

Danijela Romić, v. pred.  
Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru  
Božidar Horvat, dipl. iur.  
Upravni sud u Osijeku  
Željka Vajda Halak, dipl. iur., pred.  
Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru

## **(NE)USKLAĐENOST POSEBNIH POSTUPOVNIH ODREDBI U POSTUPCIMA IZVLAŠTENJA SA ZAKONOM O OPĆEM UPRAVNOM POSTUPKU**

*UDK: 342 : 347 (497. 5)*

*Primljeno: travanj 2017.*

*Pregledni rad*

Načelo dosljednosti i legitimnih očekivanja građana predstavlja okosnicu za postupanje upravnih tijela bilo koje nacionalne ili nadnacionalne razine. Smisao ovoga načela je da upravna tijela, primjenjujući uobičajenu i javno objavljenu proceduru, prema građanima postupaju na uvijek jednak način. Ujednačenim i sustavnim postupanjem jamče se pravna sigurnost, izvjesnost i zaštita legitimnih očekivanja građana. Republika Hrvatska je 2009. g. donijela potpuno novi postupovni zakon upravo s namjerom da se njime osigura primjena navedenih načela. No, pravo je pitanje koliko se u praksi, u postupcima donošenja zakona (nakon donošenja novog ZUP-a), odredbe istih usklađuju s općim postupovnim propisom. U radu se analiziraju postupovne odredbe Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade (donesen 2014. g.), te se ukazuje na nepotrebno velik broj postupovnih odredbi koje često nisu u skladu sa ZUP-om ili su potpuno suprotne njemu.

**Ključne riječi:** *načelo dosljednosti, načelo legitimnih očekivanja, upravni postupak, izvlaštenje*

### **UVOD**

U modernoj državi utjecaj uprave (u najširem smislu) na svakodnevni život građana sve je veći. Djelokrug poslova u kojem javna uprava postupa, u većoj ili manjoj mjeri, sve je veći. S druge strane, moderna država svojim građanima garantira sve širu paletu prava, ujedno podižući razinu kvalitete postojećih prava. Kako se povećava opseg poslova koje uprava radi, tako se povećava i mogućnost arbitrarnog i nekorektnog ponašanja uprave. Obavljajući svoju legitimnu socijalnu ulogu, uprava ujedno provodi vlast koja može utjecati na prava građana i zbog toga je neophodno da je podložna određenom nadzoru (Thomas, 2000.). Da bi građani i drugi subjekti mogli ostvariti svoja prava, uprava mora biti učinkovita i brza, njezina postupanja pravična i predvidiva kako bi svaki građanin bio upoznat s mogućim

odlukama. Rad uprave mora biti jasno definiran, unaprijed propisan i ograničen pravima i slobodama građana (Borković, 2002.). Stoga je velik broj država, pogotovo u Europi, krenuo u kodifikaciju upravnog postupanja. Prvu kodifikaciju upravnog postupovnog prava obavila je Austrija 1925. g. i na temelju tih zakona donosila su se postupovna pravila u mnogim državama, posebno onima koje su povijesno bile povezane s njome. Tako je i Kraljevina Jugoslavija 1930. g. donijela posebna pravila upravnog postupka, dok je naš, donedavno važeći Zakon o općem upravnom postupku donesen 1956. g. (Borković, 2002.). Naglasimo još jednom da je smisao donošenja posebnih postupovnih zakona u zadovoljenju pravozaštitne potrebe, a ti postupci (upravni, prekršajni, parnični) mogu se nazvati pravozaštitni (Babac, 2004.).

U postupku prilagodbe hrvatskog pravnog sustava za ulazak u Europsku uniju i u okviru projekta modernizacije državne uprave, 2009. g. donesen je novi Zakon o općem upravnom postupku (dalje u tekstu ZUP).<sup>1</sup> U izradi zakona sudjelovali su brojni domaći i strani stručnjaci, a projekt je financiran iz europskih fondova.<sup>2</sup> Radna skupina je u Smjernicama za izradu zakona navela temeljne elemente kojima mora udovoljavati novi zakonski tekst, među kojima je i načelo pravne sigurnosti koje podrazumijeva da građanin može predvidjeti djelovanje državnih tijela.<sup>3</sup> Radna skupina ujedno je ukazala i na postojanje brojnih specijalnih zakona kojima se upravni postupak u pojedinim područjima drugačije uređuje nego je to propisano ZUP-om te naglasila da je upravo ujednačenost upravnog postupanja garancija predvidivosti djelovanja javne uprave i dosezanja poželjne razine pravne sigurnosti cijelog sustava. Spomenimo ovdje opservaciju prof. Medvedovića kako je i prethodni ZUP sadržavao jasnu odredbu o iznimnom propisivanju posebnih postupovnih pravila samo što ona nije bila dosljedno primjenjivana zbog „nedostatka jasno definirane zakonodavne politike i loše pravno-tehničke pripreme zakona i postupka njihova donošenja“ (Medvedović, 2009b; 38).

## **KODIFIKACIJA EUROPSKOG UPRAVNOPOSTUPOVNOG PRAVA I EUROPSKA UPRAVNOPOSTUPOVNA NAČELA**

Iako se problematika upravnog postupanja smatra unutrašnjim pitanjem svake države članice Europske unije, sama Unija uložila je velike napore u sistematizaciju i kodifikaciju procesnog prava Unije.

---

<sup>1</sup> Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine broj 47/09.

<sup>2</sup> Više o samom postupku pripreme i izrade novog Zakona o općem upravnom postupku vidjeti kod Medvedović, D. (2009a): „Temeljne odrednice novog Zakona o općem upravnom postupku“, u: Žuvela, M., ur., Godišnjak 16, *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse*, Organizator, Zagreb, 449–497.

<sup>3</sup> „Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku“ (prijedlog 01. XII. 2006.), dostupno na <http://www.vlada.hr/hr/content/download/9923/80860/file/211-04.pdf>. pristup 24. IX. 2009.

Tako je Europski parlament donio Rezoluciju 15. siječnja 2013. g. s preporukama Komisiji o Zakonu o upravnom postupku Europske unije (2012/2024(INL)).<sup>4</sup> U Preporuci 3 o općim načelima po kojima bi uprava trebala djelovati, definirano je i načelo dosljednosti i legitimnih očekivanja. Sukladno navedenom načelu, europska administracija bit će dosljedna u svom postupanju i slijedit će uobičajene, javno objavljene upravne procedure od kojih može odstupati iznimno, uz propisno objašnjenje. Nakon što Europska komisija nije poduzela zadovoljavajuće akcije, Europski je parlament 9. lipnja 2016. g. donio novu Rezoluciju kojom predlaže Komisiji donošenje Uredbe za otvorenu, učinkovitu i neovisnu administraciju Europske unije.<sup>5</sup> U prijedlogu Uredbe navodi se vrlo slična lista načela čiji je smisao omogućiti strankama pravo na dobru upravu uz osiguranje primjene svih poznatih pravnih načela, posebice načela vladavine prava i pravne sigurnosti.

