

## IZVORNI ZNANSTVENI RAD

# NADLEŽNOST U POSTUPCIMA IZVLAŠTENJA NA PRIMJERU GRADA ZAGREBA

**Daniela Franić, univ. spec. adm. publ.**

**SAŽETAK:** U radu se razmatra primjena instituta nadležnosti iz Zakona o općem upravnom postupku<sup>1</sup> u postupcima izvlaštenja, s posebnim osvrtom na ulogu Grada Zagreba u funkciji stranke- korisnika izvlaštenja te istodobno kao tijela koje odlučuje u istim postupcima, obavljajući poslove državne uprave. Upućuje se na odredbe članka 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda<sup>2</sup> i članka 29. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske<sup>3</sup> kojima se jamči pošteno suđenje odnosno pravo na neovisni i nepristrani sud te analizira sudska praksa Europskog suda za ljudska prava, po pitanju autonomije pojama „suda“ i prava na neovisan sud.

**Ključne riječi:** Zakon o općem upravnom postupku, izvlaštenje, nadležnost, Grad Zagreb, pošteno suđenje

**JEL:** K11, K25, K40

## 1. Uvod

Zakon o općem upravnom postupku (dalje u tekstu: ZUP) opći je i temeljni postupovni zakon kojim se propisuju pravila postupanja i rješavanja u upravnim stvarima<sup>4</sup>. Prema Borkoviću to znači da se „(...) primjenjuje uvijek kad tijela državne uprave i druga državna tijela, odnosno pravne osobe na osnovi javnih ovlasti, primjenom materijalnih propisa konkretno rješavanju o pravima, obvezama ili pravnim interesima pojedinaca, pravne osobe ili druge stranke“<sup>5</sup>. No, praksa pokazuje da su neka upravna područja atipična i složena te zahtijevaju zbog svoje različitosti posebne postupovne odredbe prilagođene

<sup>1</sup> Zakon o općem upravnom postupku (Narodne novine 47/09)

<sup>2</sup> Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Narodne novine MU 18/97, 6/99, 14/02, 13/03, 9/05, 1/06, 2/10)

<sup>3</sup> Ustava Republike Hrvatske (Narodne novine 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14)

<sup>4</sup> Članak 2. ZUP-a

<sup>5</sup> Borković, I., (2002) Upravno pravo, Narodne novine, Zagreb, str. 410

specifičnostima pojedinog upravnog područja,<sup>6</sup> s time da se „prilikom posebnog propisivanja mora paziti da se očuva potrebno jedinstvo upravno procesnih pravila“<sup>7</sup>. Slijedom navedenoga, norme upravnog postupka propisane ZUP-om imaju važnu ulogu u postupanju i rješavanju u upravnim stvarima, kao i u primjeni drugih zakona kojima se uređuje pojedino upravno područje, poput npr. Zakona o izvlaštenju i određivanju naknade<sup>8</sup> (dalje u tekstu: ZOION).

Borković ističe da je odnos općeg upravnog postupka i posebnih postupaka postavljen na način da se u određenoj upravnoj oblasti postupa prema odredbama tog zakona dakle *lex specialisa*; što upućuje da se u rješavanju konkretne stvari može odstupati od ZUP-a<sup>9</sup>. Dakle, unatoč tome što su ZUP-om temeljito uređene sve etape upravnog postupka, u pojedinim upravnim stvarima, mogu se primijeniti postupovna pravila sadržana u posebnim zakonima (*lex specialis*) kojima su uređena pojedina upravna područja, no samo u onom obujmu koliko je to drukčije uređeno tim posebnim zakonom. Prema Ljubanoviću, preveliki broj posebnih postupaka razvija pravnu nesigurnost<sup>10</sup> što pogoduje arbitrarnom postupanju tijela koje te zakone primjenjuju.

Navedeni se zaključak, međutim, ne može bezuvjetno prihvatiti jer pitanje specifičnosti određene upravne stvari i posljedično tome specifičnog pravnog uređenja ne može biti razlog pravnoj nesigurnosti i arbitrarnosti *per se*, već se razlog mora tražiti u načinu specifičnog pravnog uređenja i tumačenju istih odredaba.

Posebno je zanimljiv, kao predmetom analize, postupak izvlaštenja, možda jedan od najsloženijih upravnih postupaka, reguliran poput nekih drugih upravnih područja posebnim zakonom<sup>11</sup>. Naime, njegova posebnost proizlazi upravo iz svrhe zbog koje je donesen – reguliranje upravnog postupka u kojem se zadire u privatno vlasništvo radi ostvarenja javnog interesa. Navedeni postupak je koncipiran na način da omogućava zadiranje u pravo vlasništva<sup>12</sup> koje je Ustavom Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustav) zajamčeno<sup>13</sup>, neprikosnoveno tj. nepovredivo<sup>14</sup> i čiji su nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni pridonositi općem dobru sve kako bi to isto pravo vlasništva bilo zakonom oduzeto ili ograničeno uz naknadu tržišne vrijednosti ukoliko je to

<sup>6</sup> *Ibidem*, str. 410

<sup>7</sup> Ofak, L. (2014) Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima, Hrvatska i komparativna javna uprava, 14(4), str. 990

<sup>8</sup> Narodne novine 74/14, 69/17, 98/19

<sup>9</sup> Borković, I., *Ibidem*, str. 411

<sup>10</sup> Ljubanović, B., (2006) Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god.6., broj 3., str. 5

<sup>11</sup> Opći porezni zakon (Narodne novine 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20); Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, (Narodne novine 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02, 98/19); Pomorski zakonik (Narodne novine 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13, 26/15, 17/19) itd..

