji karakterizira subordinirani odnos stranaka.
3. Iako se prijenos prava vlasništva vrši po pravilima stvarnog prava, taj se prijenos vrši na temelju, u pravilu, pravomoćnog upravnog akta, a sam prijenos vlasništva nije izravno vezan s mogućnošću stupanja u posjed izvlaštene nekretnine.
4. Naknada za izvlaštenu nekretninu u pravilu određuje se autoritativnom odlukom nadležnog tijela, pri čemu u nizu slučajeva ne mora odražavati tržišnu vrijednost nekretnine koja se izvlašćuje iako vlasnik ima pravo na njeno osporavanje.
5. Mogućnost sklapanja sporazuma ne znači dispozitivnost ni “sklapanje” ugovora; naime, i u slučaju sklapanja nagodbe o naknadi donosi se upravni akt o izvlaštenju. Ako sporazuma nema, izvlaštenje se provodi, u zakonom određenom postupku, a naknada se određuje autoritativno. Dođe li pak, do sporazuma o svim spornim pitanjima, postupak se obustavlja te se ne provodi izvlaštenje nego sklapa ugovor o kupoprodaji.

Kada se sagleda sve izneseno, jasno je da je sada moguće definirati izvlaštenje kao institut javnog prava kod kojega javna vlast autoritativnim aktom, utemeljenim na zakonu, a radi ostvarivanja javnog interesa koji mora biti nedvojbeno utvrđen, zahvaća u pravo vlasništva pojedinca uz obvezu davanja pune naknade, a koji se provodi kada je na drugi, blaži način, nemoguće pomiriti javni i privatni interes.¹¹ Razlikuju se dvije vrste izvlaštenja: a) potpuno izvlaštenje i b) nepotpuno izvlaštenje.

7 U Austriji je još 1867. bilo propisano da se izvlaštenje može provesti samo “u slučajevima i na način koji je propisan zakonom.” Vidjeti u: Herrnitz, R., *Oesterreichisches Verwaltungsrecht*, Verlag von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1925., str. 60.

8 Davanje naknade jer naknada može biti u gotovu novcu, ali i u drugoj nekretnini ili nekom drugom obliku o kojem bi se eventualno dogovorili korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine, p. a.

9 Slično Đerđa, *op. cit.* u bilj. 3., str. 477.

10 Tako je, primjerice, i u austrijskom pravu. “(...) izvlaštenje je *ultima ratio*, koje se može provesti samo kada se stjecanje (npr. zgrade ili ulice) ne može na drugi način, osim izvlaštenjem, ostvariti.” Vidjeti u: Adamovich, L.K. i Funk, B-C., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer Verlag, Wien, New York, 1987., str. 177.

11 Staničić, F., *Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj* (neobjavljena doktorska disertacija), Zagreb, 2011., str. 60. i 61.

3. OPĆENITO O IZVLAŠTENJU U NJEMAČKOJ

Pravo izvlaštenja u Njemačkoj većina njemačkih autora smatra uspostavljenim tek donošenjem Weimarskog ustava (*Weimarer Reichsverfassung*). Naime, u Ustavu *Reicha*, donesenom 1871. godine nije bilo odredbi kojima bi se jamčilo vlasništvo, nego je to bilo ostavljeno ustavima pojedinih država te je takvo uređenje potrajalo sve do donošenja Weimarskog ustava.¹² Izvlaštenje se, prema čl. 153. st. 2. Weimarskog ustava smjelo provoditi samo ako se provodilo radi ostvarenja općeg dobra te ako je bilo utemeljeno na zakonu, uz plaćanja razmjerne odštete.¹³

Prva prisilna izvlaštenja nekretnina u cilju ostvarenja općeg dobra koja su potvrđena ispravama mogu se u Njemačkoj pratiti unatrag do “procvjetalih gradova srednjeg vijeka”. I kasniji zapisi pokazuju da prisilna predaja nekretnina u ovom vremenskom razdoblju nije bila nepoznata. Naravno, ne možemo govoriti o “pravom” izvlaštenju u punom smislu riječi, budući da se sve do 17. st. državna vlast temeljila na vlasništvu vladara u feudalnom sustavu koji je imao ovlaštenje na nekretninama podređenih vazala. Prema tome, prisilno oduzimanje nekretnina na ovaj način, s pomoću personalnih *titulusa* nema ništa zajedničko s modernim pravom vlasništva ni modernim pravom izvlaštenja.¹⁴

Od 17. st. razvija se samostalna javnopravna vlast čime se postavlja temelj za razvoj modernog prava izvlaštenja. Naime, tek postavljanjem prirodnih granica apsolutnoj moći monarha, a u koje se ubrajalo privatno vlasništvo, stvaraju se strukturni uvjeti za razvoj modernog izvlaštenja. Za trajanja apsolutizma, prema Frenzelu, nije se oblikovao pravni institut izvlaštenja. Prisilno zadiranje “gospodara” u pravo vlasništva bilo je, zbog postojanja *ius eminens* izraz mogućnosti koja mu je generalno bila priznata, čime je mogao oduzeti pravilno i zakonito stečena prava pojedinca.¹⁵

Prusko i bavarsko zemljišno pravo u 18. stoljeću formira institut prisilne kupnje prema kojemu je država ovlaštena prisiliti nekoga na prodaju svoje stvari samo onda ako je to potrebno radi javnog dobra.¹⁶

Izvlaštenje i pravo vlasništva ulaze u ustavne isprave pojedinih njemačkih država nakon pobjede građanskog liberalnog pokreta. Prve su to učinile južne i srednonjemačke države koje su već na početku 19. st. u svojim propisima o izvlaštenju uspostavile javno dobro kao pravni razlog izvlaštenja. Sjevernonjemačke države, na čelu s Prusijom, isto su napravile tek 1890., kada je Pruskom ispravom o ustavu propisana ustavna zaštita vlasništva za sjevernonjemačke države, koje može biti ograničeno izvlaštenjem u cilju ostvarenja javnog dobra.¹⁷

12 Frenzel, M., *Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung*, Duncker & Humboldt, Berlin, 1978., str. 25.

13 Erichsen, H.-U., Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, De Gruyter, Berlin, 2006., str. 879.

14 Frenzel, *op. cit.* u bilj. 12., str. 22. i 23.

15 *Ibid.*, str. 23.

16 Navedeno se pozitivno očitavalo u §§ 74. i 75. *Enleitung zum Preussischen allgemeinen Landrecht*. Vidjeti u: Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 879. i 881.

17 Frenzel, *op. cit.* u bilj. 12., str. 25.

Kada promatramo razvoj ustavnopravnih pretpostavki izvlaštenja u srednje i južnonjemačkim državama već od 1830. godine, ustavne isprave pojedine zemlje smatrale su pojam javnog dobra u smislu prava izvlaštenja pretpostavkom za zadiranje u pravo vlasništva. Prema tome, kraljevska, odnosno izvršna vlast nije mogla zadirati u pravo vlasništva bez ispunjenja ove pretpostavke. Od tog doba pravo na naknadu smatra se ustavnim pravom.¹⁸

Pravo izvlaštenja na razini Njemačke većina njemačkih autora smatra uspostavljenim tek donošenjem Weimarskog ustava. Ipak, sredinom 19. stoljeća u Njemačkoj može se govoriti o znanstveno utemeljenom i u čvrste pojmove transponiranom institutu izvlaštenja. To je dijelom i posljedica industrijske revolucije koja je dala povod provođenju mnogobrojnih postupaka izvlaštenja te se faktička situacija u gospodarskom životu morala preslikati i u ustavne isprave njemačkih država.

Nakon donošenja Weimarskog ustava, u njemačkom ustavnom pravu razvija se zaštita pojedinca pri provođenju izvlaštenja. Međutim, i dalje nije postojala sudska kontrola odluke o postojanju općeg dobra radi kojega se provodi izvlaštenje, a zakonom je moglo biti isključeno davanje naknade.¹⁹ Naime, ovaj je Ustav samo načelno propisivao davanje naknade. Ipak, davanje naknade moglo se isključiti samo na saveznoj razini, dok su zemlje morale u svojim zakonima propisivati obvezu davanja naknade.²⁰ Ipak, donošenjem Weimarskog ustava ustavnopravni teret opravdavanja povrede prava vlasništva više nije bio ograničen samo na sam akt zadiranja, nego je kao ustavno pravo obuhvaćao i posljedice povrede prava vlasništva u smislu prava na “odštetu i kompenzaciju”.²¹

Donošenjem *Grundgesetzes* (dalje u radu: GG),²² dolazi do velikih promjena u odnosu na Weimarski ustav. Naime, čl. 14.²³ Ustava jamči pravo vlasništva. Vlasništvo se ne može oduzeti bez naknade. Sam GG, prema njemačkim autorima, u čl. 14. stvara klauzulu o povezanosti (*Junktimklausel*).²⁴ Značenje je ove klauzule u sljedećem: da bi zakon koji uređuje izvlaštenje bio u skladu s Ustavom, u njemu mora biti zadovoljen uvjet pravednog vaganja interesa javnosti i sudionika u postupku.²⁵

U njemačkoj pravnoj teoriji, Meyer definira izvlaštenje na sljedeći način: “Kod izvlaštenja radi se baš o tome, da točno određeno imovinsko pravo koje je prikladno za izvođenje neke

18 *Ibid.*

19 Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 879.

20 *Ibid.*, str. 880.

21 *Ibid.*, str. 879.

22 BGBl. S. 1 iz 1949.

23 “(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.

(2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.

(3) 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.”

24 Vidjeti i u: Krefit, F., *Öffentlichrechtliche Ersatzleistungen*, de Gruyter, Berlin, 1998., str. 61.

25 *Ibid.*, str. 882. Tako i Detterbeck, S., *Öffentliches Recht – Ein Basislehrbuch mit Übungsfallen für das Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht*, Franz Vahlen, München, 2009., str. 222.

javne svrhe prelazi iz imovinske sfere jednog subjekta prava u imovinsku sferu drugog subjekta prava.”²⁶

Drugi znameniti njemački pisac Walter Jellinek definira izvlaštenje kao: “(...) oduzimanje ili opterećivanje zemljišta ili drugih prava na istima, kada je takva mjera potrebna za provođenje određenog javnog pothvata, putem upravnog akta uz naknadu.”²⁷

Izvlaštenjem se, u njemačkom pravu, smatraju samo potpuna ili djelomična oduzimanja prava koja su zaštićena kao vlasništvo na temelju akta državne vlasti. Ono se u pravilu provodi donošenjem upravnog akta na temelju zakona, a iznimno se može provesti i neposredno zakonom.²⁸

Kada se provodi na temelju zakona, zakon utvrđuje vlasnike koji će biti izvlašteni i opseg izvlaštenja te postavlja visinu naknade.²⁹

Izvlaštenje je, dakle, zahvat državne vlasti u pravo vlasništva pojedinca, bilo potpunim ili djelomičnim oduzimanjem konkretnih subjektivnih prava koja su zaštićena čl. 14. st. 1. reč. 1. GG-a.³⁰

Prema praksi njemačkog Saveznog ustavnog suda – *Bundesverfassungsgericht* (dalje u radu: BVG), “izvlaštenje je, u smislu čl. 14. reč. 3. GG-a, zahvat države u vlasništvo pojedinca. Njegov je cilj potpuno ili djelomično oduzimanje prava, koja su zaštićena čl. 14. reč. 1. GG-a.”³¹

Postupak izvlaštenja u Njemačkoj u jednom je dijelu uređen saveznim pravom, a u drugim dijelom pravom saveznih zemalja. Prema čl. 74. t. 14. Ustava,³² Savez ima zakonodavnu nadležnost za područje izvlaštenja, ali samo za područja za koja je inače zakonodavno nadležan. Savez dosad nije koristio svoje ustavno pravo da bi iscrpno propisao postupak izvlaštenja, nego je samo u pojedinim zakonima utvrđivao pretpostavke za izvlaštenje, važne točke u postupku, a u ostalim stvarima upućivao je na zakone pojedinih zemalja o izvlaštenju. Ipak, pojedini zakoni uređuju cijeli postupak, kao primjerice Zakon o nabavi zemljišta (*Landbeschaffungsgesetz*, dalje u radu: LBG)³³ ili Savezni zakon o rudarstvu (*Bundesberggesetz*).³⁴ Pravilo je sljedeće: ako savezni zakon nije uredio materiju izvlaštenja u potpunosti, potrebno je primijeniti pravo zemlje, čak i kada se izvlaštenje vrši u korist Saveza ili na temelju saveznog prava.³⁵

26 Meyer, *op. cit.* u bilj. 4., str. 3.

27 Jellinek, W., *Verwaltungsrecht*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1934., str. 402.

28 Erichsen, Ehlers, D., *op. cit.* u bilj. 13., str. 884. Tako i Peine, F-J., *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit höchstrichterlichen Entscheidungen auf CD-ROM*, C.F. Müller, Hamburg, 2008., str. 295.