Brojna tijela i odbori Europskog parlamenta bavili su se problematikom kodifikacije upravnog postupka, posebno Odbor pravnih poslova. Na njihovo traženje izrađena je i dubinska analiza općih načela upravnopostupovnog prava Europske unije 2015. g. Za potrebe ovoga rada izdvojit ćemo samo one koje smatramo posebno značajnima, a to su: načelo pravne sigurnosti koje zahtijeva da građani moraju biti u mogućnosti sa sigurnošću znati koja su njihova prava i što trebaju poduzeti, načelo zaštite legitimnih očekivanja kao podnačelo načela vladavine prava, koje jamči da se radnjama javnopravnih tijela neće zadirati u stečena prava te da će se, prilikom opozivanja upravnih odluka, posebno voditi računa o legitimnim očekivanjima.<sup>6</sup> Kako vidimo, cjelokupni naponi na razini EU temelje se na pokušajima utvrđivanja, definiranja i propisivanja temeljnih načela djelovanja europske administracije. Poseban doprinos u tumačenju pravnih načela ima Europski sud za ljudska prava u primjeni Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Neka od ključnih načela za zaštitu prava i pravnih interesa stranke u upravnom postupku i/ili sudskom nadzoru upravnih akata jesu načelo zakonitosti (pravnosti), načelo pravne sigurnosti (pravne izvjesnosti) i načelo prava na pošteno suđenje. Navedena se načela u praksi Europskog suda najčešće navode kao elementi (dijelovi) pojma vladavine prava (Ljubanović i Petrović, 2015.).

---

<sup>4</sup> „European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union“ (2012/2024(INL)), dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+PDF+V0//EN>, 27. VIII. 2016.

<sup>5</sup> „European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration“ (2016/2610(RSP)), dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+PDF+V0//EN>, 27. VIII. 2016.

<sup>6</sup> „The General Principles of EU Administrative Procedural Law“, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL\\_IDA%282015%29519224\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA%282015%29519224_EN.pdf), 27. VIII. 2016.

## NAČELA UPRAVNOG POSTUPKA PO ZUP-U

Već je rečeno da se smisao detaljnog propisivanja načina postupanja uprave nalazi upravo u zaštiti građana od mogućih nepravilnih postupanja uprave. Stoga je temeljno načelo upravnog postupka načelo zakonitosti koje je garancija građanima i drugim pravnim subjektima da će se upravna tijela, u svojim postupanjima, držati granica koje su im propisane pravnim normama (članak 5. ZUP-a). Uloga uprave ne iscrpljuje se samo u postupcima kojima se građanima omogućava ostvarivanje njihovih prava ili nametanje obveza, već je uprava ujedno i zaštitnik javnog (općeg) interesa. Stoga se u novom ZUP-u kao novo načelo našlo i načelo razmjernosti u zaštiti prava stranaka i javnog interesa (članak 6. ZUP-a). Ovim načelom pred upravu se postavlja zahtjevni zadatak da u svakom pojedinom slučaju nađe optimalnu mjeru između maksimalne pomoći strankama u ostvarivanju njihovih prava i zaštite prava svih trećih osoba na koje bi odluka mogla utjecati, uz istovremenu zaštitu javnog interesa. Jedno od važnijih načela koje nije izrijekom spomenuto, ali je ugrađeno u zakonski tekst, jest načelo legitimnih očekivanja. Ovo načelo usko je povezano s načelom zaštite stečenih prava i zajednički čine jedan vid načela pravne sigurnosti. Pružanje postupovne zaštite legitimnih očekivanja stranaka u slučaju stavljanja izvan snage nezakonitih odluka značajno je iz razloga što zakonito i pravilno provedeni postupci mogu smanjiti rizik od povrede. Štoviše, danas prevladava shvaćanje da su postupovne norme mnogo više od pukog „instrumentarija“ za ostvarenje materijalno-pravnih normi (Šikić i Ofak, 2011.). Važnost načela legitimnih očekivanja stranaka ističemo posebno u kontekstu dvojbe o postojanju potrebe za posebnim upravnim postupcima pri čemu ono može biti ugroženo jer stranke ne znaju koja se postupovna pravila trebaju primijeniti. Na potrebu zaštite legitimnih očekivanja stranaka ukazuje i praksa Ustavnog suda iz koje proizlazi da se upravni postupci moraju voditi po jednom zakonu, pod uvjetom da on sadrži prikladne norme, a posebna postupovna pravila dopuštena su u manjem broju i samo kada je to uistinu potrebno (Ljubanović i Bakota, 2008.). Navedena su samo neka načela koja smatramo posebno važnima za problematiku ovoga rada.

## OPĆI POSTUPAK VS. POSEBNI POSTUPCI

Osnovni problem kod propisivanja postupovnih odredbi jest pitanje treba li postojati jedan opći zakon (*lex generalis*) kojim bi se na općeniti način propisala sva postupanja upravnih tijela ili je potrebno za svako pojedino upravno područje donositi posebni postupovni zakon. Ključni argument za donošenje jednog, općeg zakona svakako su razlozi pravne sigurnosti i jednakosti stranaka u upravnom postupku (Đerđa i Pičuljan, 2009.). Smatra se da velik broj posebnih postupaka reguliranih drugim zakonima stvara pravnu nesigurnost jer nije jasno koja pravila treba primijeniti u konkretnoj situaciji i da to negativno utječe na legitimna očekivanja građana, omogućava arbitrarnost u postupanju upravnih tijela, a protivno je i europskim načelima javne uprave (Ljubanović, 2006.). Osim toga, u modernoj

procesnoj teoriji zagovara se opće pravno normiranje radnji u svakom postupku jer se jedino tako ostvaruju normativna očekivanja stranaka (Ljubanović, 2009.).

Unatoč načelnom usmjerenju ka jednoobraznosti u postupanju, postoje određeni pokazatelji potrebe za posebnim upravnim postupcima. Tako je Odbor pravnih poslova Europskog parlamenta imenovao 2010. g. radnu skupinu koja je dobila zadatak da procijeni stanje postojećeg upravnog zakonodavstva Unije i predloži potrebne intervencije kako bi se europska administracija uskladila sa zamišljenim konceptom otvorene, učinkovite i neovisne uprave. Radna skupina je 2011. g. objavila dokument u kojem naglašava da će, unatoč naporima za unifikacijom procesnog prava Europske unije, i nadalje ostati potreba za određenim posebnim, sektorskim upravnim odredbama. Ujedno naglašava da te, posebno propisane procedure, ne smiju odstupati od općih načela i minimalnih standarda, niti smiju uspostavljati nepotrebne procedure i formalnosti ako se ista svrha može postići primjenom općeg pravnog režima.<sup>7</sup>

Više od dvije trećine članica EU-a donijelo je jedinstvenu kodifikaciju upravnog postupanja i pokazalo se da to definitivno ima više prednosti nego mana. Naravno da postoje pojedinačni slučajevi u kojima sudovi moraju jasnije definirati što se mislilo reći jednom općom odredbom. Ipak, propisivanjem općih postupovnih odredbi postavlja se zajednički nazivnik za regulaciju odnosa između građana i javne uprave. Ujedno se uspostavlja ravnoteža između potrebe za općenito primjenjivim pravilima s jedne i potrebe za propisivanje posebnih procedura s druge strane.<sup>8</sup> Moderni pravni sustavi i tehnologija izrade propisa u njima počivaju na ideji da propisi moraju biti što kraći i jasniji, koristeći apstraktne opće norme i pravna načela koja se onda u praksi tumače, ali su primjenjiva na neograničeni broj slučajeva. Takvi propisi, koji koriste opće i apstraktne pravne norme, zahtjevni su za primjenjivača od kojega se očekuje da im, putem raznih metoda tumačenja, posebice teleološke metode, iznalaze pravi smisao (ratio legis) (Medvedović, 2009.).