<sup>12</sup> Institut prava vlasništva reguliran je i Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

<sup>13</sup> Članak 48. Ustava Republike Hrvatske

<sup>14</sup> Nepovredivost vlasništva jedna je od temeljnih vrednota ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisana člankom 3. Ustava

u interesu Republike Hrvatske<sup>15</sup>.

Pri ovome se upućuje da naziv samog zakona nije najspretnije određen, jer unatoč pojmu izvlaštenja, ono ne znači da je vlasništvo u svojoj suštini prestalo biti dijelom imovine izvlaštenika. Izvlaštenje predstavlja zakonom uređeni i Ustavom dopušteni način prisilne promjene statusa imovine pojedinca i pravne osobe koja je izvlaštenik, tako da umjesto vlasništva na kakvoj stvari i pravu dobije vlasništvo na jednako vrijednoj stvari ili novčanu naknadu<sup>16</sup>.

Stoga je upravo zbog konfrontiranja dva suprotstavljena interesa- javnog interesa, dakle, interesa Republike Hrvatske s privatnim interesom, odnosno posljedica koje nastaju provođenjem postupka izvlaštenja, a koje bi nastupile bi prema vlasnicima nekretnine, nužno osigurati posebnu zaštitu procesnih prava stranaka u postupku, tj. provesti postupak uvažavajući najviše postupovne standarde.

Iz tablice koja slijedi razvidan je antagonizam između dva ustavna načela: načela prava vlasništva i načela zaštite javnog interesa kojima se duboko zadire u subjektivna prava građana.

**Tablica 1. Zajamčena načela prava vlasništva i zaštite javnog interesa**

| Privatni interes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Javni interes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Članak 3. Ustava RH</p> <p>Sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i ravnopravnost spolova, mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.</p> <p>Članak 48. stavak 1. Ustava RH</p> <p>Jamči se pravo vlasništva.</p> | <p>Članak 48. stavak 2. Ustava RH</p> <p>Vlasništvo obvezuje. Nositelji vlasničkog prava i njihovi korisnici dužni su pridonositi općem dobru.</p> <p>Članak 50. Ustava RH</p> <p>Zakonom je moguće u interesu Republike Hrvatske ograničiti ili oduzeti vlasništvo, uz naknadu tržišne vrijednosti.</p> <p>Poduzetnička se sloboda i vlasnička prava mogu iznimno ograničiti zakonom radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi.</p> |

Izvor: Vlastiti prikaz, prema odredbama Ustava

## 2. Primjena ZUP-a u postupcima izvlaštenja

Primjenom ZUP-a, nerijetko se nameću određena pitanja odnosa tog zakona i odredbi *lex specialis* kojima su regulirana posebna upravna područja, pa tako i izvlaštenja nekretnina.

<sup>15</sup> Članak 50. stavak 1. Ustava

<sup>16</sup> U knjigovodstvenom smislu, izvlaštenje bi u svojoj osnovi trebalo biti, neutralan postupak izmjene oblika imovine, koja u konačnici računovodstveno mora ostati jednaka

Naime odredba članka. 3. stavak 1. ZUP-a neposredno se odnosi na moguće drukčije postupanje u specifičnim upravnim područjima, pa je propisano da se u svim upravnim stvarima postupa po odredbama tog zakona te da se samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom urediti drukčije, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi ZUP-a. Prema Staničiću „radi se o općem postupovnom zakonu kojem je cilj uniformno uređenje upravnog postupka“<sup>17</sup>. Ljubanović, nadalje ističe da je jedina razlika ZUP-a iz 2009., prema ZUP-u iz 1991. ta što moguće drukčije uređenje nekog postupovnog pitanja, ne smije biti „(...) protivno načelima samog Zakona o općem upravnom postupku“, dok po ZUP-u iz 2009., spomenuto drukčije uređenje ne smije biti „protivno temeljnim odredbama i svrsi ovoga Zakona“<sup>18</sup>.

Iz navedenog slijedi da se, ako su pojedina pitanja postupka u određenom upravnom području zakonom drukčije propisana, postupa se prema odredbama tog posebnog zakona *lex specialis*, dok se u svim ostalim pitanjima koja posebnim zakonom nisu propisana postupa prema odredbama ZUP-a tj. *lex generalis*.

U nastavku rada analizira se primjena pojedinih odredbi ZUP-a u postupcima izvlaštenja kojima je stranka u postupku, Grad Zagreb.

## 2.1. Nadležnost

Dvostruka uloga tijela Grada Zagreba, uzimajući u obzir poslove iz samoupravnog djelokruga te prenesenih poslova državne uprave, nerijetko zaokuplja pažnju (i kritiku) stručne javnosti te će se u nastavku pokušati opravdati takav status uvažavajući pri tom Ustavom zajamčeni pravični postupak i jednakost svih pred zakonom.