29 Aust, M., Pasternak, D., *Die Enteignungsentschädigung*, De Gruyter, Berlin, 2007., str. 101.

30 Rozek, J., *Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung*, Tübingen, 1998., str. 21. i 22.

31 Kreft, *op. cit.* u bilj. 24., str. 53.

32 “(1) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: (...)
14. das Recht der Enteignung, soweit sie auf den Sachgebieten der Artikel 73 und 74 in Betracht kommt;”

33 BGBl. I S. 134 FNA 54–3 iz 1957., BGBl. I S. 2723 iz 2009. BGBl. I S. 1474 iz 2015.

34 BGBl. I S. 1310 FNA 750–15 iz 1980., BGBl. I S. 2585 iz 2009. BGBl. I S. 1474 iz 2015.

35 Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 891. i 892.

Kao primjer saveznog zakona koji uređuje cijeli postupak izvlaštenja, analizirat će se *Bundesbaugesetz* (dalje u radu: BauG).³⁶ Ovaj je Zakon detaljno uređio cjelokupni postupak izvlaštenja pa će se s pomoću njega prikazati izvlaštenje u Njemačkoj. Zemaljski zakoni, kako će se pokazati, na veoma sličan način uređuju materiju izvlaštenja, a neki se i izravno pozivaju³⁷ na odredbe BauG-a te su posljedično veoma kratki. Primjerice, EnteigG ima svega dvanaest kratkih paragrafa. Uz to, brojni zemaljski zakoni sadržavaju odredbu da je njima uređeno izvlaštenje u toj zemlji, ako saveznim pravom nije drukčije uređeno. Zbog svega navedenog može se reći da je ovaj savezni zakon reprezentativni primjer uređenja izvlaštenja u Njemačkoj.³⁸

3.1. PREDMET I RAZLOZI IZVLAŠTENJA

Prema Weimarskom ustavu, pojam prava vlasništva bio je proširen na sva vrijednosna privatna prava, uključujući prava potraživanja i prava poslovnog nastana, a isključena su bila samo javna prava te se vlasništvo nad njima moglo oduzeti ili ograničiti zakonom ili upravnim aktom.

GG propisuje, u čl. 14. reč. 3., da se vlasništvo može izvlastiti samo ako je njegovo provođenje od općeg dobra (*nur zum Wohle der Allgemeinheit*).

Kada se analizira njemačko zakonodavstvo, može se zaključiti da je u njemačkom pravu gotovo nemoguće nabrojiti dopuštene svrhe u koje se može provesti izvlaštenje. Dijelom je tome uzrok i GG koji vrlo široko propisuje mogućnost provođenja izvlaštenja, a dijelom je tako i zbog jasne nemogućnosti da se sve dopustive svrhe unaprijed odrede zakonskim tekstovima, pa su i svrhe koje jesu navedene, navedene samo primjerice.

Izvlaštenje se prema GG-u pa onda i prema BauG-u, može provesti samo ako je ono potrebno radi ostvarenje općeg dobra³⁹ (*wenn das Wohl der Allgemeinheit⁴⁰ sie erfordert*), i kada to opće dobro nije moguće ostvariti ni na jedan drugi način.⁴¹ Upravo zbog toga BauG propisuje da korisnik izvlaštenja prethodno mora ozbiljno pokušati pribaviti zemljište koje je potrebno za ostvarenje općeg dobra.⁴² U tu svrhu korisnik je izvlaštenja prethodno morao ponuditi odgovarajuću nekretninu u zamjenu. Jednako tako korisnik izvlaštenja mora dokazati da će zemljište koristiti u svrhu radi koje se izvlaštenje provodi (§ 87. st. 2. BauG-a).

36 BGBl. I S. 2414 iz 2004., BGBl. I S. 1722 iz 2015.

37 Vidjeti, primjerice, § 4. *Enteignungsgesetz für die Freie Hansestadt Bremen* (dalje u radu: EnteigG), Brem.GBl. S. 129 iz 1965., Brem.GBl. S. 263 iz 2014., §§ 5., 7. i 9. *Hamburgisches Enteignungsgesetz* (dalje u radu: EntG), HmbGVBl. S. 305 iz 1980. i HmbGVBl. S. 107 iz 2004. i § 10. st. 2. *Enteignungsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern* (dalje u radu: MVEntG), GVOBl. M-V S. 178, GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr.214 -1 iz 1993., GVOBl. M-V S. 535 iz 2005.

38 Tako i Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 892.

39 Tako i Aust, Pasternak, *op. cit.* u bilj. 29., str. 101.

40 O pojmu *das Wohle der Allgemeinheit* v. opširnije u: Schmidt-Aßmann, E., *Das allgemeine Verwaltungsrecht*, Springer, Berlin, 2006., str. 152. i 153.

41 Tako i §§ 1. i 2. EntG-a, § 4 *Enteignungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt* (dalje u radu: EnteigG LSA), GVBl. LSA S. 508, ber. S. 759) BS LSA 214.2 iz 1992., GVBl. LSA S. 192 iz 2010.

42 Tako i §§ 11. st. 2. LBG-a, § 5. *Enteignungsgesetz des Landes Hessen* (dalje u radu: HEG), GVBl. I S. 107, GVBl. II 303-8 iz 1973., GVBl. I S. 548, iz 2007., GVBl. S. 290 iz 2012. § 4. *Enteignungsgesetz des Landes Brandenburg* (dalje u radu: EntGBbg), GVBl. I S. 430 Sa BbgLR 204-1 iz 1992., GVBl. I S. 72 iz 1997., § 3. st. 2. MVEntG-a.

Prema njemačkim autorima, uprava je klasični nositelj društvenog interesa, a opći interes je onaj koji je izravno usmjeren prema ispunjenju zajedničkih interesa svih.⁴³ Nema jednostavnog i automatskog definiranja općeg interesa, on nije unaprijed definiran ni opsegom, niti ga je lako odijeliti od privatnog. Naime, javni i privatni interes mogu se međusobno prožimati. Zato je potrebno paziti kada prestaje javni interes, a počinje privatni.⁴⁴

Unatoč GG-om i zakonima proklamiranom pravilu da se izvlaštenje može provesti samo ako se njime ostvaruje opće dobro, neki autori smatraju da se ono dopušta i u korist privatnog interesa.⁴⁵

Naime, prema formulaciji klasične forme o javnom interesu, kao što je čl. 14. st. 3. reč. 1. GG-a ustavno utvrđuje, izvlaštenje dopušteno samo u korist javnog interesa. Čisti privatni interesi, bez obzira na to koliko važni, dakle, ne mogu opravdati izvlaštenje. Međutim, doktrina o izvlaštenju te sudska praksa prelaze preko formulacije čl. 14. st. 3. GG-a na način da potvrđuju načelo da je izvlaštenje isključeno kada je u korist privatnog interesa, ali se iznimno može dopustiti, kada povreda prava izvlaštenjem nije samo u privatnom, nego istodobno i u javnom interesu.⁴⁶

Vidimo da se i u njemačkom pravu, tj. doktrini i sudskoj praksi javila jednaka dvojba koja se pojavila i u francuskom pravu, kao i u Sjedinjenim Američkim Državama. Ta se dvojba tiče javnog interesa, odnosno, ostvaruje li se, ostvarenjem privatnog interesa, i javni interes. Naime, može li se ustvrditi da je u javnom interesu izvlaštenje nekretnine za izgradnju trgovačkog centra? Bi li izvlaštenje moglo biti instrument za stvaranje radnih mjesta?⁴⁷ Prihvatimo li takav stav, izvlaštenje postaje samo jedna od gospodarsko usmjerujućih mjera kojima država namjerava utjecati na gospodarska kretanja, prema vlastitim gospodarskim i socijalno političkim ciljevima.⁴⁸

Navedenu dvojbu riješio je BVG svojom formulom "gospodarsko političke neutralnosti", koja znači da zakonodavac može slijediti svaku gospodarsku politiku koja mu se čini primjerena, ako pri tome uzima u obzir savezno-zemaljsku raspodjelu nadležnosti, socijalnopravnu državnu ustavnu funkciju, kao i ustavna jamstva.⁴⁹

Međutim, time i dalje nije riješeno, kao ni u Francuskoj, a ni u SAD-u, temeljno pitanje, a to je pitanje obveznosti postojanja javnog interesa. U Njemačkoj bi jedino opsegom velika izvlaštenja i to na teret jednostrano određene skupine radi provedbe centralno koncipiranog i usmjeravanog gospodarskog koncepta bila nedvojbeno protuustavna.⁵⁰ U svim drugim slučajevima praksa mora dati odgovor.

43 Detaljnije o pojmu općeg interesa v. i u: Eschenbach, J., *Der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums*, Duncker & Humblot, Berlin, 1996., str. 461.–466.

44 Schmidt-Aßmann, *op. cit.* u bilj. 49., str. 151. i 152.

45 Frenzel, *op. cit.* u bilj. 12., str. 73.

46 *Ibid.*, a tako i Kreft, *op. cit.* u bilj. 24., str. 59.

47 Tako i Frenzel, *op. cit.* u bilj. 12., str. 109.

48 *Ibid.*

49 *Ibid.*, str. 110. i 111.

50 *Ibid.*, str. 111. Vidjeti i Peine, *op. cit.* u bilj. 28., str. 296.

Dopustivo je provesti izvlaštenje samo ako je upravo nekretnina koja se izvlašćuje potrebna za ostvarenje svrhe u koju se ono provodi. Osim toga, zbog načela razmjernosti,⁵¹ ako se svrha može postići ograničavanjem prava vlasništva umjesto njegovim oduzimanjem, onda se smije provesti samo nepotpuno izvlaštenje (§ 92. st. 1. BauG-a).

Ako se izvlaštenjem stvaraju stvarna prava na nekretnini, vlasnik ima pravo, ako mu je takva situacija neizdrživa, tražiti provođenje potpunog izvlaštenja. Jednako tako, u slučaju provođenja djelomičnog izvlaštenja nekretnine, vlasnik ima pravo tražiti da se ona potpuno izvlasti ako za njega ostatak zemljišta više nema ekonomsku korist. Isto pravo ima i glede pripadaka zemljištu, kada ih više, zbog provedenog izvlaštenja, ne može ekonomski svrsishodno upotrebljavati (§ 92. st. 4. BauG-a).⁵²

Prema BauG-u, izvlaštenje se provodi radi⁵³ izgradnje na zemljišnim parcelama, u skladu s prostornim planovima, zatim radi povećanja izgrađenosti podrazvijenih područja. Zanimljivost je ovog Zakona da se nekretnina može izvlastiti u svrhu davanja naknade za drugu izvlastenu nekretninu, ako se naknada daje u drugoj nekretnini (§ 85. t. 3. BauG-a) te da se nadoknade izvlastena prava drugim pravima.