Veliku ulogu u promicanju koncepta dobrog upravljanja općenito, pa tako i kodifikaciji upravnog postupanja, ima i SIGMA. U izvješćima i preporukama za pojedine zemlje naglašava se da dobar postupovni zakon svodi potrebu za posebnim propisima na minimalnu mjeru i primjenjiv je svim postupcima. Unificirani postupak smanjuje troškove, ubrzava postupke i doprinosi povećanju učinkovitosti javne uprave. Ako potreba za posebnim odredbama ostaje, te odredbe moraju biti iznimne, sukladne općem zakonu i dobro obrazložene.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> „Working document: State of Play and Future Prospects for EU Administrative law“, 2011., dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/juri\\_wdadministrativelaw\\_/juri\\_wdadministrativelaw\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf), 27. VIII. 2016.

<sup>8</sup> „The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union’s institutions, bodies, offices and agencies“, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL\\_STU%282016%29536487\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU%282016%29536487_EN.pdf), 27. VIII. 2016.

<sup>9</sup> „Good Administration through a Better System of Administrative Procedures“, 2012., [http://www.sigmaxweb.org/publications/Comments\\_LawAdminProceduresKosovo\\_JN\\_Oct2012\\_Eng%20%20.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Eng%20%20.pdf), 26. II. 2016.

Zbog navedenoga se smatra da je bolje jednim zakonom urediti sva postupanja upravnih tijela, uz mogućnost da se samo pojedina pitanja drugačije reguliraju. Uvjeti za iznimke moraju precizno i jasno biti propisane, neophodne i ostati na razini iznimaka, a ne postati pravilo. Sukladno tome izrađena je i odredba članku 3/1 našeg novog ZUP-a u kojoj stoji da se:

- samo pojedina pitanja postupka mogu drugačije urediti;
- samo zakonom mogu urediti iznimke;
- samo ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima i
- ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a.

Posljednje navedena alineja detaljnije određuje ograničenja odstupanja od ZUP-a nego je to određivao prethodni zakon. Naime, odstupanja moraju biti sukladna temeljnim odredbama ZUP-a propisanim prije svega u prvom dijelu ZUP-a koji je tako i nazvan: odredbe o subjektima, definiranje upravne stvari, primjena postupovnih pravila, načela ZUP-a, pravo na pokretanje upravnog spora, jedinstveno upravno mjesto, službena uporaba jezika i pisma, rješavanje upravne stvari od više javnopravnih tijela i obveznost pravila nadležnosti (Ljubanović, 2010.). Međutim, temeljnim odredbama trebaju se smatrati i sva ostala načela koja proizlaze iz odredaba zakona, kao primjerice odredba članka 98./5. ZUP-a koja kaže da obrazloženje rješenja treba sadržavati i razloge zbog kojih nije usvojen neki od zahtjeva stranke. Ako bi se drugačije propisalo posebnim zakonom, to bi bilo protivno temeljnim odredbama ZUP-a (Turčić, 2010.). Dalje, ZUP-om se uspostavlja opći pravni režim upravnih ugovora, određujući samo kratko ključne elemente a ostavljajući posebnim zakonima da određuju situacije u kojima će se oni sklapati (Đerđa, 2010.). Kada bi se posebnim zakonima odredilo nešto protivno tim odredbama, to bi isto tako bilo protivno temeljnim odredbama ZUP-a. Osim od temeljnih odredbi, posebne postupovne odredbe ne smiju odstupati od svrhe ZUP-a. Medvedović navodi da je opća svrha novoga ZUP-a doprinos poboljšanju upravnih kapaciteta u Republici Hrvatskoj te osiguranje ravnoteže između zahtjeva za objektivnim i brzim odlučivanjem s jedne strane i zaštite prava i pravnih interesa pojedinaca koji sudjeluju u postupku s druge strane (Medvedović, 2009b; 32). Njegovu specifičnu svrhu moguće je iščitati iz Obrazloženja novog ZUP-a, a to je jedinstveno upravno postupanje i pojednostavljenje upravnog postupka, preglednost rješavanja i učinkovito ostvarivanje prava građana i drugih stranaka u postupku (Ljubanović, 2010.; 321). Dublju analizu svrhe ZUP-a iznio je Šprajc, navodeći da postupovno pravo, osim svoje instrumentalne svrhe, potrebne za realizaciju materijalnopravnih odredaba, igra ključnu ulogu u ostvarivanju ultimativnih pravnih vrijednosti – pravednosti, pravne sigurnosti, jednakosti i zakonitosti. Ujedno naglašava kako će u primjeni ZUP-a biti pravi izazov uskladiti sve njegove svrhe (Šprajc, 2011.; 62). Potrebno je određeno vrijeme da se vidi kako će se, koliko često i s kojim obrazloženjem donositi posebne postupovne odredbe u specijalnim zakonima i jesu li te posebne odredbe uistinu potrebne.

Spomenimo još činjenicu da je u Konačnom prijedlogu ZUP-a postojala odredba o obvezi svih središnjih tijela državne uprave da ispituju nužnost postojanja posebnih upravnih postupaka, no ta je odredba izbačena u postupku donošenja ZUP-a (Ljubanović, 2010.). Naknadno je Vlada Republike Hrvatske donijela Zaključak (19. VII. 2012.) o obvezi ministarstvima da u svom djelokrugu dostavljaju izvješća ministarstvu uprave o rješavanju upravnih stvari, osiguravanju zakonitosti, djelotvornosti i svrhovitosti provedbe upravnog postupka.<sup>10</sup> Temeljem tog Zaključka donesena je Metodologija praćenja i nadzora primjene ZUP-a i rješavanja upravnih stvari kojom se, doduše posredno, prati i broj javnopravnih tijela i postupaka koji se vode po posebnim upravnim postupcima.<sup>11</sup>

Očitu potrebu za ujednačavanjem upravnopostupovnih odredbi Vlada Republike Hrvatske ozbiljno je shvatila tek u svibnju 2016. g. kada je donijela Zaključak (25. V. 2016.)<sup>12</sup> kojim obvezuje sva središnja tijela državne uprave da u pripremi nacрта prijedloga zakona koji sadrži odredbe kojima se uređuju pojedina pitanja upravnog postupka dostave Ministarstvu uprave Izjavu o usklađenosti nacрта prijedloga zakona i Prikaz usklađenosti postupovnih odredbi sa ZUP-om. Nacrt prijedloga zakona uz koji ne bude priložena tražena Izjava, neće biti upućen u daljnji zakonodavni postupak već će biti vraćen na doradu. U Prikazu usklađenosti postupovnih odredbi sa ZUP-om, stručni nositelj izrade nacрта prijedloga mora se pozvati na konkretnu odredbu ZUP-a koja dopušta odstupanja i detaljno obrazložiti razloge za propisivanje drugačijih postupovnih odredbi. Zanimljivo je još da Zaključak stupa na snagu 1. listopada 2016. g., dakle ima iznimno dug *vacatio legis*.