Druga glava ZUP-a odredbama članaka 15.-22., propisuje pitanje nadležnosti za vođenje upravnog postupka. Člankom 15. stavak 1. ZUP-a, propisano da se stvarna nadležnost javnopravnih tijela određuje zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje, ili određuje nadležnost javnopravnih tijela. Iz navedene stipulacije razvidan je nesporni načelni karakter odredbe o stvarnoj nadležnosti kojom se upućuje na primjenu članka 15. stavka 1. samo kada nadležnost nije propisana posebnim zakonom. U tom kontekstu odredbama iz članka 16., glave treće ZOION-a, eksplicite i decidirano je propisano da postupak izvlaštenja provodi stvarno i mjesno nadležni ured državne uprave<sup>19</sup> odnosno

<sup>17</sup> Staničić, F. (2018), Postupak izvlaštenja - dvojbe i perspektive // Simpozij o izvlaštenju nekretnina / Bestvina, Melita (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, str. 5

<sup>18</sup> Ljubanović, B. (2010), Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci Hrvatska javna uprava, god. 10. br. 2., str. 320-321

<sup>19</sup> U isto vrijeme Zakonom o sustavu državne uprave (Narodne novine 66/19), propisano je da se stvarna nadležnost za obavljanje poslova državne uprave utvrđuje zakonom kojim se uređuje pojedino upravno područje, pa je jasno da se nadležnost u pravilu uređuje posebnim propisima.

nadležni ured Grada Zagreba te iznimno<sup>20</sup> središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove pravosuđa.

Slijedom navedenog, nespornim proizlazi da je za postupke u svezi s pripremnim radnjama u svrhu izvlaštenja i postupak izvlaštenja u svojstvu ureda državne uprave nadležan i Grad Zagreb, što proistječe iz činjenice da Grad Zagreb, kao glavni grad Republike Hrvatske, ima poseban status grada i županije, što je regulirano posebnim zakonom<sup>21</sup>. Obzirom da je odredbom članka 67. stavka. 1. Zakona o sustavu državne uprave propisano kako će uredi državne uprave u županijama, ustrojeni na temelju tog zakona nastaviti s radom do stupanja na snagu posebnih zakona kojima će se pojedini poslovi državne uprave iz nadležnosti ureda državne uprave povjeriti županijama, izvjesno je da će slična situacija, dvojake uloge tijela koje rješava i koje se pojavljuje kao stranka, zadesiti i druga upravna područja. Iz toga je razloga pitanje koje se odnosi na Grad Zagreb i njegovo postupanje u postupcima izvlaštenja, i te kako bitno i od značaja.

Naime, za razumijevanje gore navedenog potrebno je apstrahirati činjenicu da Grad Zagreb u okviru svoga samoupravnog djelokruga obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije te druge poslove u skladu sa zakonom. S druge strane, povjerene poslove državne uprave utvrđene posebnim zakonom obavljaju nadležna upravna tijela Grada Zagreba te u obavljanju tih poslova, gradska upravna tijela imaju ovlasti i obveze tijela državne uprave sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave<sup>22</sup>.

Dakle, Grad Zagreb ima dvostruki status; grada i županije kojoj su povjereni poslovi državne uprave. Drugim riječima, Grad Zagreb pojavljuje se i kao korisnik izvlaštenja (provođenjem poslova iz samoupravnog djelokruga poslova) dok istovremeno tijela Grada Zagreba provode postupak izvlaštenja. Za razliku od drugih županija u kojima su poslove državne uprave obavljali uredi državne uprave u županiji (dok će županijski uredi, obavljati te poslove po donošenja posebnih propisa) u Gradu Zagrebu poslove državne uprave obavljala su i obavljaju gradska upravna tijela<sup>23</sup>.

Ističe se da Grad Zagreb u obavljanju poslova u prenesenom djelokrugu podliježe drugačijem pravnom režimu od onog koji se primjenjuje u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga; posebno se pod tim podrazumijeva odgovornost za te poslove, posebna pravila nadzora, način financiranja itd.

Upravo iz navedenog statusa Grad Zagreb istovremeno može biti i stranka u postupku, ako je korisnik izvlaštenja<sup>24</sup>, dakle u svojstvu jedinice lokalne samouprave kada primje-

<sup>20</sup> Riječ je o slučajevima kada se izvlaštenje provodi radi izgradnje građevine ili izvođenja radova za koje je Vlada Republike Hrvatske donijela odluku o proglašenju strateškog projekta Republike Hrvatske

<sup>21</sup> Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01, 125/08, 36/09, 119/14, 98/19)