Izvlastiti se mogu nekretnine, ali i prava na zemljištu, zatim prava koja omogućavaju njihovim imateljima stjecanje zemljišta (primjerice pravo prvokupa, p. a.) ili prava koja strankama koje su u obvezi ograničavaju uporabu zemljišta.⁵⁴ Kada se izvlašćuju takva prava, njihov imatelj ima pravo na naknadu prema građanskom pravu.

3.2. KORISNIK IZVLAŠTENJA

Korisnik izvlaštenja može biti, načelno, svaka pravna i fizička osoba.⁵⁵ Međutim, LBG, primjerice, ograničava izvlaštenje samo u korist savezne države, u ime koje djeluje nadležni savezni ministar ili po njemu ovlaštena osoba u nadležnom tijelu u zemlji.⁵⁶

3.3. VRSTE IZVLAŠTENJA

Izvlaštenje može biti potpuno i nepotpuno, odnosno vlasništvo se može oduzeti potpuno ili djelomično (kada se izvlašćuje samo dio nekretnine, v. § 86. st. 2. BauG-a), ili se pravo vla-

51 Tako i Detterbeck, *op. cit.* u bilj. 25., str. 223.

52 Tako i § 14. LBG-a.

53 Prema § 1. LBG-a, izvlaštenje se može provesti radi sljedećih svrha: radi obrane, izvršavanja međunarodnih ugovora glede stacioniranja oružanih snaga stranih država, za dodjelu naknade za provođenje izvlaštenja, za izgradnju javnih usluga i opreme za obranu odnosno izgradnju objekata u kojima će se stacionirati strane oružane snage, za smještaj osoba, tvrtki i javnih institucija i za izgradnju infrastrukture za obranu.

54 Vidjeti i § 12. LBG-a.

55 Vidjeti i Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 890.

56 Vidjeti § 11. st. 1. LBG-a.

sništva može samo ograničiti.⁵⁷ Vlasništvo se, primjerice, ako je ono za ostvarenje općeg dobra potrebno samo privremeno, može ograničiti zasnivanjem zakupa.⁵⁸

Jednako tako vrijedi i za izvlaštenje stvarnih i drugih prava, ona se također mogu oduzeti ili ograničiti.

3.3.1. Posebne vrste izvlaštenja

U njemačkom pravu postoje dvije specifične vrste izvlaštenja: izvlaštenje radi naknade i ponovno izvlaštenje.

3.3.1.1. Izvlaštenje radi naknade

Dopušta se izvlaštenje zemljišta radi davanja naknade u formi odgovarajuće nekretnine⁵⁹ u sljedećim slučajevima:

1. u slučajevima kada se vlasniku kojega se izvlašćuje mora dati naknada u nekretnini sukladno § 100. BauG-a⁶⁰
2. kada nije moguće pribaviti odgovarajuće zemljište unutar predviđenog vremena za urbanu rekonstrukciju, bilo iz zemljišta kojima je vlasnik korisnik izvlaštenja, bilo od zemljišta kojima je vlasnik Savez ili zemlja, lokalna jedinica ili pravna osoba u kojoj Savez ili zemlja imaju prevladavajući vlasnički udio i
3. kada korisnik izvlaštenja opravdano nije mogao steći odgovarajuću nekretninu samostalno uz razumne uvjete, posebno kada korisnik izvlaštenja u zamjenu nudi odgovarajuću nekretninu u svom vlasništvu, ili u vlasništvu osoba u kojima ima prevladavajući udio.

Međutim, nekretnina se ne može izvlastiti u ovu svrhu u sljedećim slučajevima:

1. vlasnik takve nekretnine, ili u slučajevima poljoprivrednog korištenja, njezin korisnik, egzistencijalno ovisi o toj nekretnini te bi bilo nerazumno da mu se nekretnina oduzme
2. zemljište ili prihodi od zemljišta izravno služe, ili su namijenjeni javnim svrhama ili javnoj dobrobiti, ili svrhama poučavanja, istraživanja, medicinske i zdravstvene zaštite, obrazovanja, radu crkava ili vjerskih zajednica koje djeluju po pravilima javnog prava i njihovih institucija
3. ako se nalazi izvan područja pokrivenog prostornim planom i izvan izgrađenih područja – osim ako su namijenjena poljoprivrednoj ili šumarskoj uporabi
4. neće se dopustiti izvlaštenje u svrhu davanja naknade vlasniku nekretnine koja je izvlaštena da bi se pribavila odgovarajuća nekretnina.

57 Vidjeti i Eschenbach, *op. cit.* u bilj. 43., str. 458.–460.

58 Vidjeti § 4. st. 2. HEG-a.

59 Vidjeti i § 6. HEG-a.

60 Kada to posebno zatraži vlasnik kojemu je nekretnina nužna za trajno obavljanje profesije, odnosno kada mu ta nekretnina predstavlja sredstvo za život.

3.3.1.2. Ponovno izvlaštenje (*Rückenteignung*)

Ponovno izvlaštenje (*Rückenteignung*) pravo je prijašnjeg vlasnika izvlaštene nekretnine na povrat i ponovnu kupnju svoje izvlaštene nekretnine, ako u vremenu uporabe danom za svrhu za koju je izvlaštena nije toj svrsi privedena ili ako općina nije na vrijeme izvršila svoju zakonsku obvezu prijenosa vlasništva.⁶¹

Prijašnji vlasnik izvlaštene nekretnine, prema BauG-u, ima pravo zatražiti povrat izvlaštene nekretnine kada:

1. korisnik izvlaštenja ili njegov zakoniti nasljednik ne koristi izvlaštenu nekretninu u svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno, u razdoblju u kojem mu je to obveza ili
2. ako je lokalna jedinica propustila izvršiti svoje zakonske obveze prema § 89. BauG-a.⁶²

Do povrata izvlaštene nekretnine ne može doći ako je osoba čije je zemljište izvlašteno i sama do tog zemljišta došla izvlaštenjem u skladu s BauG-om ili u skladu sa Zakonom o pribavljanju građevinskog zemljišta (*Baulandbeschaffungsgesetz*) ili ako je pokrenut postupak ponovnog izvlaštenja tog zemljišta u korist druge stranke koja je spremna ostvariti javnu svrhu, a prijašnji vlasnik ne može dokazati da će sam ostvariti javnu svrhu u predviđenom vremenskom razdoblju.

Rok za podnošenje zahtjeva za povratom izvlaštene nekretnine dvije je godine od dana nastanka razloga za povrat, a o zahtjevu odlučuje tijelo koje je rješavalo o prvobitnom zahtjevu za izvlaštenjem. Nadležno tijelo ima pravo odbiti zahtjev ako je u međuvremenu došlo do znatnih promjena na zemljištu ili ako je naknada, u obliku druge nekretnine, već dana (§ 102. BauG-a).⁶³ Nadležno tijelo postupak vodi sukladno odredbama BauG-a o postupku izvlaštenja.⁶⁴

U slučaju povrata, vlasnik nekretnine dužan je platiti naknadu, ali samo u iznosu tržišne naknade, bez uzimanja u obzir drugih gubitaka nastalih povratom,⁶⁵ a naknada ne smije premašiti prvotnu naknadu danu za nekretninu (njezin tržišni dio, p. a.).⁶⁶

3.4. POSTUPAK IZVLAŠTENJA

Općenito, izvlaštenje je u Njemačkoj dopušteno kada se vrši radi ostvarenja općeg interesa, bez obzira na to tko je korisnik izvlaštenja – država ili privatna osoba koja ima ovlast provo-

61 Aust, Pasternak, *op. cit.* u bilj. 29., str. 289.

62 Vidjeti i §§ 40. i 41. EnteigG LSA-a, § 50. HEG-a, §§ 42. i 43. EntGBgb-a.

Prema § 57. st. 1. LBG-a, prijašnji vlasnik može zatražiti provođenje ponovnog izvlaštenja (*Rückenteignung*) u sljedećim slučajevima:

1. kada nekretnina nije više potrebna za svrhu radi koje je izvlaštena
2. kada korisnik izvlaštenja nije otpočeo, u roku od dvije godine od dana pravomoćnosti odluke o izvlaštenju, izvršavati svrhu radi koje je izvlaštenje provedeno.

63 Vidjeti i § 57. st. 3. LBG-a.

64 Postupak izvlaštenja uređen je §§ 104.-122. BauG-a.

65 Prema tome, ne primjenjuje se § 92. st. 2. t. 2. BauG-a.

66 Tako i njemački Savezni vrhovni sud – *Bundesgerichtshof* – BGH Urteil vom 12. 2. 1980., vidjeti u: Aust, Pasternak, *op. cit.* u bilj. 29., str. 292.

denja izvlaštenja. Pri tome se mora uzeti u obzir načelo razmjernosti – povreda vlasništva mora biti primjerena i potrebna za ostvarenje javnog dobra, a ne smije biti nerazmjerna s koristi koju bi javnost trebala imati provođenjem izvlaštenja.⁶⁷ Budući da vrijedi načelo sveobuhvatnog jamstva pravne zaštite, osigurana je potpuna sudska kontrola svakog postupka izvlaštenja.

Kod izvlaštenja radi se o formalnom postupku te se primjenjuje postupak propisan §§ 63.–71. saveznog Zakona o općem upravnom postupku (*Verwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG*).⁶⁸

Prema BauG-u, za izvlaštenje su nadležna viša upravna tijela, koja zakon naziva *Enteignungsbehörde*,⁶⁹ a savezna vlast ima pravo u sam postupak odlučivanja uključiti i počasne revizore, i to uredbom.⁷⁰

Ako korisnik izvlaštenja želi izvesti nekretninu, prijedlog za izvlaštenje podnosi jedinici lokalne samouprave (*Gemeinde*) na čijem području leži nekretnina koja se izvlašćuje. Ova obveza postoji jer općine imaju mjesec dana da nadležnom tijelu uz prijedlog za izvlaštenje podnesu svoje komentare.

Stranke u postupku izvlaštenja u BauG-u izričito su nabrojene te uključuju:

1. korisnika izvlaštenja
2. vlasnika ili osobe u čiju je korist u zemljišnim knjigama upisano pravo na zemljištu ili pravo koje opterećuje zemljište
3. nositelje prava na zemljište ili prava koja opterećuju zemljište a koja nisu upisana u zemljišne knjige, potraživanja koja se namiruju iz zemljišta, ili osobnih prava koja ovlašćuju imatelja da pribavi, drži u posjedu ili koristi zemljište, ili koja nameću ograničenja na uporabu zemljišta
4. kada se daje odgovarajuća nekretnina na ime naknade, vlasnici i nositelji navedenih prava (pod 2. i 3., p. a.) na tom zemljištu
5. vlasnici zemljišta koje se izvlašćuje radi davanja naknade sukladno § 91. BauG-a i
6. jedinica lokalne samouprave⁷¹ (§ 106. st. 1.).

Postupak izvlaštenja prema BauG-u mora biti proveden brzo. Obvezno je provođenje usmene rasprave, ali nadležno tijelo dužno je osigurati da se rasprava provede na jednom ročištu. Ako se vlasništvo oduzima, odnosno ako se provodi potpuno izvlaštenje, ili ako se uspostavlja najam na zgradi, tijelo je dužno pribaviti mišljenje⁷² stručnog povjerenstva (*Gutachterausschusses*). U svrhu brzine provođenja postupka, više se postupaka može spojiti u jedan, ali ako je potrebno, poslije opet mogu razdvojiti.

67 *Ibid.*

68 Vidjeti i Schmidt, R., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, R.S. verlag, Grasberg bei Bremen, 2002., str. 376.