## PREDMET PROUČAVANJA RADA

U ovom radu bit će prikazane specifične postupovne odredbe Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade (dalje u tekstu *ZoION*).<sup>13</sup> Polazeći od činjenice da je isti stupio na snagu nekoliko godina nakon početka primjene novog ZUP-a, za očekivati je da neće postojati velika odstupanja od njegovih odredbi, odnosno da će postojeća odstupanja biti nužna i opravdana. Razlog za proučavanje upravo ovog zakona leži u činjenici da su prethodni zakoni kojima je bio uređen postupak izvlaštenja sadržavali značajna odstupanja od opće upravnopostupovne regulacije. Sukladno svrsi novog ZUP-a, ova odstupanja bi, u zakonima koji se donose nakon stupanja na snagu novog ZUP-a, trebala biti svedena na minimum. S druge strane, izvlaštenje kao poseban pravni institut kojim se duboko zadire u subjektivna, ustavna prava građana mora ipak biti regulirano dodatnim normama koje su specifične za taj

---

<sup>10</sup> „Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 19. srpnja 2012.“, dostupno na <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//ZUP//120130513132241.pdf>, pristup 27. VIII. 2016.

<sup>11</sup> „Metodologija praćenja i nadzora primjene ZUP-a i rješavanje upravnih stvari“, dostupno na: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//ZUP/Methodologija%2021.10.2103.pdf>, pristup 27. VIII. 2016.

<sup>12</sup> „Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 25. svibnja 2016.“, dostupno na : <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//ZUP//Zaklju%C4%8Dak%20Vlade%20RH-ZUP.pdf>, 27. VIII. 2016.

<sup>13</sup> Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, Narodne novine broj 74/14.

odnos. Naglasimo još jednom da je u ovom zakonu snažno prisutna borba između dva jednakovrijedna načela: načela prava vlasništva i načela zaštite javnog interesa. Zbog toga zakonodavac pokušava ispravno balansirati između ta dva vrlo važna načela.

## ZAKON O IZVLAŠTENJU I ODREĐIVANJU NAKNADE

Problematika izvlaštenja, kako smo već naveli, vrlo je složena i delikatna jer duboko zadire u osobna prava građana. U jednom trenutku stranka se, bez ikakvog povoda s njezine strane, nađe u situaciji da joj se oduzima ili ograničava njezino ustavno pravo. Država na brojne načine ograničava prava građana, ali je to, u pravilu, definirano prema nekim parametrima (npr. obveznici plaćanja poreza, doprinosa i sl.) i odnosi se na određeni krug osoba. Kod izvlaštenja stranka dolazi u nezavidnu situaciju samo zbog činjenice da se njezina nekretnina našla „na krivom mjestu u krivom trenutku.“ Kod postupaka izvlaštenja država zadire u dosadašnji način života vlasnika nekretnine koja će se izvlástiti, u njegove osobne i obiteljske prilike, a često i u profesionalnu djelatnost (Peček, 2014.). Iako će stranka dobiti naknadu za ograničenja odnosno oduzimanje svojih prava, postavlja se uvijek pitanje tko je, kako i na koji način utvrdio da upravo ta nekretnina treba biti izvlaštena, je li se do istog cilja moglo doći i na drugi način i brojna druga pitanja. S druge strane, javni interes zahtijeva da država ima učinkovite instrumente za provedbu određenih projekata jer se u protivnome ništa ne bi moglo raditi i graditi.

Prilikom donošenja ZoION-a jasno se vidjela namjera zakonodavca da se pogoduje ulagačima što je jasno i izraženo u zakonskim odredbama i obrazloženju Nacrta i Konačnog prijedloga. Na izvlaštenike se odnosi samo maleni dio teksta obrazloženja u kojem se poziva na ustavne odrednice o nepovredivost vlasništva i obvezi nositelja vlasničkih prava da pridonose općem dobru.<sup>14</sup>

U procjeni postojećih propisa Ljubanović je sistematizirao zakone koji sadrže postupovne odredbe u dvije grupe: prvu u kojoj su materijalni zakoni koji sadrže postupovne odredbe kojima se znatno odstupa od ZUP-a ili koji propisuju specifične postupovne odredbe kojih nema u ZUP-u i drugu, u kojoj su zakoni koji sadrže manje postupovnih odredbi i te odredbe manje odstupaju od ZUP-a. Zakon o izvlaštenju uvršten je u prvu grupu zakona s naglaskom da bi se takva situacija trebala izbjeći nakon donošenja novog ZUP-a (Ljubanović, 2006.). Ako krenemo uspoređivati stari i novi zakon kojima se uređuje izvlaštenje možemo vidjeti da je i stari imao zasebnu IV. glavu s 15 članaka koja se odnosila na sam postupak izvlaštenja (dalje u tekstu ZI).<sup>15</sup> Međutim, novi ZoION, donesen nakon četverogodišnje primjene novog ZUP-a, sadrži čak 21 članak posebnih postupovnih odredbi samo u V. glavi zakona

---

<sup>14</sup> „Konačni prijedlog Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade“, dostupno na: <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izvlastenju-i-odredivan>, pristup 6. IX. 2016.

<sup>15</sup> Zakon o izvlaštenju, Narodne novine broj 9/94, 35/94, 112/00-OURRH, 114/01, 79/06, 45/11 i 34/12.



Postupak izvlaštenja (članci 25. do 45.). Diljem teksta razbacane su još poneke procesne odredbe o čemu će biti kasnije riječi. Vidimo i bez detaljnije analize da se broj posebnih postupovnih odredbi povećao što je suprotno namjeri zakonodavca.

Analizirajući koje to postupovne odredbe sadrži novi ZoION, vidimo da se uglavnom preklapaju s odredbama prethodnog ZI-a, čak prilično vjerno slijedi njegovu logiku.

## **PROCESNE PRETPOSTAVKE ZA PODNOŠENJE PRIJEDLOGA ZA IZVLAŠTENJE**

Članci 25., 26. i 27. određuju osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine kao pretpostavke da bi se uopće mogao podnijeti prijedlog za izvlaštenje. Ova materija znatno je detaljnije propisana nego je to bilo u ZI-u, uređeni su način procjene, usmena rasprava, rokovi za sazivanje rasprave, obveza prilaganja lokacijske dozvole te troškova procjene. Procesna pretpostavka je i obveza utvrđivanja interesa Republike Hrvatske za izgradnju građevine ili za izvođenje radova (članak 28.). Smatramo da su ove odredbe potrebne jer detaljnije propisuju nešto što nije općim propisom uređeno.

## **PRIJEDLOG ZA IZVLAŠTENJE**

Sadržaj prijedloga za izvlaštenje i potrebne isprave uređene su člancima 29. do 32. i također su znatno detaljnije propisane nego je to bilo u ZI-u. Iako se u obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona navelo da se detaljnijim propisivanjem žele izbjeći nejasnoće i odugovlačenja postupaka, smatramo da u ovom dijelu ZoION nepotrebno normira procesna pitanja. Prije svega, treba reći da ZoION ni u jednoj svojoj odredbi ne spominje dužnost postupanja po ZUP-u niti se poziva na njega, što i nije nužno, ali bi bilo vrlo korisno. Međutim, članak 29. nepotrebno određuje što sve u prijedlogu za izvlaštenje treba biti naznačeno (korisnik izvlaštenja, nekretnina, vlasnik, građevina...) dok se isti efekt mogao postići pozivanjem na članak 71./2. ZUP-a koji govori što sve mora sadržavati podnesak da bi se po njemu moglo postupati i onda nadodati specifične isprave koje je potrebno priložiti.