<sup>22</sup> Članak 33. Zakona o sustavu državne uprave

<sup>23</sup> Članak 4. Zakona o Gradu Zagreba

<sup>24</sup> Grad Zagreb u svojstvu korisnika izvlaštenja zastupa gradonačelnik ili osoba koju on ovlasti (u pravilu punomoćnik po zaposlenju)

rice gradi ceste<sup>25</sup>, odnosno tijelo koje donosi rješenje o izvlaštenju, u kontekstu obavljanja poslova državne uprave. Stoga se nerijetko nameću određena pitanja je li takav status transparentan i u skladu s ustavnim i konvencijskim pravom na pravičan postupak. U tome je prema Kontrecu, odredba prema kojoj se sredstva za rad tijela iz članka 16. ZOION-a, na poslovima izvlaštenja dijelom mogu financirati iz sredstava korisnika izvlaštenja, vrlo upitna sa stajališta transparentnosti i povjerenja u institucije koje provode postupak<sup>26</sup>. Ovakvo stajalište, međutim, pojednostavljuje postupanje tih istih tijela jer je riječ o posebnom uredu, na imenovanje<sup>27</sup> čijeg pročelnika, upravo jer obavlja navedene poslove državne uprave, suglasnost mora dati ministar pravosuđa a čiji djelatnici (u obavljanju prenesenih poslova državne uprave) imaju potpunu autonomiju (neovisnost) u radu.

Kao dokaz transparentnosti i poštivanje načela poštenog suđenja kao i jednakosti svih pred zakonom, može se navesti primjer iz prakse u kojemu je u postupku osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine<sup>28</sup>, Grad Zagreb, Gradski ured za imovinsko pravne poslove i imovinu Grada (dalje u tekstu: GU), kao prvostupanjsko tijelo koje provodi postupak, donijelo rješenje kojim je odbačen prijedlog Grada Zagreba (u svojstvu korisnika izvlaštenja) za osiguranje dokaza o stanju i vrijednosti nekretnina uz obrazloženje da nema zakonskih pretpostavki za ponavljanje vještačenja<sup>29</sup>.

Ukratko, u konkretnom predmetu, u postupku što se po prijedlogu Grada Zagreba (korisnika izvlaštenja), vodio pred prvostupanjskim tijelom, već je bio proveden postupak osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnina koji je završen dostavom procjemenog elaborata korisniku izvlaštenja i suvlasnicima nekretnine; međutim Grad Zagreb (korisnik izvlaštenja), tražio je ponovno provođenje osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine.

<sup>25</sup> Člankom 36. Zakona o cestama (Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19), propisano je da županijske uprave za ceste podnose prijedlog za izvlaštenje županijskih i lokalnih cesta

<sup>26</sup> Kontrec, D., (2015) Nepotpuno izvlaštenje i upisi u zemljišne knjige - propisi i praksa, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci Vol. 36, broj. 1; str. 516

<sup>27</sup> U praksi Europskog suda za ljudska prava (dalje u tekstu: ESLJP), u više je slučajeva utvrđeno, kako sama činjenica da vlast imenuje suce i da su smjenjivi, samo po sebi ne predstavlja povredu članka 6. stavka 1. Konvencije, odnosno time se ne narušava njihova neovisnost ali pod uvjetom da isti nisu pod utjecajem ili pritiskom vlasti odnosno za vrijeme obnašanja svoje sudbene uloge ne primaju nikakve upute. Više u: Odluka ESLJP Clarke protiv Ujedinjenog Kraljevstva (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70188>) Odluka ESLJP Flux protiv Moldavije točka 27., ([https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-81372%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-81372%22]})) Odluka ESLJP Zolotas protiv Grčke, točka 24., (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69247>) Odluka ESLJP Majorana protiv Italije (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69453>) Odluka ESLJP Sacilor-Lormines protiv Francuske, točka 67., (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69228>);

<sup>28</sup> Svrha osiguranja dokaza o stanju i vrijednosti nekretnine je s jedne strane, utvrđenje visine troška koji će inicijalno teretiti investitora, dakle korisnika izvlaštenja, te s druge strane određivanje okvira za visinu naknade koju vlasnik nekretnine može očekivati

<sup>29</sup> Više u spisu predmeta Grada Zagreba, Gradskog ureda za imovinsko pravne poslove i imovinu Grada, Klasa: UP/I-943-05/19-013/1, Urbroj: 251-14-11-2014-19-25 od 25. listopada 2019.

nina, koji prijedlog je rješenjem odbačen. Na navedeno prvostupanjsko rješenje (dakle, rješenje Grada Zagreba), Grad Zagreb (korisnik izvlaštenja) uložio je žalbu Ministarstvu pravosuđa Republike Hrvatske, Upravi za građansko, trgovačko i upravno pravo, te je žalba, rješenjem navedenog drugostupanjskog tijela odbijena kao neosnovana<sup>30</sup>.

Iz navedenog primjera nesporno je razvidno da unatoč tomu što se sredstva za rad tijela koja provode postupak sukladno odredbama članka 16. ZOION-a, dijelom mogu financirati iz sredstava korisnika izvlaštenja, to ne znači nužno da će isti odlučivati *in favorem* korisnika izvlaštenja. U konkretnom slučaju tijelo koje provodi postupak odnosno službena osoba, ispravno i zakonito je primijenila mjerodavne odredbe ZUP-a<sup>31</sup> kojima je s obzirom da ne postoje zakonske pretpostavke za pokretanje postupka rješenjem zahtjev korisnika izvlaštenja odbacila. Iz gore opisane situacije kao i značajnog broja drugih primjera, vidljivo je da službenici koji vode postupak nastupaju sa pozicije zakonitosti, dok službenici koji zastupaju Grad Zagreb kao predlagatelja, nastupaju sa pozicije interesa korisnika izvlaštenja.