69 Tako je, prema § 18. EntGBg-a za provođenje izvlaštenja nadležno ministarstvo unutarnjih poslova, prema § 16. EnteigG LSA-a nadležan je Ured za upravljanje zemljištem (*Landesverwaltungsamt*) itd.

70 Slično v. i § 28. st. 3. LBG-a.

71 Ne predviđaju svi zakoni mogućnost da jedinica lokalne samouprave bude stranka u postupku. BauG to predviđa zbog materije koju uređuje. Status stranke u postupku općini daje i EntGBg (§ 21.), Enteig LSA (§ 20.). Međutim, to ne predviđa, primjerice, HEG (§ 23.) ili LGB (§ 29.).

72 Provodi li se izvlaštenje poljoprivrednog zemljišta u svrhu davanja naknade, mora se pribaviti mišljenje poljoprivrednih vlasti.

Postupak izvlaštenja pokreće se kada nadležno tijelo odredi datum usmene rasprave, na koju se pozivaju sve osobe koje mogu biti stranke u postupku. Pozivi⁷³ moraju biti uredno dostavljeni, a rok koji mora proteći od dana pozivanja do usmene rasprave jest jedan mjesec.

Javnopravno tijelo mora o započetom postupku izvlaštenja obavijestiti zemljišnoknjižni odjel mjesno nadležnog suda, koji će izvršiti zabilježbu postupka izvlaštenja u zemljišnoj knjizi. Ta će se zabilježba po završetku postupka, a na zahtjev javnopravnog tijela, izbrisati.⁷⁴

Osim obavijesti strankama, javnopravno tijelo dužno je, na uobičajen način, javno oglasiti da je započeo postupak izvlaštenja. U obavijesti se navodi koja se nekretnina izvlašćuje, njezina zemljišnoknjižnog vlasnika, kao i datum na koji je određena usmena rasprava. Javna obavijest služi tome da se svim zainteresiranim strankama naloži da najkasnije do održavanja usmene rasprave iskoriste svoja prava te da ih se upozori da u slučaju da to ne učine, svejedno može doći do donošenja odluke.⁷⁵

Javnopravno tijelo je dužno, tijekom cijelog postupka, nastojati da stranke postignu nagodbu. Dođe li do nagodbe, javnopravno tijelo će izdati, u pisanoj formi, zapisnik o postignutoj nagodbi. Zapisnik mora sadržavati sve propisano § 113. st 2. BauG-a, odnosno sve što sadržava i rješenje o izvlaštenju. Zapisnik potpisuju stranke, i predstavlja izvršnu ispravu koja se ne može pobijati. Nagodba je, prema njemačkim autorima, javnopravni ugovor;⁷⁶ isti nadomješta upravni akt pa u dijelu u kojem takav ugovor djeluje nije potrebno donošenje upravnog akta. Javnopravno tijelo dužno je djelovati prema sporazumu sudionika.⁷⁷

Moguće je i da stranke postignu djelomičnu nagodbu o prijenosu vlasništva ili ograničavanju prava vlasništva, ali ne i o iznosu naknade. U tom će slučaju javnopravno tijelo naložiti korisniku izvlaštenja plaćanje procijenjenog iznosa naknade unaprijed.

Ne dođe li do nagodbe, postupak izvlaštenja se nastavlja⁷⁸ te javnopravno tijelo donosi odluku temeljenu na provedenoj usmenoj raspravi, drugim podnescima i na svim primjedbama izraženima u postupku.

U odluci kojom prihvaća prijedlog za izvlaštenje javnopravno tijelo odlučit će i:

1. koja prava na nekretnini mogu opstati unatoč provedenom izvlaštenju
2. o pravima kojima se predmet izvlaštenja, odgovarajuća nekretnina ili neko drugo zemljište opterećuje

73 Poziv sadržava:

1. naznaku korisnika izvlaštenja i nekretnine koja se izvlašćuje
2. osnovni sadržaj prijedloga za izvlaštenje, uz naznaku da se prijedlog i cijela dokumentacija može pregledati u prostorijama javnopravnog tijela
3. obavijest o tome da se sve primjedbe moraju poslati u pisanu obliku javnopravnom tijelu, ili izjavljene na zapisnik što je moguće prije unutar roka od mjesec dana
4. obavijest o tome da se odluka o izvlaštenju može donijeti i bez prisutnosti stranke. (§ 108. st. 3. BauG-a).

74 Vidjeti: § 108. BauG-a.

75 Vidjeti i § 24. EnteigG LSA-a.

76 Upravni ugovor, p. a.

77 Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 892.

78 Tijekom postupka, na zahtjev bilo koje stranke, javnopravno tijelo donijet će privremenu odluku glede prijenosa ili ograničenja prava vlasništva na zemljištu koje se izvlašćuje. U takvom slučaju javnopravno tijelo nalaže korisniku izvlaštenja da unaprijed isplati procijenjeni iznos naknade (§ 112. st. 2. BauG-a).

3. kakvi se pravni odnosi uspostavljaju
4. o prijenosu vlasništva ili izvlaštenju odgovarajuće nekretnine, ako se naknada daje u formi odgovarajuće nekretnine.

Odluka kojom se prihvaća izvlaštenje dostavlja se svim strankama u postupku te mora sadržavati, uz dijelove propisane § 113. st. 2. BauG-a,⁷⁹ uputu o pravnom lijeku koja posebno mora sadržavati odredbe o prihvatljivosti, formi i roku za podnošenje tužbe sudu.⁸⁰

Odluka o izvlaštenju izvršna je nakon što korisnik izvlaštenja isplati nesporni dio naknade ili ga deponira te se donosi posebna odluka o izvršenju odluke o izvlaštenju, sukladno § 117. BauG-a. Ta se odluka dostavlja svim strankama u čija se prava ili interese dira odlukom o izvlaštenju, jednako kao i općini na teritoriju koje leži izvlaštena nekretnina. Ova odluka sadrži i rok za stupanje u posjed izvlaštene nekretnine, kao i druge odgovarajuće nekretnine.

Odluka o izvlaštenju, zajedno s odlukom o izvršenju odluke o izvlaštenju dostavlja se nadležnom zemljišnoknjižnom sudu sa zahtjevom da se izvrši upis u zemljišne knjige.

Protiv odluke o izvlaštenju stranka ima pravo tužbe Odjelu za pitanja gradnje regionalnog suda (*das Landsgerecht, Kammer für Baulandsachen*) koji rješava u vijeću od pet sudaca. Tri člana vijeća, uključujući predsjednika, suci su regionalnog suda, a dva su suci upravnog suda (§ 220. st. 1. BauG-a). Tužba se može podnijeti u roku od mjesec dana od dana dostave odluke. Neki autori zaključuju da tužba ima suspenzivan učinak, iščitavajući odredbu § 224. BauG-a, koja propisuje da tužba protiv odluke o stupanju u posjed nema suspenzivan učinak.⁸¹

Tužba mora sadržavati akt protiv kojega se izjavljuje, opseg osporavanja odluke (u cijelosti ili djelomično) te razloge zbog kojih je akt osporavan. Tužba mora sadržavati razloge, činjenice i dokaze koji je opravdavaju (§ 217. st. 3.). Tužba se predaje javnopravnom tijelu koje je donijelo odluku protiv koje se izjavljuje tužba. Ono je mora bez odgode proslijediti nadležnom regionalnom sudu, zajedno sa spisima predmeta.

Prema zemaljskim zakonima, a i prema intenciji čl. 14. st. 3. GG-a, sudska zaštita u stvari-ma izvlaštenja u Njemačkoj je dvojaka. Naime, ako se spor vodi zbog visine naknade, nadležni su redovni sudovi, odnosno, “zbog visine naknade otvoren je sudski put pred redovnim sudovima u slučaju spora”.⁸² GG, čl. 14. st. 3., upućuje na posebnu vrstu javnopravnog spora pred redovnim sudom, a ne pred upravnim sudom, u smislu § 40. st. 1. reč. 1. polureč. 1. zakona koji uređuje upravno sudstvo (*Verwaltungsgerichtsordnung*: dalje u radu: VwGO).⁸³ Ta odredba omogućava da se saveznim i zemaljskim zakonom propiše sudska zaštita izvan upravnog spora u javnopravnim sporovima. Međutim, uputa čl. 14. st. 3. reč. 4. GG-a odnosi se samo na visinu naknade.⁸⁴ Sukladno sistematici čl. 14. st. 3. GG-a potrebno je razlikovati između spora o izvlaštenju i spora o naknadi. Za pravnu zaštitu protiv nezakonito provedenog izvlaštenja nadležni

79 Podatke o strankama, svrsi izvlaštenja i predmetu izvlaštenja, promjenama u pravima i naknadi. Vidjeti i § 28. EnteigG LSA-e, § 30. HEG-a, § 30. EntGBbg-a.

80 Postupak pred sudom je uređen §§ 217.–232. BauG-a. O tome detaljno v. u: Aust, M., Pasternak, D., *op. cit.* u bilj. 29., str. 129.–139.

81 Aust, Pasternak, *op. cit.* u bilj. 29., str. 131.

82 Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 890.

83 BGBl. I S. 686 FNA 340 -1 iz 1991., BGBl. I S. 2248 iz 2010.

84 Vidjeti § 30. st. 2. reč. 1. LBG-a: *Wegen der Entschädigung ist der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten gegeben.*

su upravni sudovi. Redovni sudovi ograničeni su na odluku o tome je li osobi kojoj je izvlaštena nekretnina određena naknada koja odgovara postojećim zakonskim odredbama.⁸⁵ Oni ne moraju provjeriti pravovaljanost izvlaštenja u okviru tužbe na isplatu naknade (...) građanin može izbjeći spor o pravovaljanosti izvlaštenja, pokoriti se odluci o izvlaštenju i zahtijevati, pred sudom, zakonom predviđenu naknadu.⁸⁶

Proces za naknadu štete pred redovnim sudovima vodi se, gotovo u svim slučajevima, sukladno §§ 217.–232. BauG-a.⁸⁷ Taj je postupak mješavina građanskog i upravnog sudovanja. Nije riječ o građanskom sporu jer nije posrijedi građanska parnica, nego se odlučuje o javnopravnim odnosima. Nije riječ ni o upravnom sporu jer se vodi pred redovnim sudovima, uz primjenu pravila parničnog postupka.⁸⁸

Ako stranka prethodno pokrene upravni spor pred upravnim sudom pa u sporu ne uspije, odnosno njegova tužba bude odbijena, nije prekludiran od podizanja tužbe pred redovnim sudom glede visine odštete. Naime, predmet spora pred upravnim sudom nije ni bila visina odštete, nego zakonitost upravnog akta.⁸⁹

3.5. NAKNADA ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU

3.5.1. Oblik naknade

Naknada može biti u novcu, drugoj odgovarajućoj nekretnini ili u formi dodjele nekih prava.^{90 91}

Mnogi se zemaljski zakoni, kao i glede postupka, izravno pozivaju na postupovne odredbe BauG-a⁹² pri određivanju naknade pa će se i ovdje postupak određivanja naknade analizirati primarno analizom odredaba ovog Zakona.

Prema čl. 14. st. 3. reč. 2. Ustava, pretpostavka ustavnosti svakog zakona koji uređuje izvlaštenje jest da su njime regulirani vrsta i opseg naknade.⁹³

Pravednim vaganjem interesa javnosti i osoba pogođenih izvlaštenjem mora se odrediti naknada koja se u praksi sastoji od novca (osim u zakonom predviđenim slučajevima).

85 Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 890.

86 *Ibid.*, str. 887.

87 Aust, Pasternak, *op. cit.* u bilj. 29., str. 129.

88 *Ibid.*, str. 130.