## **ZABILJEŽBA POSTUPKA IZVLAŠTENJA U ZEMLJIŠNIM KNJIGAMA**

I ovo pitanje uređeno je detaljnije (33. i 34. članak) nego prethodnim zakonom i korištena je drugačija dikcija. Naime, sada su jasnije propisani dužnost nadležnog tijela i instruktivni rok u kojem je potrebno dostaviti podatke ovlaštenim tijelima. Tu

je i članak 36. koji uređuje sazivanja usmene rasprave u slučajevima kada vlasništvo nije sporno odnosno polaganje novca na račun kod spornog vlasništva.

## **ODLUČIVANJE O PRIJEDLOGU IZVLAŠTENJA**

Odlučivanje o prijedlogu izvlaštenja naslov je ispred članka 35., ubačen između odredbi o zabilježbi u zemljišnim knjigama (članci 33. i 34.) i odredbi o utvrđivanju vlasništva (članak 36.). Tako ubačen, ostavlja dojam da ga je netko, u postupku prepisivanja zakonskih odredbi, obrazloženja, prijedloga i amandmana jednostavno zaboravio jer mu tu nikako nije mjesto. Radi lakšeg razumijevanja daljeg izlaganja, navest ćemo cijelu odredbu: „Nakon obavljenog očevida, provedene usmene rasprave i izvođenja dokaza radi utvrđivanja činjenica i okolnosti potrebnih za određivanje naknade za izvlaštenu nekretninu Ministarstvo odnosno nadležno tijelo odlučit će o prijedlogu za izvlaštenje“. Ako se ovakva odredba uistinu htjela zadržati u zakonskom tekstu, onda je to trebalo stajati nakon čl. 36., a prije odredbi o rješenju o izvlaštenju. Mišljenja smo da je ova odredba potpuno nepotrebna. Upravni postupak uvijek se vodi s nekim ciljem, odlučuje se o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka i donosi se upravni akt čemu prethode propisani koraci, postoji algoritam koji vodi iz jednog koraka u drugi. Cjelokupni upravni postupak detaljno je propisan ZUP-om koji se supsidijarno primjenjuje i na postupke izvlaštenja iako ga sam ZoION ne spominje. Primjenjivaču ovoga zakona, koji je nužno državni službenik, s položenim državnim ispitom, jasno je i bez te odredbe da se u postupku izvlaštenja, nakon utvrđenih činjenica i provedenog postupka, treba odlučiti o prijedlogu. Napomenimo da je slična odredba postojala i u starom ZI-u (članak 24.), malo drugačije formulirana i samim time bolja, ali i dalje nepotrebna. Tim više se čini da je odredbu članka 35. ZoION netko prepisao, ubacio, uz očito nerazumijevanje zakonskog teksta, misleći da treba tu stajati.

## **RJEŠENJE O IZVLAŠTENJU**

Sadržaj rješenja o izvlaštenju propisan je člankom 37. i nešto malo je detaljniji nego je to bilo prije. Prije svega, nov je stavak jedan kojim je propisano da rješenje o izvlaštenju donosi Ministarstvo odnosno nadležno tijelo. Ovo je još jedna nepotrebna odredba jer je nadležnost za postupanje u postupcima izvlaštenja propisana posebnom, III. glavom ZoION-a, članci 16. do 18. Spomenimo ovdje da su odredbe o nadležnosti za postupanje (koje su neupitno potrebne) u ZI-u bile uvrštene u dio zakona kojim se propisivao postupak izvlaštenja pa je vjerojatno zbog toga ova odredba zalutala i sada. Dalje, stavkom drugim članka 37. precizno se propisuje što mora sadržavati izreka rješenja, ne što mora sadržavati rješenje, kako je to bilo prije. Smatramo da i ova odredba nepotrebno normira nešto što je već odredio ZUP. Prije svega, obvezatni sadržaj rješenja i pojedinih dijelova rješenja propisani su člankom 98. ZUP-a i trebalo se, u pogledu sadržaja rješenja o

izvlaštenju, pozvati na njega, a propisati samo specifične podatke koji proizlaze iz specifičnosti postupka izvlaštenja. Sadržaj izreke rješenja o izvlaštenju u ZoION-u taksativno je naveden, dvanaest grupa podataka koje treba sadržavati izreka, bez mogućnosti da se navedu i neke druge činjenice koje bi se mogle pojaviti u nekom konkretnom slučaju. Ovakvo taksativno navođenje bitnih elemenata izreke rješenja lakše je za primjenjivača koji samo slijedi zakonsku odredbu. Međutim, takav način propisivanja može postati zamka za primjenjivača jer on neće ni pokušati promisliti o nekim drugim, potrebnim dodacima u nekom budućem, mogućem slučaju. Iako ZUP propisuje da se u izreci navodi odluka o upravnoj stvari sa svim potrebnim dodacima, ostavljajući posebnim zakonima da odrede što je sve potrebno, ZoION je posebni i vremenski kasniji zakon i po načelu *lex specialis derogat legi generali* i načelu *lex posterior derogat legi priori*, on je taj koji određuje što će biti u rješenju. Budući da se zakonodavac koristio enumeracijom, mogla bi se potkrasti zabuna kod primjenjivača u praksi, koji bi mogli pomisliti da se u izreci ne smije navesti ništa više. Još jedna nepotrebna odluka je alineja 12. tog drugoga stavka u kojoj je navedeno da se u izreci navodi odluka o troškovima. U članku 98., stavku 4. ZUP-a navedeno je da se troškovi postupka utvrđuju u posebnoj točki izreke, članak 161., stavak 4. ZUP-a kaže da se o troškovima postupka odlučuje rješenjem o upravnoj stvari pa je ovo puko i nepotrebno prepisivanje no, kako se zakonodavac odlučio na metodu enumeracije, morala je biti stavljena.

## TROŠKOVI POSTUPKA

Pitanje određivanja obveznika troškova postupka izazvalo je dosta rasprava još u fazi izrade nacrtu Prijedloga zakona. Kod rasprave o troškovima postupka treba napraviti razlikovanje između redovitih troškova koje javnopravno tijelo ima u postupku od ostalih troškova postupka (primjerice vještačenja, pribavljanja dokaznih sredstava i sl.) koji terete stranke u postupku. Člankom 161./1. ZUP-a propisano je da javnopravno tijelo snosi redovite troškove postupka, osim troškova upravnih pristojbi ili drugih troškova koje stranke plaćaju po posebnim propisima. U pravilu, stranke „plaćaju“ provođenje upravnih postupaka preko upravnih pristojbi. Člankom 19. ZoION-a zakonodavac uvodi jedan vrlo sporan institut, a to je sufinanciranje sredstava za rad tijela nadležnih za provedbu postupka izvlaštenja od strane korisnika izvlaštenja. Ministar nadležan za poslove pravosuđa donio je Pravilnik o sufinanciranju sredstava za rad tijela nadležnih za provedbu postupka izvlaštenja, koji u članku 3. određuje da su sredstva za rad nadležnog tijela koja sufinancira korisnik izvlaštenja: uredski materijal, informatička oprema i programi, telekomunikacijske i poštanske usluge, sitni inventar i ostali materijalni troškovi poslovanja.<sup>16</sup> Nedvojbeno je da se sufinanciranje odnosi na one troškove koje po prirodi stvari (i izričitoj zakonskoj odredbi) snosi samo javnopravno tijelo. Možemo reći da članak 19. ZoION-a sadržajno proturječi ZUP-u i smatramo ga nepotrebnim.