### 2.1.1. Nadležno upravno tijelo Grada Zagreba u postupcima izvlaštenja

Odredbama članka 16. Zakona o izvlaštenju, za postupke u svezi s pripremnim radnjama u svrhu izvlaštenja i postupak izvlaštenja, propisana je između ostalih i nadležnost nadležnog ureda Grada Zagreba. S tim u svezi, do 3. siječnja 2020., GU u okviru svoga djelokruga, obavljao je poslove iz samoupravnog djelokruga i određene poslove državne uprave, među ostalim i poslove izvlaštenja i određivanja naknade kao povjerene poslove državne uprave, koji kao što je istaknuto, podliježu drugačijem pravnom režimu od onoga za samoupravni djelokrug<sup>32</sup>.

Kao što je razvidno iz naziva ureda, jedno te isto upravno tijelo imalo je dvije različite uloge: s jedne strane provodilo je postupke izvlaštenja u prenesenom djelokrugu poslova, dok je s druge strane u kontekstu samoupravnog djelokruga brinula o imovini Grada Zagreba te se u tom smislu opravdano postavilo pitanje pravičnosti takvog statusa, odnosno krši li se time jedno od temeljnih načela vladavine prava *nemo iudex in causa sua*. Ovdje valja posebno istaknuti da je uistinu bila riječ o dva odvojena odjela istoga ureda, te se u biti postavljalo pitanje je li bila riječ o dovoljnoj odvojenosti, obzirom da su odjeli bili organizirani pod okriljem istog ureda.

Budući da zakonodavac niz godina nije intervenirao sa promjenom propisa kojim bi se spriječila daljnja dvojba i stručno preispitivanje načela vladavine prava u gore opisanoj

<sup>30</sup> Rješenje Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, Uprava za građansko, trgovačko i upravno pravo, Klasa: UP/II-943-04/19-01/432, Urbroj: 514-05-02-01-02/17-20-02 od 26. veljače 2020.

<sup>31</sup> Članak 41. stavak 2. ZUP-a

<sup>32</sup> Gradska skupština Grada Zagreba donijela je Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela, kojom je ustrojen posebno gradsko upravno tijelo – Gradski ured za imovinsko- pravne poslove, Službeni glasnik Grada Zagreba broj 18. od 23. rujna 2019.

pravnoj situaciji, Grad Zagreb je Odlukom o izmjenama i dopunama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela, ustrojio posebno gradsko upravno tijelo, Gradski ured za imovinsko-pravne poslove u čijem su se djelokrugu utvrdili, osim navedenih poslova izvlaštenja i određivanja naknade i poslovi procjene vrijednosti nekretnina, drugi poslovi ograničenja prava vlasništva i drugih stvarnih prava, poslovi denacionalizacije itd.<sup>33</sup>

S druge strane formiran je Gradski ured za upravljanje imovinom Grada koji „obavlja poslove koji se odnose na: upravljanje i raspolaganje nekretninama, pokretninama i pravima u vlasništvu Grada, vlasništvo i druga stvarna prava, otkup, stjecanje i prodaju zemljišta, stanova i poslovnih prostora i drugih nekretnina i pokretnina za potrebe uređenja građevinskog zemljišta, razvojne, socijalne i druge projekte Grada, davanje u najam, zakup i održavanje stanova, poslovnih prostora i neizgrađenog građevinskog zemljišta, uređivanje vlasničko - pravnih odnosa, evidenciju imovine te na druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost“<sup>34</sup>.