89 Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 891.

90 Neki zemaljski zakoni ne propisuju ovakav oblik naknade. Vidjeti, primjerice, dio 2. EnteiG LSA.

91 Tako i §§ 21.–23. LBG-a, §§ 15.–17. EntGBbg-a, §§ 44–46. HEG-a.

92 Tako v., primjerice, §§ 4. i 5. Berliner Enteignungsgesetz (EntEigG), (GVBl. S. 737) BRV 214-1 iz 1964., GVBl. S. 1664 iz 1984. i §§ 5. i 7. HbgEG-a.

93 Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 886., Tako i Schmidt, *op. cit.* u bilj. 68., str. 355.

Zbog ovog razloga Ustav predviđa davanje pravične naknade,⁹⁴ te mu je “nepoznata štura i samo prema tržišnoj cijeni usmjerena naknada”.⁹⁵ Prema praksi BVG-a, izvlaštenoj osobi za oduzetu imovinu ne mora se uvijek dati nešto što predstavlja potpuni ekvivalent, zakonodavac može, prema okolnostima slučaja, odrediti potpunu naknadu, ali isto tako i naknadu koja je niža od potpune.⁹⁶

Jednako tako, Savezni vrhovni sud – *Bundesgerichtshof* (dalje u radu: BGH) smatra da se određene socijalne obveze izvlaštene osobe mogu uračunati u naknadu, a moguća su i druga umanjenja naknade prema teoriji pogodnosti.⁹⁷

Pri provođenju izvlaštenja, naknada se obvezno mora dati. Naknada uključuje vrijednost prava koja su izvlaštena, ali i druge gubitke koji proizlaze iz izvlaštenja.⁹⁸ Prema tome, plaća se pravična naknada. (§ 93. BauG-a). Procjena zemljišta provodi se u vrijeme kada nadležno tijelo odlučuje o zahtjevu za izvlaštenje.

Davanje naknade može tražiti svaka osoba čija su prava povrijeđena provođenjem izvlaštenja, a plaća je korisnik izvlaštenja.

U iznos naknade, prema njemačkim autorima, ulaze i troškovi selidbe, preseljenje poduzeća, izmakla dobit zbog gubitka dosadašnjeg kruga klijenata, nastali porezi na dobit, smanjenje vrijednosti nekretnine (kod djelomičnog izvlaštenja), kao i troškovi pravne obrane. Važno ograničenje kod određivanja naknade za osobu kojoj je imovina izvlaštena jest stajalište da se njoj ne mora osigurati da realno može ponovno nabaviti odgovarajuću nekretninu. Samo joj se mora odobriti ekvivalent oduzetog pa sudska praksa načelno ne priznaje troškove ponovne nabave kao obvezan posljedni trošak.⁹⁹

Određena vrsta ograničenja prava na naknadu jest, prema praksi BVG-a, tzv. načelo određenosti. Naime, zakoni o izvlaštenju moraju biti dovoljno sadržajno određeni.¹⁰⁰ Pri tome se mora uzeti teorija BVG-a o relevantnosti. U slučaju da su određene odredbe koje sadržajno ograničavaju pravo vlasništva (*Inhalts und Schrankenbestimmung*) ili zakon koji uređuje izvlaštenja zbog nekog razloga protuustavni, ne postoji pravo na naknadu – iako je to pravo predviđeno u takvom zakonu te se vlasnik kojem su na takav način povrijeđena vlasnička prava mora protiv takvih povreda braniti.¹⁰¹ Prema tome, mora koristiti tužbu radi pobijanja, tužbu zbog nepostupanja ili otklanjanja posljedica upravne radnje ili bi ga se uputilo na zahtjev zbog odgovornosti službene osobe za štetu.¹⁰² Naime, samo se čl. 14. st. 3. reč. 1. Ustava odnosi na izvlaštenje te nije svako (i potpuno) oduzimanje vlasništva izvlaštenje.¹⁰³ Samo ako za građani na pravna zaštita zbog povrede nije prihvatljiva, ako neskrivljeno nije ostvario pravnu zaštitu

94 O naknadi za izvlaštenu nekretninu v detaljnije i u: Kreft, *op. cit.* u bilj. 24., str. 205.–235.

95 Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 887.

96 *Ibid.*

97 *Ibid.*, str. 888.

98 Tako i § 17. LBG-a.

99 Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 888.

100 Detterbeck, *op. cit.* u bilj. 25., str. 223.

101 *Ibid.*

102 Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 899.

103 Detterbeck, *op. cit.* u bilj. 25., str. 224.

ili se posebna žrtva nije mogla izbjeći pravnom zaštitom zbog povrede, dopuštena je naknada bez zakonske osnove kod tzv. sadržajno određujućih odredaba glede vlasništva (*Inhalts und Schrankenbestimmungen des Eigentums*).¹⁰⁴

Ovu pravnu situaciju BVG je riješio tzv. teorijom premošćivanja. Ustavnopravno, u njemačkom pravu postoje ustavnopravno i odštetnopravni pojam izvlaštenja. Ustavnopravni pojam izvlaštenja u pravilu obuhvaća pravovaljana i nepravovaljana izvlaštenja. Odštetnopravni pojam izvlaštenja proteže se samo na pravovaljana izvlaštenja.¹⁰⁵ Ovo bi rezultiralo posljedicom da za mnoga “kvazi” izvlaštenja ne bi bila isplaćena naknada. Zajedničkom praksom saveznog vrhovnog i ustavnog suda, sve situacije kada je BGH presuđivao da je riječ o izvlaštenju,¹⁰⁶ da stranka ne bi ostala bez naknade kada se njezino vlasništvo oduzimalo ili ograničavalo, sada se smatraju pravnim situacijama izjednačenima s izvlaštenjem glede prava na naknadu (*Inhalts und Schrankenbestimmungen des Eigentums*)¹⁰⁷, odnosno povredama sličnim izvlaštenju.¹⁰⁸

Prema praksi BVG-a, razlika između izvlaštenja i navedenih pravnih situacija leži u sljedećem:

1. izvlaštenje je konkretno, one su apstraktne
2. izvlaštenje se odnosi na konkretne osobe, a one na generalno određene kategorije svakidašnjih vlasnika
3. kod izvlaštenja vlasništvo se oduzima ili potpuno ili djelomično, kod njih je riječ o novom uređenju vlasništva za ubuduće.¹⁰⁹

Pravo na naknadu zbog ovih povreda prava vlasništva pretpostavlja, ponajprije, da je javna vlast protupravno i neposredno zadirala u pravo vlasništva zaštićeno čl. 14. GG-a. U smislu povrede načelno se uzimaju sve mjere javne vlasti, neovisno o obliku djelovanja.¹¹⁰ Načelno, svaka neposredna protupravna povreda “aktivira” pravo na naknadu koje proizlazi iz povreda prava vlasništva sličnih izvlaštenju, a povreda je neposredna kada se posljedice mogu povezati s državnim djelovanjem.¹¹¹ Da bi povreda bila protupravna, iz nje mora slijediti nametanje posebnog tereta, odnosno nerazmjerne žrtve. Njemački autori ovaj institut – povreda sličnih izvlaštenju, uspoređuju s institutom odgovornosti države za štetu, pri čemu smatraju da država odgovara primarno, prema objektivnom kriteriju.¹¹²

¹⁰⁴ Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 896.

¹⁰⁵ Detterbeck, *op. cit.* u bilj. 25., str. 452.

¹⁰⁶ BGH je u takvim situacijama dopuštao isplatu naknade prema načelima za isplatu naknade kod izvlaštenja, iako Ustav o tome šuti. Međutim, on je odobravao pravo na naknadu, neposredno ga izvodeći iz čl. 14. Ustava. Tome se suprotstavio BVG, koji je smatrao da pravo na naknadu mora biti propisano zakonom. Ako nije propisano, ne može ga ni biti. Zapravo, BVG je kritizirao po njemu preširoku definiciju izvlaštenja koju je postavio BGH. Nakon toga je BGH promijenio svoju praksu, ali ni dalje ne odustajući od povreda sličnih izvlaštenju. Ipak, on sada priznaje da ograničenje vlasništva može biti nepravovaljano zato što je prekoračilo dopuštenu mjeru, ali da ga se ne kvalificira kao izvlaštenje. Ipak, navedena ograničenja vlasništva mogu, prema praksi BVG-a, biti prihvatljiva uz odobravanje naknade. Tako je, praksom ovih dvaju sudova, nastao pojam sadržajno određujućih odredaba koje obvezuju na davanje naknade te je to postala druga kategorija zaštite vlasništva (prva je sadržana kod izvlaštenja, p. a.). Vidjeti u: Erichsen, Ehlers, D., *op. cit.* u bilj. 13., str. 882.–884. te u: Eschenbach, *op. cit.* u bilj. 43., str. 472. i 473.

¹⁰⁷ O navedenom institutu v. detaljnije u: Schmidt, *op. cit.* u bilj. 68., str. 379.–383.

¹⁰⁸ Peine, *op. cit.* u bilj. 28., str. 302.

¹⁰⁹ Schmidt, *op. cit.* u bilj. 68., str. 365. O navedenim razlikama v. i u: Eschenbach, *op. cit.* u bilj. 43., str. 455.

¹¹⁰ Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 900.

¹¹¹ *Ibid.*, str. 901.

¹¹² *Ibid.*, str. 902.

3.5.2. Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu

Pri određivanju visine naknade, BGH vodi brigu da uključi samo aktualne i konkretne vrijednosti, ali ne i buduće mogućnosti i spekulativne vrijednosti izvlaštene imovine. Pri utvrđivanju tržišne vrijednosti, Savezni vrhovni sud rukovodio se Uredbom o utvrđivanju vrijednosti iz 1988. godine (*Wertermittlungsverordnung – WertV*¹¹³), a danas se rukovodi *Wertermittlungsrichtlinie – WertR* iz 2006. godine¹¹⁴ direktiva koja je zamijenila WertV, uz ostale smjernice.¹¹⁵ Međutim, navedene smjernice nisu pravno obvezujuće niti za upravna tijela, niti za sudove.¹¹⁶

Relevantan trenutak za određivanje kvalitete nekretnine koja se izvlašćuje, pa, prema tome i za određivanje naknade je u pravilu trenutak provedbe izvlaštenja. Ako cijene rastu od trenutka provedenog izvlaštenja, sudska praksa je zauzela stajalište da je takvu situaciju potrebno tumačiti u korist izvlaštene osobe.¹¹⁷

Obveza plaćanja naknade u pravilu je na nositelju vlasti koja ima korist od izvlaštenja – korisniku izvlaštenja. Međutim, može biti riječ o situaciji kada je više nositelja javne vlasti korisnik izvlaštenja, kada odgovaraju kao solidarni dužnici.¹¹⁸

Kada se izračunava vrijednost prava koje je propalo zbog provedenog izvlaštenja, uzima se tržišna vrijednost zemljišta koje je izvlašteno ili nekog drugog prava koje je izvlašteno.¹¹⁹

Pri utvrđivanju naknade,¹²⁰ ne uzima se u obzir:

1. bilo koje povećanje vrijednosti nekretnine koje je rezultat očekivane promjene uporabe te nekretnine
2. povećanje vrijednosti zbog izvlaštenja
3. povećanja u vrijednosti koja se ostvare u vrijeme nakon što je vlasnik mogao spriječiti provođenje izvlaštenja prihvatom ponude ili zamjene od strane korisnika izvlaštenja, ako su uvjeti bili razumni
4. bilo kakve promjene koje su počinjene tijekom vremena zabrane gradnje bez dozvole građevinskih vlasti (bespravna gradnja, p. a.)
5. bilo kakvo povećanje vrijednosti koje je rezultat radova provedenih nakon otpočinjanja postupka izvlaštenja, ako radovi nisu izvedeni uz nalog ili dozvolu nadležnog tijela
6. bilo kakve dogovore, za koje se može smatrati da su sklopljeni samo da bi se povećala vrijednost naknade i
7. BauG-om propisana¹²¹ ograničenja vrijednosti zemljišta (§ 95. st. 2.).