---

<sup>16</sup> Pravilnik o sufinanciranju sredstava za rad tijela nadležnih za provedbu postupka izvlaštenja, Narodne novine broj 17/06.

Ovakvo rješenje nikako ne može biti dobro jer će kod stranaka, posebno kod vlasnika izvlaštenih nekretnina, izazvati nepovjerenje i sumnju u pravilnost rada javnopravnog tijela, samim time povećati broj žalbi i tužbi, a isti učinak mogao se postići povećanjem iznosa upravnih pristojbi (Staničić, 2014.).

Druga odredba koja se odnosi na troškove postupka jest odredba članka 38. ZoION-a i opet je nepotrebno ponavljanje već postojećih postupovnih odredbi osim odredbe da *troškove postupka nastalih povodom žalbe vlasnika nekretnine koja nije usvojena snosi on sam*. Pitanja troškova upravnih postupaka detaljno je uređeno ZUP-om, člancima 161. do 163. i opće pravilo je da troškove snosi stranka koja je postupak inicirala ili protiv koje se postupak vodio, a za nju je nepovoljno okončan. Ovdje se ponovno moramo podsjetiti što je to izvlaštenje, kako do njega dolazi i koji je odnos vlasnikove slobode i općih interesa. Uvijek iznova moramo tragati za optimalnim zadovoljavanjem i privatnog i općeg interesa pri čemu nikako privatni interes ne smije biti manje važan. U društvenom poretku koji priznaje privatno vlasništvo i na njemu izgrađeno tržišno gospodarstvo, zakonska ograničenja prava vlasništva služe ostvarivanju općih interesa (Britvić Vetma, 2009.), ali ne protivno temeljnim načelima pravnog sustava. Prebacujući troškove postupka u povodu neuspjele žalbe na vlasnika izvlaštene nekretnine, posredno utječete na njegovo osnovno, ustavno pravo na žalbu. Vlasnik se, ne svojom krivnjom, našao kao stranka u postupku, izvlaštena mu je nekretnina, možebitno je to znatno utjecalo na njegov život ili profesionalnu djelatnost i još ga se, financijski, ograničava i zastrašuje u mogućnosti ulaganja pravnih lijekova. Smatramo da je ovakva odredba ustavnopravno vrlo dvojbeni i suprotna ZUP-u. Takve „kaznene“ troškove određuje članak 162./3. ZUP-a, ali su pretpostavke za primjenu stav da je stranka uzrokovala troškove svojom krivnjom ili obiješću. Je li vlasnik obijestan ako podnosi žalbu na prvostupanjsko rješenje? Je li kriv što mu je nekretnina izvlaštena pa se ima potrebu žaliti? U prilog tezi ide i odredba članka 163. ZUP-a koja kaže da se stranka može u cijelosti ili djelomično osloboditi plaćanja troškova postupka kada je određeno zakonom. Cjelokupna dikcija ZUP-a po pitanju troškova postupka ide *in favorem* strankama, pokušavajući realno i pravedno raspodijeliti troškove postupka i kazniti zlonamjerne. U postupku izvlaštenja stranke (korisnik izvlaštenja i vlasnik nekretnine) nisu u ravnopravnom položaju i smatramo da odredbe o troškovima treba tumačiti *in favorem* vlasnika nekretnine. Za tumačenje pravnih situacija u kojima posebne norme proturječe općim normama smatramo važnim pitanje jesu li ta dva propisa istoga ranga. Nasuprot uvriježenom stavu, Šprajc argumentira da je ZUP organski zakon jer se njime propisuju djelokrug i način rada državnih tijela, pri čemu način rada obuhvaća i postupak koji ta tijela provode kad odlučuju o pravima i interesima stranaka (Šprajc, 2011.). Ako bi uvažili činjenicu organskog statusa ZUP-a, njegove temeljne odredbe i njegovu svrhu te ih stavili u odnos prema odredbama Zakona o izvlaštenju, ne bi bilo spornih pitanja. Ipak, do eventualne zakonodavne intervencije, ZUP nema „jaču“ pravnu snagu u odnosu na noviji i posebniji Zakon.

## NAGODBA

Odredbe o nagodbi nalaze se u članku 39. ZoION-a koji definira vremenski trenutak do kada se mogu sklopiti nagodbe (o naknadi, stjecanje vlasništvo...) i možemo reći da su potrebne zbog specifičnosti postupka. Ipak, stavak 3. istog članka potpuno je nepotreban jer ponavlja već postojeću odredbu članka 57./4. ZUP-a o obustavi postupka ako se nagodbom u potpunosti riješe važna pitanja postupka.

Stupanje u posjed izvlaštene nekretnine uređeno je opširnije nego prethodnim zakonom, člancima 40. do 43. ZoION-a dok članak 44. uređuje osnovna pitanja registra izvlaštenih nekretnina. Ove postupovne odredbe smatramo opravdanim i potrebnim.

## PONIŠTENJE PRAVOMOĆNOG RJEŠENJA

Posljednja postupovna odredba V. glave zakona jest ona o poništenju pravomoćnog rješenja o izvlaštenju (članak 45. ZoION-a). Ovdje se radi o poništenju zakonitog rješenja zbog nevršenja ovlasti dobivene rješenjem i odredba je suprotna članku 130. ZUP-a. Naime, ZUP predviđa da se zakonito rješenje kojim je stranka stekla pravo može ukinuti ako je to dopušteno zakonom i ako sadržava pridržaj ukidanja, a stranka nije ispunila obvezu iz rješenja (ostatak odredbe nebitan za ovu materiju). S druge strane, ZUP predviđa mogućnost poništenja rješenja, ali samo ako je rješenje nezakonito. Poništavanju (pravomoćnih) rješenja pristupa se vrlo ozbiljno, samo u slučaju vrlo ozbiljnih povreda od strane javnopravnog tijela, čega ovdje, u slučaju nevršenja ovlasti od strane korisnika izvlaštenja, nema. Članak 45. ZoION-a služi za zaštitu prijašnjih vlasnika nekretnina od mogućih zlouporaba postupka izvlaštenja i dopušta prijašnjem vlasniku pokretanje postupka poništenja rješenja o izvlaštenju ako korisnik izvlaštenja u određenom roku nije započeo gradnju ili izvođenje radova, odnosno ako nekretninu ne koristi u svrhu zbog koje je nekretnina izvlaštena. Svrha ovog članka je jasna i opravdana, ali sankcija za povredu je neprimjerena i nije sukladna ZUP-u jer to nije nezakonito rješenje. Za pretpostaviti je da se zakonodavac odlučio za poništenje rješenja iz dva razloga: prvo, što je tako bilo predviđeno i u prethodnom ZI-u pa je odredba preuzeta bez pomnije analize, drugo, zbog učinaka koje proizvodi poništenje. Poništenjem rješenja poništavaju se i sve pravne posljedice koje je isto proizvelo: kod ukidanja pravni učinci rješenja nastali prije njegova ukidanja ostaju na snazi. Za slučaj poništenja rješenja, ZUP određuje da se sva imovina stečena bez pravne osnove vraća sukladno propisima građanskog prava (članak 132. ZUP-a). Članak 45./4. ZoION-a određuje da se rješenjem o poništenju odlučuje o predaji posjeda, a ako o tome postoji spor, tada upućuje na redovni sud. Ako se rješenje o izvlaštenju poništi, tada bi se trebalo postupati po odredbama ZUP-a o poništenju što bi moglo dovesti do pitanja mora li i vlasnik nekretnine vratiti naknadu koju je dobio u zamjenu za izvlaštenu nekretninu, tko bi trebao i bi li netko trebao to pokrenuti i brojna druga pitanja. Osim toga, druga neusklađenost ZoION-a sa ZUP-om, vezano uz mogućnost poništenja/ukidanja