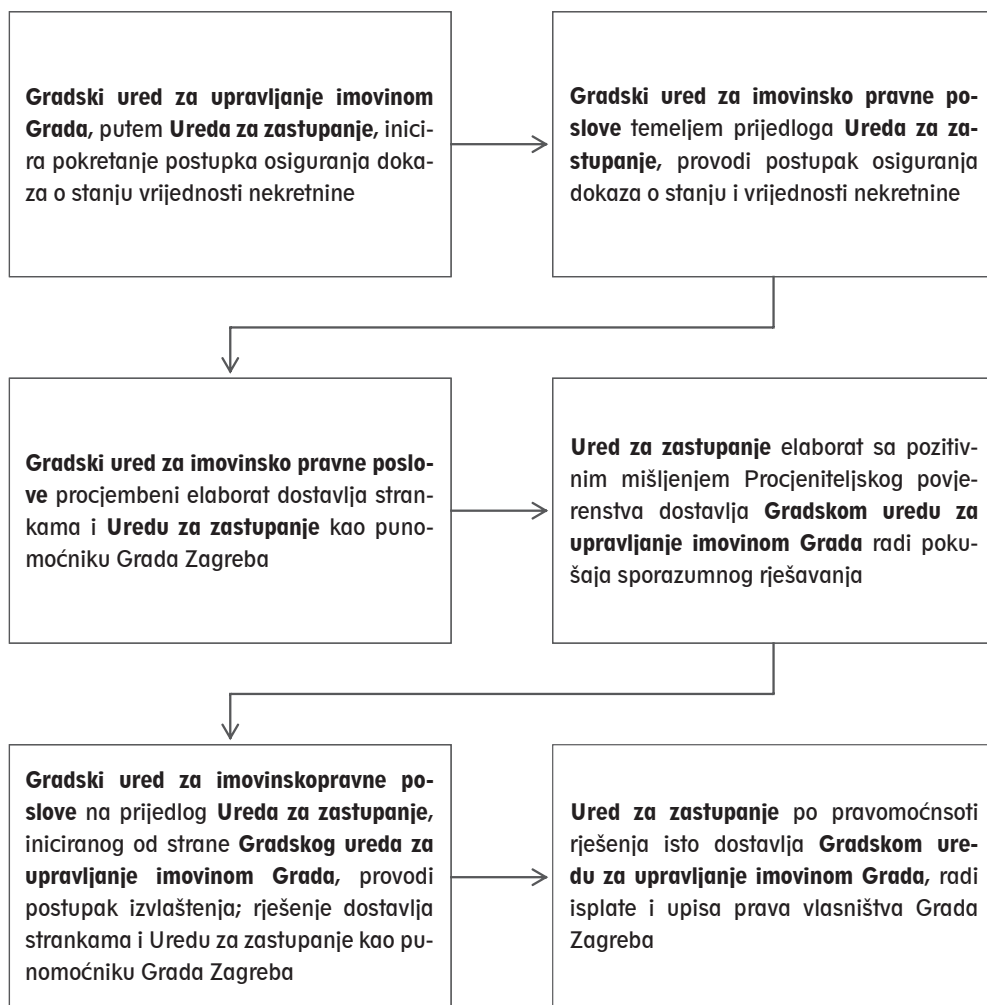
---

<sup>33</sup> <https://www.zagreb.hr/gradski-ured-za-imovinsko-pravne-poslove/153954>

<sup>34</sup> <https://www.zagreb.hr/gradski-ured-za-upravljanje-imovinom-grada/830>

Radi jasnijeg razumijevanja predmetnog u nastavku slijedi shematski prikaz pokretanja odnosno odlučivanja u postupku izvlaštenja koji obuhvaća poslove iz djelokruga Gradskog ureda za upravljanje imovinom i Gradskog ureda za imovinsko pravne poslove:

**Slika 1. Shematski prikaz postupka izvlaštenja**



*Izvor: Vlastiti prikaz prema podacima Grada Zagreba, Gradskog ureda za imovinsko pravne poslove i Gradskog ureda za upravljanje imovinom Grada*

Iz gornje sheme razvidno je na koji su način razdvojeni poslovi imovinsko-pravne prirode koje Grad Zagreb obavlja u svojstvu prenesenih poslova državne uprave od poslova iz samoupravnog djelokruga. Naime povjeravanjem poslova koji se odnose na brigu o imovini Grada Zagreba drugom gradskom upravnom tijelu, uvažavajući sve društveno-političko-pravne okolnosti i dvostruku ulogu Grada Zagreba, donekle je smanjen rizik i

mogućnost prigovora i preispitivanja ustavom zajamčenog prava na pravičan postupak, ovdje konkretno, neovisnost tijela koje provodi postupak izvlaštenja.

U nastavku rada, slijede pravne argumentacije posebnog statusa gradonačelnika i pročelnika u kontekstu obavljanja poslova državne uprave u prilog tezi provođenja pravičnog postupka izvlaštenja kojim se poštuje načelo poštenog suđenja a uzimajući u obzir dvostruku ulogu Grada Zagreba.

### **2.1.2. Posebne razine odgovornosti gradonačelnika Grada Zagreba i pročelnika u postupcima izvlaštenja**

U tekstu koji slijedi analiziran je poseban status (odgovornost) gradonačelnika Grada Zagreba i (izbor i odgovornost) pročelnika onih gradskih upravnih tijela kojim je povjeren obavljanje poslova državne uprave, konkretno provođenje postupka izvlaštenja, s ciljem dokazivanja provođenja pravičnog postupka, koji se temelji na neovisnom i nepristranom tijelu koje provodi postupak i odlučuje o pojedinačnim pravima i obvezama stranaka.

Odredbama članka 4. Zakona o Gradu Zagrebu, Grad Zagreb u okviru svoga samoupravnog djelokruga obavlja poslove iz djelokruga grada i djelokruga županije te druge poslove u skladu sa zakonom, dok povjerene poslove državne uprave utvrđene posebnim zakonom obavljaju nadležna upravna tijela Grada Zagreba. Iz navedene stipulacije, proizlazi da Grad Zagreb ima dvostruki status-grada i ureda državne uprave pa se može zaključiti da ima drugačiju i odgovornost pri obavljanju navedenih funkcija; s obzirom da postoje dvije razine ovlasti samim time postoje i dvije razine odgovornosti.