¹¹³ BGBl. I S. 2209 FNA 213-1-5 iz 1988., BGBl. I S. 639 iz 2010. prestala važiti 30. lipnja 2010.

¹¹⁴ BAnz. Nr. 108a, ber. Nr. 121 iz 2006. BAnz AT 11.04.2014 B3 iz 2014.

¹¹⁵ Aust, Pasternak, D., *op. cit.* u bilj. 29., str. 286.

¹¹⁶ *Ibid.*

¹¹⁷ Erichsen, Ehlers, D., *op. cit.* u bilj. 13., str. 889.

¹¹⁸ *Ibid.*, str. 890.

¹¹⁹ Kreft, *op. cit.* u bilj. 24., str. 220.

¹²⁰ O navedenom v. detaljnije u: Aust, Pasternak, *op. cit.* u bilj. 29., str. 47.–49.

¹²¹ Vidjeti detaljno u: *ibid.*, str. 90.–94.

Naknada za druge gubitke prouzročene izvlaštenjem isplaćuje se samo ako nije bila uzeta u obzir pri utvrđivanju naknade za izvlaštenu imovinu. Ovaj vid naknade izračunava se imajući na umu interese javnosti i stranaka u postupku, uzimajući posebno u obzir:

1. bilo koji stalni ili privremeni gubitak koji prijašnji vlasnik trpi glede svog profesionalnog djelovanja ili egzistencije, ali samo do onog iznosa koji bi bio potreban za, primjerice, opremanje drugog zemljišta
2. umanjenje vrijednosti nekretnine koja je djelomično izvlaštena ili umanjenje njezine vrijednosti zbog izvlaštenja prava koje je postojalo na drugoj nekretnini (primjerice služnost) i
3. neizbježne troškove koji nastaju premještanjem kuće, kada je to bilo neizbježno zbog izvlaštenja.

Ako vlasnik to zatraži, a nekretnina koja se izvlašćuje nužna mu je za daljnje obavljanje profesije ili za osiguranje egzistencije, naknada mora biti dana u obliku druge odgovarajuće nekretnine u sljedećim slučajevima:

1. korisnik izvlaštenja ima na raspolaganju prikladnu nekretninu i samome mu ne treba za obavljanje profesije ili za osiguranje egzistencije ili
2. korisnik izvlaštenja, prema najboljoj procjeni nadležnog tijela, može pribaviti drugu odgovarajuću nekretninu samostalno i pod razumnim uvjetima ili
3. druga odgovarajuća nekretnina može s pribaviti izvlaštenjem.

Poseban slučaj kada naknada, na zahtjev¹²² prijašnjeg vlasnika mora biti u obliku druge odgovarajuće nekretnine jest kada se na izvlaštenom zemljištu nalazi privatni stambeni objekt (*Eigenheim*) ili malo imanje (*Kleinsiedlung*).

U slučaju da korisnik izvlaštenja ne isplati naknadu u roku od jednog mjeseca od dana kada je odluka postala izvršna, svaka osoba kojoj je naknada trebala biti isplaćena ima pravo tražiti opoziv odluke o izvlaštenju (§ 120. st. 1. BauG-a).¹²³ Korisnik izvlaštenja ima pravo biti saslušan prije nego što se donese odluka o opozivu odluke o izvlaštenju.

Ako korisnik izvlaštenja odmah po saslušanju položi iznos naknade, ne može doći do opoziva odluke o izvlaštenju.¹²⁴

3.6. STUPANJE U POSJED IZVLAŠTENE NEKRETNINE

U pravilu, korisnik izvlaštenja stupa u posjed nakon završetka postupka, odnosno nakon što odluka o izvlaštenju postane izvršna, tj., kada se po donošenju odluke o izvlaštenju isplati naknada ili je se na odgovarajući način deponira.¹²⁵

¹²² Vlasnik nije jedini koji ima pravo tražiti da naknada bude u drugoj odgovarajućoj nekretnini. To pravo ima i korisnik izvlaštenja, ako mu za pravo da nadležno tijelo, nakon što sagleda javni interes i interese stranaka u postupku. Vidjeti § 100. st. 4. BauG-a.

¹²³ Tako i § 35. st. 1. Enteig LSA-a. Duži rok od dva mjeseca propisuju, primjerice, § 33. st. 1. HEG-a, § 36. st. 1. EntGBbg-a.

¹²⁴ Odluka BGH – BGH, Urteil vom 12. 7. 1973 – III ZR 120/72 (*Zweibrücken*): *Die Aufhebung des Enteignungsbeschlusses nach § 120 BBauG wegen Versäumung der einmonatigen Frist darf nicht erfolgen, wenn der Begünstigte unverzüglich nach Anhörung zu dem Aufhebungsantrag die Entschädigung leistet oder hinterlegt.*

¹²⁵ Tako i Erichsen, Ehlers, *op. cit.* u bilj. 13., str. 892.

Međutim, pod određenim uvjetima, korisnik izvlaštenja može, sukladno § 116. BauG-a stupiti u posjed i prije završetka postupka izvlaštenja.¹²⁶

Ova mogućnost postoji kada je to potrebno iz hitnih razloga javne dobrobiti, kada korisnik izvlaštenja može podnijeti javnopravnom tijelu zahtjev za prijevremeno stupanje u posjed (*Vorzeitliche Besitzzeinweisung*). Međutim, ovakva se odluka može donijeti samo ako je o njoj prethodno provedena usmena rasprava (§ 116. st. 1.).

Odluka se dostavlja korisniku izvlaštenja, vlasniku nekretnine i eventualnom posjedniku nekretnine, a sadrži rok po isteku kojega korisnik izvlaštenja može stupiti u posjed nekretnine. Ako posjednik nekretnine to zatraži, taj rok ne smije biti kraći od dva tjedna od dana dostave odluke.¹²⁷

Prije nego što javnopravno tijelo donese odluku, korisnik izvlaštenja mora deponirati iznos procijenjene naknade, ali i procijenjene naknade nositeljima drugih prava (stvarnih i osobnih) na toj nekretnini, ako to zatraže, o čemu se također donosi odluka koja se dostavlja strankama u postupku (§ 116. st. 2.).

Nakon donošenja odluke (i isteka roka) korisnik izvlaštenja stupa u posjed nekretnine i otpočinje s privođenjem nekretnine svrsi radi koje je započet postupak izvlaštenja.

Protiv ove odluke stranka ima pravo tužbe regionalnom sudu, koja nema suspenzivni učinak, sukladno § 224. BauG-a, a postupak se vodi primjenom § 80. st. 5. VwGO-a.

Ako daljnjim provođenjem postupka izvlaštenja prijedlog bude odbijen, posjed nad nekretninom vraća se vlasniku nekretnine koji ima pravo na naknadu štete koja mu je nastala prievremenim stupanjem u posjed (§ 116. st. 6.).

3.7. STVARNA PRAVA NA IZVLAŠTENJOJ NEKRETNINI

Sva prava koja postoje na izvlaštenoj nekretnini i sva osobna prava koja omogućavaju uporabu nekretnine ili prava koja ograničavaju uporabu nekretnine mogu opstati i nakon provedenog izvlaštenja, u onom obujmu u kojem su u skladu sa svrhom izvlaštenja (§ 97. st. 1. BauG-a).

Ako se neko pravo ne može održati, ono može, uz pristanak njegova imaoca, prijeći na odgovarajuću nekretninu koja je dana na ime naknade ili na neko drugo zemljište u vlasništvu korisnika izvlaštenja. Osobna prava koja se ne mogu održati mogu se, također uz pristanak njihova nositelja, zamijeniti pravnim odnosom koji osigurava ekvivalentna prava.

Ako se prava na izvlaštenom zemljištu ne održavaju niti zamjenjuju, za njihov prestanak se mora isplatiti naknada i to:

1. stanarima koji imaju ugovor o najmu, umirovljenim seljacima s pravom na dio zemljišta i imateljima služnosti i akvizicija na zemljištu

¹²⁶ Slično uređenje v. i u: § 38. LBG-a, § 17. HEG-a, § 37. EntGBbg-a, § 31. EnteigG LSA-a.

¹²⁷ Tako i § 38. st. 3. LBG-a.

2. nosiocima osobnih prava koja sadržavaju pravo na posjed ili uporabu zemljišta, kada je takva osoba u posjedu zemljišta i
3. nosiocima osobnih prava koja sadržavaju pravo na stjecanje zemljišta ili koja ograničavaju uporabu zemljišta.

Ako nosioci stvarnih prava i imatelji osobnih prava ne prenesu svoja prava na drugu nekretninu i ne isplati im se naknada, imaju pravo na dio naknade koja je isplaćena vlasniku nekretnine koja je izvlaštena (§ 97. st. 4. BauG-a).

Naknada se može isplatiti i u novcu, a tada se plaća u jednoj tranši ako zakonom nije drukčije određeno. Ako to vlasnik zatraži, a može se očekivati da će to druge stranke poštovati, isplata može biti i u više obroka. Kada se zgrada optereti najmom, naknada se plaća u formi stanarine.

3.8. TROŠKOVI POSTUPKA

U slučajevima kada je prijedlog za izvlaštenjem povučen ili odbijen, sve troškove snosi korisnik izvlaštenja. Međutim, kada je prijedlog prihvaćen, troškove postupka plaća osoba koja je dužna isplatiti naknadu, u pravilu je to korisnik izvlaštenja¹²⁸ (prema BauG-u ne mora uvijek to biti korisnik izvlaštenja¹²⁹).

U slučajevima reizvlaštenja (*Rückenteignung*), troškove postupka snosi prijašnji vlasnik nekretnine.

Ako su neki troškovi nastali nemarom neke od stranaka u postupku, ta ih je stranka dužna snositi (§ 121. st. 3. BauG-a).¹³⁰

O troškovima se odlučuje ili u samoj odluci o izvlaštenju ili se donosi posebna odluka o troškovima. Pri odlučivanju o troškovima, nadležno tijelo mora odlučiti i koji su troškovi bili nužni (primjerice, jesu li troškovi stranke koju je zastupao odvjetnik bili nužni), budući da se samo takvi troškovi nadoknađuju.

4. POUKE IZ NJEMAČKOG PRAVA GLEDE UREĐENJA IZVLAŠTENJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Kada promotrimo provedenu analizu, smatram kako se određena rješenja iz njemačkog zakonodavstva mogu preslikati u hrvatsko zakonodavstvo kako bi se riješili određeni prijepori koji već duže vrijeme postoje u praksi.

¹²⁸ Vidjeti § 49. st. 1. HEG-a.

¹²⁹ Vidjeti i § 44. st. 1. EntGBbg-a.

¹³⁰ Tako i § 44. st. 3. EntGBbg-a.