rješenja, odnosi se na sadržaj rješenja. Da bi se rješenje moglo ukinuti, ono mora sadržavati pridržaj ukidanja (članak 130., stavak 1, točka 2. ZUP-a), u pravilu u izreci rješenja. Člankom 37. ZoION-a taksativno je naveden sadržaj izreke rješenja o izvlaštenju i nije naveden podatak o pridržaju ukidanja/poništenja. S obzirom na taksativno navođenje (što je već gore spomenuto), moglo bi se vrlo lako dogoditi da ga službenici propuste unijeti u izreku rješenja. Kako se i u teoriji smatra, svaki dodatak upravnom aktu mora biti naveden u izreci rješenja (Borković, 2002.), što znači da navođenje ovoga u nekom drugom dijelu rješenja nema smisla. Smatramo da je ovo vrlo ozbiljan nomotehnički propust.

Osim postupovnih odredbi navedenih u posebnoj V. glavi ZoION-a, postoje još poneke odredbe koje su ubačene u ostale dijelove teksta. Primjerice, već spomenuti članci o nadležnosti i žalbi (članci 16. do 18.) i o sufinanciranju rada javnopravnog tijela (članak 19.). Osim njih, posebne postupovne odredbe su i odredbe o utvrđivanju interesa Republike Hrvatske kao procesne pretpostavke za izvlaštenje (članak 9.) i odredbe o žurnosti postupanja (članak 12.). Iako je materijalna odredba koja definira pravo stranke u postupku, smatramo potrebnim posebno komentirati odredbe o izvlaštenju preostalog dijela nekretnine (članak 10.). U prethodnom ZI-u nalazila se nešto kraća odredba (članak 7.), ali je u postupovnim odredbama, članak 22., bila posebno definirana dužnost nadležnog tijela u postupku izvlaštenja da vlasnika nekretnine pouči o pravu na izvlaštenje preostalog dijela. Sadašnji ZoION ne sadrži takvu odredbu što, načelno, ne bi morao biti problem jer nadležno tijelo primjenjuje i ZUP u postupku izvlaštenja i ima dužnost pomoći stranci (članak 7. ZUP-a). Međutim, kako se ponekad stječe dojam da je ZoION procesno samodostatan, kako se u istom niti na jednom mjestu ne poziva na primjenu ZUP-a, moglo bi se dogoditi da službenici u nadležnim tijelima, iz neznanja ili nekog drugog razloga, ne upute stranke u to njihovo pravo. Ako uz to povežemo da se izvlaštenjem duboko zadire u ustavna prava građana, onda ovakvo rješenje definitivno nije sukladno načelu vladavine prava i pravne države.

Na kraju ove analize možemo zaključiti da ZoION sadrži veliki broj postupovnih odredbi (u 27 članaka) od kojih smatramo da je 7 nepotrebnih jer ponavljaju materiju koja je regulirana ZUP-om, a dvije su suprotne ZUP-u. Osim toga, zbog detaljnog, nepotrebnog propisivanja i neusklađenosti sa ZUP-om, za očekivati je da će u praksi biti dosta problema, a posebno će biti zanimljivo pratiti sudsku praksu. Smatramo da bi sudovi trebali odigrati značajnu ulogu u razrješenju dvojbenih situacija do kojih će zasigurno doći zbog navedenih neusklađenosti.

## ZAKLJUČAK

Donošenjem novoga ZUP-a 2009. g. učinjen je znatan iskorak u pravcu modernizacije i ujednačavanja upravnog postupanja. Imamo izvrstan opći postupovni propis, primjenjiv u svim upravnim postupcima, kod svih tijela koja odlučuju o pravima, obvezama i pravnim interesima stranaka. Sada je na zakonodavcu da,

prilikom donošenja zakona, vodi računa o tome da se posebnim zakonima ne dira nepotrebno u sam postupak.

Na primjeru analiziranog zakona očigledno je da za sada još uvijek nije tako. Cjelokupni tekst Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade odstupa značajno od smisla i svrhe ZUP-a, kod manje spretnog primjenjivača mogao bi dovesti do zabune i nesnalženja, te na koncu do neprimjene ZUP-a. Propisana žurnost postupanja trebala bi biti predviđena iznimno jer ćemo doći u situaciju da su nam svi predmeti žurni i bit će nemoguće napraviti prioritete. Ako uz žurnost još vežete i disciplinsku odgovornost službenika, moguće je očekivati brzopletost i greške koje će dalje voditi u žalbene postupke i upravne sporove. Sam ZUP ima predviđene mehanizme prohodnosti akata, dopušta mogućnost propisivanja pozitivne predmnjeve za tzv. šutnju administracije i prilikom normiranja trebalo bi se koristiti tim, ZUP-om predviđenim mehanizmima, a ne propisivati suprotne i nepotrebne postupovne odredbe.

Od 1. listopada 2016. g. na snazi je Zaključak Vlade Republike Hrvatske (donesen 25. V. 2016.) koji obvezuje sva središnja tijela državne uprave da u pripremi nacrtu prijedloga zakona koji sadrži odredbe kojima se uređuju pojedina pitanja upravnog postupka dostave Ministarstvu uprave Izjavu o usklađenosti nacrtu prijedloga zakona i Prikaz usklađenosti postupovnih odredbi sa ZUP-om. Ova je promjena za svaku pohvalu jer je u postupku izrade nacrtu ZUP-a bila predložena obveza središnjih tijela državne uprave da preispitaju nužnost postojanja posebnih postupovnih odredbi. To je izbačeno iz zakonskog teksta koji je usvojen (Ljubanović, 2010.). Ako se središnja državna tijela budu držala odredbi Zaključka, tada će se zasigurno smanjiti broj nepotrebni i neusklađeni postupovni odredbi.