Navedeno se može argumentirati polazeći od članka 14. Zakona o Gradu Zagrebu kojim je propisan način imenovanja pročelnika koji upravljanju upravnim tijelima. Naime, pročelnike upravnih tijela na bira gradonačelnik na temelju javnog natječaja. No, pročelnike upravnih tijela koja u okviru svog djelokruga, obavljaju samo poslove državne uprave, na temelju javnog natječaja gradonačelnik imenuje uz prethodnu suglasnost nadležnog čelnika tijela državne uprave. Dakle, pročelnika upravnog tijela u čiju se nadležnost ubrajaju poslovi postupka s pripremnim radnjama u svrhu izvlaštenja i postupak izvlaštenja, konkretno pročelnika Gradskog ureda za imovinsko pravne poslove, mora potvrditi tj. dati suglasnost ministar pravosuđa Republike Hrvatske.

Nadalje, slijedeći odredbe članka 15. Zakona o Gradu Zagrebu, razvidna je odgovornost pročelnika ovisno o djelokrugu poslova. Tako pročelnici za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba odgovaraju gradonačelniku, dok za obavljanje poslova državne uprave, pročelnici iz članka 14. stavka 3. Zakona o Gradu Zagrebu, odgovaraju gradonačelniku koji u odnosu na njih ima ovlasti čelnika tijela državne uprave, sukladno odredbama Zakona o sustavu državne uprave.

Između ostaloga, Zakonom o Gradu Zagrebu propisano je da je gradonačelnik odgovoran za zakonito i pravilno obavljanje povjerenih poslova državne uprave tijelu državne

uprave nadležnom za upravni nadzor u odgovarajućem upravnom području a nadležno tijelo državne uprave u upravnom nadzoru nad obavljanjem povjerenih poslova državne uprave može nadležnim upravnim tijelima Grada Zagreba davati opće i pojedinačne upute te poduzimati mjere i radnje utvrđene zakonom kojim se uređuje sustav državne uprave<sup>35</sup>.

Dakle, zakonom je ustanovljena različita razina odgovornosti kao prva pretpostavka neovisnog i nepristranog postupanja službenika koji provode postupke izvlaštenja. Nastavno na navedeno, zakonom je uređena i subordinacija tijela Grada Zagreba<sup>36</sup> koji provode postupke izvlaštenja spram tijela državne uprave kao dodatna garancija neovisnosti i nepristranosti službenika<sup>37</sup>.

**Tablica 2. Samoupravni djelokrug vs. preneseni poslovi državne uprave**

| <b>Samoupravni djelokrug Grada Zagreba</b>                                                                                                          | <b>Preneseni poslovi državne uprave izvlaštenje</b>                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Članak 14. stavak 1. Zakona o Gradu Zagrebu<br>Pročelnike upravnih tijela na temelju javnog natječaja imenuje gradonačelnik.                        | Članak 14. stavak 2. Zakona o Gradu Zagrebu<br>Pročelnike upravnih tijela koja u okviru svog djelokruga, obavljaju samo poslove državne uprave, na temelju javnog natječaja imenuje gradonačelnik uz prethodnu suglasnost nadležnog čelnika tijela državne uprave.                 |
| Članak 15. stavak 1. Zakona o Gradu Zagrebu<br>Za obavljanje poslova iz samoupravnog djelokruga Grada Zagreba pročelnici odgovaraju gradonačelniku. | Članak 15. stavak 2. Zakona o Gradu Zagrebu<br>Za obavljanje poslova državne uprave pročelnici iz članka 14. stavka 3. ovoga Zakona odgovaraju gradonačelniku koji u odnosu na njih ima ovlasti čelnika tijela državne uprave, sukladno odredbama Zakona o sustavu državne uprave. |

*Izvor: Vlastiti prikaz prema odredbama Zakona o Gradu Zagrebu*

Pored navedenog, za obavljanje poslova državne uprave povjerenih gradskim upravnim tijelima gradonačelnik je odgovoran Vladi Republike Hrvatske a u tom smislu Vlada Republike Hrvatske može u obavljanju poslova državne uprave davati gradonačelniku naredbe<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Članak 8. Zakona o Gradu Zagrebu

<sup>36</sup> Subordinacijom je korigirano postupanje upravnih tijela Grada Zagreba

<sup>37</sup> U kontekstu neovisnosti i nepristranosti tijela koje vodi postupak a sukladno praksi Europskog suda za ljudska prava, gore navedeno korespondira sa stavom suda; službenici su imenovani za samostalno sudjelovanje i zakon zabranjuje da im se daju upute od strane izvršne vlasti. Više u odluci ESLJP Sramek protiv Austrije, točka 38. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57581>)

<sup>38</sup> Članak 62. Statuta Grada Zagreba (Službeni glasnik 23/16)

Dakle, iz svega spomenutog, nedvojbeno je razlika u odgovornosti i subordinaciji gradonačelnika Grada Zagreba u svojstvu čelnika tijela državne uprave (sukladno odredbama Zakona o sustavu državne uprave) i pročelnika gradskog upravnog tijela koje obavlja povjerene poslove državne uprave (ovdje izvlaštenja) u odnosu na funkciju gradonačelnika Grada Zagreba koji obavlja poslove iz samoupravnog djelokruga te pročelnika upravnog tijela, te smatram da je navedena argumentacija primjenjiva u kontekstu provođenja pravičnog postupka izvlaštenja.