4.1. OPĆI INTERES KAO PREDUVJET PROVOĐENJA IZVLAŠTENJA

Ponajprije, smatram kako moramo razriješiti pitanje koje se postavlja u većini zapadnoeuropskih pravnih poredaka, a tiče se dopustivosti provođenja izvlaštenja radi privatnog interesa. Zakonom o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske¹³¹ prvi put u hrvatskom pravu iznimno se proširuje značenje pojma “općeg interesa” odnosno “interesa RH”. Naime, ovaj Zakon postavlja matricu koja je otprilike ovakva: ako će se ostvarenjem i privatnog interesa ostvariti, makar i posredno, neki vid općeg interesa (u vidu zapošljavanja, novih radnih mjesta itd.), onda je to i opći interes. Govorim o općem interesu jer je Ustavni sud u svojoj praksi¹³² razgraničio pojmove “opći interes” (koji je izjednačen s pojmom “interes RH”) i “javni interes” budući da ta razlika proizlazi iz našeg Ustava pa bi tako opći interes bio onaj spominjan u čl. 50 st. 1 i čl. 52 st. 2 Ustava, a javni interes onaj razrađen čl. 16. st. 2 i čl. 50. st. 2 Ustava.¹³³ Ovaj trend je prisutan u cijeloj zapadnoj Europi i u SAD-u. Upućujem čitatelja na presudu *Kelo vs. City of New London* (2005.) u kojoj je Vrhovni sud SAD-a postavio novu definiciju *public use*. To isto radi i Državni savjet Francuske i savezni Vrhovni i Ustavni sud Njemačke. Ukratko, pojam općeg interesa širi se upravo kako sam gore naveo. Ilustrirat ću to primjerom iz *Kelo* presude. Vrhovni sud SAD-a presudio je da se može izvlástiti privatno zemljište u svrhu izgradnje trgovačkog centra jer će to, neizravno, ostvariti i opći interes. Naime, izgradnjom tog centra otvorit će se nova radna mjesta, ali porast će i cijena nekretnina u okolici. S obzirom na to ostvarit će se uz privatni, i opći interes te je dopustivo provesti izvlaštenje u tom slučaju.¹³⁴ Prema tome, ovaj je Zakon u naše pravo donio trend koji je prisutan, prema uzoru na praksu najviših njemačkih sudova, ali kojeg smatram lošim i koji umanjuje prava pojedinca. Zalažem se za zadržavanje trenutačne definicije pojma “općeg interesa” te za odbacivanje njegova širenja na elaborirani način. Smatram da je ovo jedan od rijetkih slučajeva kada ne bi bilo dobro preuzeti rješenje iz njemačke prakse.

4.2. PITANJE RJEŠAVANJA MEĐUSOBNIH ODNOSA VLASNIKA NEKRETNINE I KORISNIKA IZVLAŠTENJA U SLUČAJU PONIŠTENJA RJEŠENJA O IZVLAŠTENJU NAKON NJEGOVE PRAVOMOĆNOSTI

Ako korisnik izvlaštenja u roku od pet¹³⁵ godina od dana pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno od dana stupanja u posjed izvlaštene nekretnine, nije započeo izgradnju građevine ili izvođenje radova radi kojih je nekretnina izvlaštena ili ako izvlaštenu nekretninu ne koristi sukladno svrsi radi koje je izvlaštena, prijašnji vlasnik može zahtijevati poništenje pravomoćnog rješenja o izvlaštenju (čl. 45. st. 1. ZION-a). Nije jasno ima li, u ovom slučaju, mjesta da korisnik izvlaštenja traži od vlasnika nekretnine naknadu koju je, pri provođenju iz-

131 Narodne novine br. 133/2013 i 152/2014.

132 U-I/763/2009, Narodne novine br. 39/2011.

133 Staničić, F., *Posebni zakoni kao rješenje investicijskih problema u Republici Hrvatskoj: Zakon o igralištima za golf i Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske*, Sveske za javno pravo/Blätter für Öffentliches Recht. 4 (2013), 14; str. 45.

134 *Ibid.* O navedenom v. detaljno u: Staničić, *op. cit.* u bilj. 11., str. 324.–327., 372.–374., 407., 424.–426. i 465.–477.

135 Po isteku sedam godina od pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju, odnosno od dana stupanja u posjed izvlaštene nekretnine, prijašnji vlasnik ne može ponijeti takav zahtjev, p. a.

vlaštenja dobio. U njemačkom pravu izrijeком je propisano kako je, u slučaju povrata, vlasnik nekretnine dužan platiti naknadu, ali samo u iznosu tržišne naknade, bez uzimanja u obzir drugih gubitaka nastalih povratom, a naknada ne smije premašiti prvotnu naknadu danu za nekretninu (njezin tržišni dio), pa bi bilo dobro u tom smislu dopuniti ZION.

4.3. PITANJE OBAVJEŠTAVANJA JAVNOSTI O POKRETANJU I VOĐENJU POSTUPKA IZVLAŠTENJA

Do izmjena i dopuna Zakona o izvlaštenju iz 2006. godine, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izvlaštenju,¹³⁶ korisnik izvlaštenja morao je, prije podnošenja prijedloga za utvrđivanje interesa RH, izraditi plan izvlaštenja, u skladu s prostornim planom (čl. 10. st. 1. – brisan). Ono što je bitno jest činjenica da se plan izvlaštenja morao javno izložiti u sjedištu općine, grada odnosno Grada Zagreba na čijem se području namjerava graditi objekt ili izvoditi radove u interesu RH (čl. 11. st. 2.– brisan). Javni uvid je trajao 15 dana te su u tom roku svi zainteresirani mogli dati svoje primjedbe tijelu koje je utvrdilo uvjete uređenja prostora (županijski ured, odnosno ured Grada Zagreba). Nadležno je tijelo takve primjedbe sa svojim mišljenjem dostavljalo županu odnosno gradonačelniku Grada Zagreba. Ako bi došlo do prihvaćanja danih primjedbi, korisnik izvlaštenja morao je izmijeniti plan izvlaštenja u skladu s izmijenjenim uvjetima uređenja prostora.

U Njemačkoj, osim obavijesti strankama, javnopravno tijelo mora na uobičajen način, javno, oglasiti da je započeo postupak izvlaštenja. U obavijesti se mora navesti koja se nekretnina izvlašćuje, njezina zemljišnoknjižnog vlasnika, kao i datum na koji je određena usmena rasprava. Javna obavijest služi tome da se svim zainteresiranim strankama naloži da najkasnije do održavanja usmene rasprave iskoriste svoja prava te da ih se upozori ako to ne učine, svejedno može doći do donošenja odluke. Sukladno navedenom, smatram da je nužno dopuniti ZION odgovarajućom odredbom, budući da, kao ni nakon izmjena Zakona o izvlaštenju iz 2006., ne sadrži odredbe o javnoj objavi postupka izvlaštenja. ZION, doduše, sadrži odredbu o javnoj objavi ponude za otkup koja sadrži naznaku objekta koji se planira graditi, naznaku katastarskih čestica i katastarskih općina koje su obuhvaćene planom izvlaštenja te visinu tržišne naknade koja se nudi za stjecanje prava vlasništva, ustanovljenja služnosti ili ustanovljenja zakupe na tim nekretninama s rokovima isplate (čl. 32.). Međutim, ZION ne sadrži odredbe o planu izvlaštenja pa je pitanje (ne)provedivosti ove odredbe, a i ona se odnosi samo na slučajeve kada se izvlašćuje veliki broj nekretnina (više od deset) i više vlasnika nekretnine (više od deset).

4.4. PITANJE PRIJEVREMENOG STUPANJA U POSJED IZVLAŠTENE NEKRETNINE

Sukladno ZION-u, korisnik izvlaštenja uobičajeno može stupiti u posjed izvlaštene nekretnine danom pravomoćnosti rješenja o izvlaštenju ako je dotad prijašnjem vlasniku nekretnine isplatio naknadu određenu rješenjem o izvlaštenju, odnosno predao u posjed drugu odgovara-

136 Narodne novine br. 79/2006.

juću nekretninu (čl. 40. st. 1.). Međutim, korisnik izvlaštenja koji dokaže postojanje pravnog i opravdanog interesa odnosno vjerojatnost nastupa znatne štete može, u tijeku postupka izvlaštenja, podnijeti zahtjev za stupanje u posjed nekretnine za koju je podnesen prijedlog za izvlaštenje. Ovdje se postavlja pitanje može li se rješenje o stupanju u posjed donijeti i prije donošenja rješenja o izvlaštenju, odnosno odmah nakon podnošenja prijedloga za izvlaštenje.¹³⁷ Kako je rješenje iz ZION-a, u osnovi preslikano rješenje iz BauG-a, jasno je da se takvo rješenje može donijeti odmah po podnošenju prijedloga za izvlaštenje, pod uvjetom da je isplaćena naknada, odnosno da je naknada deponirana. Zabunu može unijeti odredba čl. 42. st. 2. al. 1. ZION-a,¹³⁸ ali smatram da je treba čitati na način da se odnosi na rješenje o prijevremenom stupanju u posjed, a ne na rješenje o izvlaštenju (koje još nije doneseno).

4.5. ODREĐIVANJE NAKNADE ZA IZVLAŠTENU NEKRETNINU

U velikom dijelu današnje uređenje određivanja naknade za izvlaštenu nekretninu predstavlja presliku njemačkog zakonodavstva. Naime, određivanje naknade uređeno je ZION-om kao davanje tržišne naknade za izvlaštenu nekretninu. Međutim, ZION upućuje na primjenu posebnog propisa iz područja prostornog uređenja o načinu procjene vrijednosti nekretnina, načinu prikupljanja podataka i njihovoj evaluaciji te o metodama procjene nekretnina. Taj je propis danas Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina (dalje u radu: ZPVN).¹³⁹ Taj je Zakon, propisujući način procjene vrijednosti u velikoj mjeri kopirao njemačka rješenja. Tako je pri procjeni iznosa naknade za potpuno izvlaštenu nekretninu potrebno, među ostalim, utvrditi: uporabno svojstvo nekretnine radi procjene naknade za gubitak prava na nekretnini prema utvrđenom uporabnom svojstvu nekretnine, životne uvjete i uvjete korištenja kakve je vlasnik nekretnine koja se izvlašćuje imao koristeći se uporabnim svojstvima nekretnine radi procjene povećanja naknade za posljedične gubitke koji nastaju zbog izvlaštenja i smanjenja naknade za posljedične dobitke koji nastaju zbog izvlaštenja.

Osobno se slažem s ovakvim načinom određivanja naknade, ali moramo imati na umu da je u RH na snazi sustav tržišne naknade, dok je u Njemačkoj na snazi sustav pravične naknade. Naš Ustav propisuje da se za izvlaštenje daje "naknada tržišne vrijednosti". Stari Zakon o izvlaštenju ispravno je definirao naknadu, odnosno tržišnu naknadu kao "vrijednost izražena u cijeni koja se za određenu nekretninu može postići na tržištu i koja ovisi o odnosu ponude i potražnje u vrijeme njezinog utvrđivanja" (čl. 33. st. 3.). ZPVN uvodi njemački model, ali zanemarujući Ustav i činjenicu da je u RH, ponavljam, na snazi sustav tržišne, a ne pravične naknade za izvlaštenu nekretninu. Dodatno, zbog činjenice da ZION izričito propisuje da za izvlaštenu nekretninu vlasniku pripada naknada u visini tržišne vrijednosti nekretnine, što znači da ona ne može biti manja, bez obzira na eventualne pogodnosti koje prijašnji vlasnik ostvaruje zbog provedenog izvlaštenja (za razliku od uređenja u njemačkom zakonodavstvu), nego samo ista ili viša od tržišne vrijednosti, kada se izvrši izračun sukladno ZPVN-u.

¹³⁷ Peček, R., *Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade*, Novi informator, Zagreb, 2015., str. 40.

¹³⁸ "(...) u slučaju odbijanja primanja naknade utvrđene rješenjem o izvlaštenju (istaknuo autor) (kao predujma), danom održavanja usmene rasprave, prestaju teći kamate na utvrđenu naknadu."

¹³⁹ Narodne novine br. 78/2015.