## LITERATURA:

1. Babac, B. (2004.). *Upravno pravo, odabrana poglavlja iz teorije i praxisa*. Osijek: Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku.
2. Borković, I. (2002.). *Upravno pravo*, Zagreb. Narodne novine d.d.
3. Britvić Vetma, B. (2009.). *Pravo izvlaštenja nekretnina u Republici Hrvatskoj: Opći režim i posebni postupci*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, 1/2009., str. 201-217. Dostupno na [http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=56887](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=56887)
4. Đerđa, D., Pičuljan, Z. (2009.). „Primjena novog Zakona o općem upravnom postupku u posebnim upravnim područjima i upravni ugovori“, u: Davorka Foretić (ur.), *Novi Zakon o općem upravnom postupku (99-132)*. Zagreb. Novi informator.
5. Đerđa, D. (2010.). „Upravni ugovori“, u: Mladen Žuvela (ur.), *Godišnjak 17, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse (351-384)*. Zagreb. Organizator.

6. Ljubanović, B. (2006.). „Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj“, *Hrvatska javna uprava*, god. 6., br. 3., str. 5-22.
7. Ljubanović, B., Bakota, B. (2008.). „Aktualna pitanja uređenja novog hrvatskog općeupravnog postupka“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 45, 1/2008., str. 67-74. Dostupno na [http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=49715](http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=49715)
8. Ljubanović, B., (2009.). „Posebnosti poreznog i carinskog upravnog postupka naspram novog općeg upravnog postupka“, u: *Aktualnosti upravnog sudovanja i upravne prakse* (181-188). Zagreb. Inženjerski biro.
9. Ljubanović, B. (2010.). „Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci“, *Hrvatska javna uprava*, god. 10., br. 2., str. 319-329.
10. Ljubanović, B., Petrović, I. (2015.). „Stranka u hrvatskom upravnom postupku i upravnom sporu“, *Pravni vjesnik*, God. 31., br. 1., str. 127-139.
11. Medvedović, D. (2009a). „Temeljne odrednice novog Zakona o općem upravnom postupku“, u: Mladen Žuvela (ur.), Godišnjak 16, *Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse* (449-497). Zagreb. Organizator.
12. Medvedović, D. (2009b). „Geneza novog Zakona o općem upravnom postupku“, u: *Novi zakon o općem upravnom postupku* (19-74). Zagreb. Novi informator.
13. Peček, R. (2014.). „Naknada za izvlaštenu nekretninu prema Nacrtu novog Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade“ (3-5). Zagreb: *Novi informator* br. 6248.
14. Staničić, F. (2014.). „U povodu Konačnog prijedloga Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade“ (12-14). Zagreb: *Novi informator* br. 6278.
15. Šikić, M., Ofak, L. (2011.). „Nova načela upravnog postupka (s posebnim naglaskom na razmjernost, legitimna očekivanja i stečena prava)“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci* (1991.), v. 32, br. 1, str. 127-153.
16. Šprajc, I. (2011.). „Uvjeti propisivanja posebnog upravnog postupka: Usporedba novog i starog ZUP-a“, *Hrvatska pravna revija* br. 1., god. XI., str. 58-65.
17. Thomas, R. (2000.). *Legitimate Expectations and Proportionality in Administrative Law*. London: Hart Publishing.
18. Turčić, Z. (2010.). *Komentar Zakona o općem upravnom postupku*, Zagreb: Organizator.
19. European Parliament resolution of 15 January 2013 with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)), dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc>.



- do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2013-0004+0+DOC+PDF+V0//EN, [27. VIII. 2016.].
20. European Parliament resolution of 9 June 2016 for an open, efficient and independent European Union administration (2016/2610(RSP)), dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+PDF+V0//EN>, [27. VIII. 2016.].
  21. Good Administration through a Better System of Administrative Procedures, 2012., [http://www.sigmaweb.org/publications/Comments\\_LawAdminProceduresKosovo\\_JN\\_Oct2012\\_Eng%20%20.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Comments_LawAdminProceduresKosovo_JN_Oct2012_Eng%20%20.pdf), [26. II. 2016.].
  22. Konačni prijedlog Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade, dostupno na: <http://www.sabor.hr/konacni-prijedlog-zakona-o-izvlastenju-i-odredivan>, [6. IX. 2016.].
  23. Metodologija praćenja i nadzora primjene ZUP-a i rješavanje upravnih stvari, dostupno na: <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages/ZUP/Methodologija%2021.10.2103.pdf>, [27. VIII. 2016.].
  24. Pravilnik o sufinanciranju sredstava za rad tijela nadležnih za provedbu postupka izvlaštenja, *Narodne novine*, 17/2006.
  25. Smjernice za izradu novog Zakona o općem upravnom postupku (prijedlog 01. XII. 2006.), dostupno na <http://www.vlada.hr/hr/content/download/9923/80860/file/211-04.pdf>., [24. IX. 2009.].
  26. The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL\\_STU%282016%29536487\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU%282016%29536487_EN.pdf), [27. VIII. 2016.].
  27. The General Principles of EU Administrative Procedural Law, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL\\_IDA%282015%29519224\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/519224/IPOL_IDA%282015%29519224_EN.pdf), [27. VIII. 2016.].
  28. The context and legal elements of a Proposal for a Regulation on the Administrative Procedure of the European Union's institutions, bodies, offices and agencies, str. 10, dostupno na [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL\\_STU%282016%29536487\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536487/IPOL_STU%282016%29536487_EN.pdf), [27. VIII. 2016.].
  29. Working document: State of Play and Future Prospects for EU Administrative law, 2011, dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/juri\\_wdadministrativelaw/\\_juri\\_wdadministrativelaw\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw/_juri_wdadministrativelaw_en.pdf), [27. VIII. 2016.].
  30. Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 19. srpnja 2012., dostupno na <https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//ZUP//120130513132241.pdf>, [27. VIII. 2016.].

31. Zaključak Vlade Republike Hrvatske od 25. svibnja 2016., dostupno na :  
<https://uprava.gov.hr/UserDocsImages//ZUP//Zaklju%C4%8Dak%20Vlade%20RH-ZUP.pdf>, [27. VIII. 2016.].
32. Zakon o izvlaštenju, *Narodne novine*, 9/1994., 35/1994., 112/2000-OURRH, 114/2001., 79/2006., 45/2011. i 34/2012.
33. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, *Narodne novine*, 74/2014.
34. Zakon o općem upravnom postupku, *Narodne novine*, 49/2009.
35. , izvlaštenje

## **(IN)COMPATIBILITY OF SPECIAL EXPROPRIATION PROCEDURAL PROVISIONS WITH GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT**

The principle of consistency and principle of legitimate expectations of citizens are the basis for the treatment of administrative bodies of any national or supranational level. The purpose of this principle is that the administrative bodies, by applying the usual and publicly announced procedure, treat citizens in the same way. Harmonized and systematic procedures guarantee the legal security, certainty and protection of legitimate expectations of citizens. The Republic of Croatia adopted in 2009 a completely new procedural act precisely with the intent to ensure the application of these principles. However, the question is how far the provisions are in line with the general procedural regulation in the law-making process (following the adoption of a new General Administrative procedure Act). This paper analyse the procedural provisions of the Expropriation and Determining of Compensation Act (passed in 2014), and points to the unnecessary number of procedural provisions that are often incompatible with, or they are completely contrary to the General Administrative procedure Act.

**Key words:** *principle of consistency, principle of legitimate expectations of citizens, administrative procedure, expropriation*