4.6. PITANJE SUDSKE NADLEŽNOSTI ZA SPOROVE KOD IZVLAŠTENJA

Sudska zaštita u stvarima izvlaštenja u Njemačkoj je dvojaka. Naime, ako se spor vodi zbog visine naknade, nadležni su redovni sudovi, odnosno, zbog visine naknade otvoren je sudski put pred redovnim sudovima u slučaju spora. Sukladno sistematici čl. 14. st. 3. GG-a potrebno je razlikovati između spora o izvlaštenju i spora o naknadi. Za pravnu zaštitu protiv nezakonito provedenog izvlaštenja nadležni su upravni sudovi. Redovni sudovi ograničeni su na odluku o tome je li osobi kojoj je izvlaštena nekretnina određena naknada koja odgovara postojećim zakonskim odredbama. Prema tome, građanin može izbjeći spor o pravovaljanosti izvlaštenja, pokoriti se odluci o izvlaštenju i zahtijevati, pred redovnim sudom, zakonom predviđenu naknadu.

Smatram kako bi bilo dobro razmisliti o primjeni ovakvog modela i u RH, odnosno da u slučajevima u kojima stranka ne osporava zakonitost provedenog postupka izvlaštenja nego samo visinu naknade, budu nadležni redovni sudovi.

4.7. PREDMET IZVLAŠTENJA

Naše zakonodavstvo poznaje, gotovo isključivo, izvlaštenje samo nekretnina. Koliko mi je poznato, jedini zakon koji u RH uređuje izvlaštenje pokretnina jest Zakon o očuvanju i zaštiti kulturnih dobara¹⁴⁰ koji u čl. 41. dopušta izvlaštenje kulturnih dobara. Kako kulturna dobra mogu biti i pokretnine, to je tim Zakonom dopušteno i njihovo izvlaštenje. S druge strane, nema zakona u RH koji bi propisivao izvlaštenje prava, bilo stvarnih bilo osobnih. Kada analiziramo ustavnu odredbu čl. 50. st. 1., vidimo da se izvlástiti može vlasništvo. Budući da je Ustavni sud vrlo široko definirao vlasništvo, to bi, sukladno Ustavu, bilo moguće izvlástiti svaki vid vlasništva, pa tako i razna prava (pravo građenja, autorsko pravo, služnosti itd.). Njemačko pravo poznaje izvlaštenje prava i nije neuobičajeno da se ono i provodi, pa bi bilo korisno razmisliti i o dopuni ZION-a u tom smislu.

5. ZAKLJUČAK

U ovom radu analizirao sam njemački sustav izvlaštenja. Kako sam pokazao, on se ne razlikuje bitno od našega. Naime, izvlaštenje je institut kojega, u svim pravim porecima, karakteriziraju iste osnovne zakonitosti, bez obzira na pripadnost kontinentalnom ili anglosaksonskom pravnom krugu osnovne pretpostavke za provođenje izvlaštenja zajedničke su i jednom i drugom pravnom krugu. Razni pravni poreci postavljaju gotovo identične pretpostavke za provođenje izvlaštenja. U svakom od njih za provođenje izvlaštenja nužno je njegovo prethodno pravno normiranje. Zatim, potrebno je postojanje vlasništva, pri čemu se izvlašćuje, u pravilu, nekretnina. Svrha zbog koje se izvlaštenje provodi ostvarenje je javnog (općeg) interesa koji se

¹⁴⁰ Narodne novine br. 69/1999, 151/2003, 157/2003, 100/2004, 87/2009, 88/2010, 61/2011, 25/2012, 136/2012, 157/2013, 152/2014 i 98/2015.

ne može postići na drugi, blaži način. Činjenica da je izvlaštenje krajnja mjera koja se poduzima kao posljednji alat za ostvarivanje tog javnog(općeg) interesa prisutna je u svim analiziranim pravnim porecima. Svi oni propisuju obvezu korisnika izvlaštenja da prethodno pokuša pribaviti imovinu koja se izvlašćuje na miran način. Nadalje, izvlaštenje uvijek predstavlja autoritativni akt javne vlasti kojim se provodi prijenos ili ograničavanje prava vlasništva nad izvlaštenom imovinom. *Conditio sine qua non* izvlaštenja je, dakako, naknada. Ne može se uopće govoriti o izvlaštenju ako za izvlaštenu imovinu njezin vlasnik ne dobije odgovarajuću naknadu, koja može biti naturalna ili novčana. Glede naknade danas u svijetu postoje dva sustava – sustav pravične i sustav tržišne naknade. U analiziranim pravnim sustavima za izvlaštenu nekretninu daje se pravična naknada, dok se u RH daje tržišna naknada. Smatram sustav pravične naknade pravednijim za vlasnika nekretnine, budući da se njime postiže potpuno obeštećenje za provedeno ograničavanje ili oduzimanje vlasništva. Nadalje, taj sustav omogućava i umanjenje naknade zbog eventualne koristi koju je vlasnik imao zbog provođenja izvlaštenja. Na ovaj način osigurava se poštovanje načela koje je prisutno u svim analiziranim pravnim sustavima – da nakon provedenog izvlaštenja nitko ne smije biti na dobitku, ni na gubitku.¹⁴¹

Međutim, kako sam pokazao, njemački sustav uređenja izvlaštenja ima određene prednosti koje mi u našem zakonodavstvu nemamo. U tu sam svrhu predložio izmjene i dopune ZION-a, za koje smatram da će rezultirati kvalitetnijim uređenjem ovog instituta.

LITERATURA

1. Adamovich, L. K., Funk, B-C., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Springer Verlag, Wien, New York, 1987.
2. Aust, M., Pasternak, D., *Die Enteignungsentschädigung*, De Gruyter, Berlin, 2007., str. 101.
3. Detterbeck, S., *Öffentliches Recht – Ein Basislehrbuch mit Übungsfallen für das Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht*, Franz Vahlen, München, 2009.
4. Đerđa, D., *Određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, god. 26, br. 1, 2005., str. 473.–493.
5. Erichsen, H.-U., Ehlers, D., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, De Gruyter, Berlin, 2006.
6. Eschenbach, J., *Der verfassungsrechtliche Schutz des Eigentums*, Duncker & Humblot, Berlin, 1996.
7. Frenzel, M., *Das öffentliche Interesse als Voraussetzung der Enteignung*, Duncker & Humblot, Berlin, 1978.
8. Herrnitt, R., *Oesterreichisches Verwaltungsrecht*, Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1925.
9. Jellinek, W., *Verwaltungsrecht*, Verlag von Julius Springer, Berlin, 1934.
10. Jobes, W. J., *Expropriation in Roman Law*, Law Quarterly Review, br. 45, 1929.
11. Kreft, F., *Öffentlichrechtliche Ersatzleistungen*, de Gruyter, Berlin, 1998.
12. Kutscher, H., *Die Enteignung – ein Betrag zur Lehre von der Enteignung und vom Eigentum*, W. Kohlhammer, Stuttgart und Berlin, 1938.
13. Meyer, G., *Das Recht der Expropriation*, Verlag der serigschen Buchhandlung, Leipzig, 1868.
14. Peček, R., *Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade*, Novi informator, Zagreb, 2015.

¹⁴¹ Staničić, *op. cit.* u bilj. 11., str. 640. i 641.

15. Peine, F.-J., *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit höchstrichterlichen Entscheidungen af CD-ROM*, C. F. Müller, Hamburg, 2008.
16. Peine, F.-J., *Allgemeines Verwaltungsrecht: mit höchstrichterlichen Entscheidungen af CD-ROM*, C. F. Müller, Hamburg, 2008.
17. Reynolds, S., *Before Eminent Domain, Toward a History of Expropriation of Land for the Common Good*, The university of north Carolina press, Chappel hill, 2010.
18. Rozek, J., *Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung*, Tübingen, 1998.
19. Schmidt, R., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, R.S. verlag, Grasberg bei Bremen, 2002.
20. Schmidt-Aßmann, E., *Das allgemeine Verwaltungsrecht*, Springer, Berlin, 2006.
21. Staničić, F., *Posebni zakoni kao rješenje investicijskih problema u Republici Hrvatskoj: Zakon o igralištima za golf i Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske*, Sveske za javno pravo/ Blätter für Öffentliches Recht. 4 (2013), 14; str. 39.–48.
22. Staničić, F., *Razvoj instituta izvlaštenja u Hrvatskoj*, doktorska disertacija, Zagreb, 2011.
23. *West's Encyclopedia of American Law*, Vol. 4, West Group, St. Paul, 1997.
24. *Grundgesetz*, BGBl. S. 1 iz 1949.
25. *Landbeschaffungsgesetz*, BGBl. I S. 134 FNA 54 -3 iz 1957., BGBl. I S. 2723 iz 2009. BGBl. I S. 1474 iz 2015.
26. *Bundesberggesetz*, BGBl. I S. 1310 FNA 750-15 iz 1980., BGBl. I S. 2585 iz 2009. BGBl. I S. 1474 iz 2015.
27. *Bundesbaugesetz*, BGBl. I S. 2414 iz 2004., BGBl. I S. 1722 iz 2015.
28. *Enteignungsgesetz, für die Freie Hansestadt Bremen*, Brem.GBl. S.129 iz 1965., Brem. GBl. S. 263 iz 2014.
29. *Hamburgisches Enteignungsgesetz*, HmbGVBl. S. 305 iz 1980. i HmbGVBl. S. 107 iz 2004.
30. *Enteignungsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern*, GVOBl. M-V S. 178 , GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr.214 -1 iz 1993., GVOBl. M-V S. 535 iz 2005.
31. *Enteignungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt*, GVBl. LSA S. 508, ber. S. 759)BS LSA 214.2 iz 1992., GVBl. LSA S. 192 iz 2010.
32. *Enteignungsgesetz des Landes Hessen*, GVBl. I S. 107) GVBl. II 303-8 iz 1973., GVBl. I S. 548 iz 2007., GVBl. S. 290 iz 2012.
33. *Enteignungsgesetz des Landes Brandenburg*, GVBl. I S. 430 Sa BbgLR 204-1 iz 1992., GVBl. I S. 72 iz 1997.
34. *Verwaltungsgerichtsordnung*, BGBl. I S. 686 FNA 340 -1 iz 1991., BGBl. I S. 2248 iz 2010.
35. *Berliner Enteignungsgesetz*, GVBl. S. 737 BRV 214-1 iz 1964., GVBl. S. 1664 iz 1984.
36. *Wertermittlungsverordnung*, BGBl. I S. 2209 FNA 213-1-5 iz 1988., BGBl. I S. 639 iz 2010.
37. *Wertermittlungsrichtlinie*, BAnz. Nr. 108a, ber. Nr. 121 iz 2006. BAnz AT 11. 4. 2014 B3 iz 2014.
38. *Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade*, Narodne novine br. 74/2014.
39. *Zakon o izvlaštenju*, Narodne novine br. 9/1994, 35/1994, 112/20000 – OUSRH, 114/2001, 79/2006, 45/2011 i 34/2012.
40. *Zakon o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske*, Narodne novine br. 133/2013 i 152/2014.
41. *Zakon o procjeni vrijednosti nekretnina*, Narodne novine br. 78/2015.
42. *Zakon o očuvanju i zaštiti kulturnih dobara* Narodne novine br. 69/1999, 151/2003, 157/2003, 100/2004, 87/2009, 88/2010, 61/2011, 25/2012, 136/2012, 157/2013, 152/2014 i 98/2015.

Frane Staničić, PhD, Assistant Professor, Chair in Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb

GENERAL REGULATION OF EXPROPRIATION IN GERMANY – LESSONS FOR CROATIA

Summary

Expropriation is an institute which facilitates deprivation of property, whereby all procedural guarantees must be provided in order to ensure the property owner's rights. The author analyzes the German expropriation system, which is considered the most compatible with the Croatian system and from which certain lessons could be construed to improve the Croatian legislation regarding the institute of expropriation. Based on the template of the German legislature, the author suggests certain amendments to the Expropriation and Determining of Compensation Act.

Keywords: expropriation, public interest, expropriation procedure, procedural rights