**Tablica 3. Odgovornost gradonačelnika Grada Zagreba u svojstvu čelnika tijela državne uprave**

| Članak 62. Statuta Grada Zagreba                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Članak 63. Statuta Grada Zagreba                                                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Gradonačelnik je odgovoran Vladi Republike Hrvatske za obavljanje poslova državne uprave povjerenih gradskim upravnim tijelima.</p> <p>Vlada Republike Hrvatske može u obavljanju poslova državne uprave davati gradonačelniku naredbe.</p> <p>Ako gradonačelnik ne postupi po naredbama iz stavka 2. ovoga članka Vlada Republike Hrvatske imenovat će povjerenika državne uprave u Gradu Zagrebu na prijedlog čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove lokalne i područne (regionalne) samouprave.</p> | <p>Gradonačelnik je odgovoran središnjim tijelima državne uprave za zakonito i stručno obavljanje poslova državne uprave prenijetih u djelokrug tijela Grada Zagreba.</p> |

*Izvor: Vlastiti prikaz prema odredbama Statuta Grada Zagreba*

### 2.1.3. Članak 6. stavak 1. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Iz stipulacije odredbe **članka 6.** stavak 1. Konvencije razvidno je da se ista odnosi na postupke koji se vode pred sudom dok je s druge strane za upravni postupak, o kojem je se u ovoj radnji raspravlja, odredbama članka 1. ZUP-a izrijekom propisano postupanje i rješavanje u upravnim stvarima, dakle ne sudskim.

Drugim riječima, postoji znatan broj odluka kojima se utvrđuju građanska prava i obveze pojedinaca a donose ih tijela koja se ne smatraju sudom u smislu čl. 6. stavka 1. Konvencije (u kontekstu članka 1. ZUP-a to su tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne samouprave te osobe koje imaju javne ovlasti; poput primjerice Grada Zagreba u dijelu obavljanja poslova iz prenesenog djelokruga države).

Naime, iz priložene odredbe Konvencije, kojoj je osnovna svrha osiguranje prava na pošteno suđenje, naizgled bi se na prvi pogled dalo zaključiti da navedena stipulacija nije meritorna i referentna za primjenu i u upravnim postupcima. Radi boljeg razumijevanja, potrebno je šire sagledati kontekst odredbe članka 6. stavak 1. Konvencije pa u tom smislu Omejec ističe da navedeni članak Konvencije obuhvaća dva široko postavljena prava pod-

ručja- građanski i kazneni, te uređujući pravo na pošteno suđenje time obuhvaća pošteno suđenje u stvarima građanske odnosno kaznene naravi<sup>39</sup>.

Na sličan način i Ofak navodi da se pravo na pošteno suđenje **štiti u svim postupcima u kojima se odlučuje o pravim i obvezama građanske naravi te postupcima koji se vode iniciranim podizanjem optužnice za kazneno djelo**<sup>40</sup>, pa se iz navedenog može zaključiti da se jamstava poštenog suđenja iz gore navedene stipulacije primjenjuju u svim onim postupcima u kojima se odlučuje o pravima i obvezama građanske naravi neovisno vodi li se postupak pred sudom ili upravnim tijelom. Bitno je istaknuti da je ESLJP u svojim odlukama zauzeo stav da je pri odlučivanju, primaran sadržaj a ne vrsta postupka u kojem se o njima odlučuje; drugim riječima, važno je da se u tim postupcima odlučuje o pravima i obvezama privatnog prava, a postupno je kroz praksu ESLJP-a sve više predmeta javnopravne naravi također obuhvaćeno zaštitom iz članka 6. Konvencije<sup>41</sup>.

U kontekstu rasprave o jamstvu poštenog suđenja iz članka 6. stavak 1. Konvencije, u postupcima iz diskursa javnog prava, bitno je istaknuti da ESLJP primjenjuje građansko pravni aspekt navedenog članka budući da upravo ti postupci utječu na imovinska prava i obveze pojedinca; u tom smislu prema praksi ESLJP-a, postojanje financijskih i ekonomskih implikacija predstavlja važan čimbenik u vezi s određenim odlukama odnosno okvira unutar kojeg se nalaze mnogobrojni pravni odnosi i to upravno pravne naravi.

Drugim riječima, odluke javnih vlasti<sup>42</sup> utječu na egzistiranje i djelovanje imovinskih prava, uključujući i pravo vlasništva, što implicira da postupci koji se u domaćem pravu mogu podvesti pod sintagmu javnog prava, ali su ključni za pitanje imovinskopravnih prava i obveza pojedinaca, mogu bit predmetom primjene članka 6. stavaka 1. Konvencije<sup>43</sup>.

Konačno, iz svega navedenog nespornim i nedvojbenim proizlazi da upravni postupci posebno oni koji za ishod imaju donošenje pojedinačnog akta<sup>44</sup> kojima se utvrđuju

<sup>39</sup> Omejec, J., (2013). Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški *acquis*, Narodne novine, str. 712

<sup>40</sup> Ofak, L., (2014, str. 992)

<sup>41</sup> Uzelac, A. (2010). Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 60(1), str. 105

<sup>42</sup> Primjeri u kojima je "nesudskim" tijelima priznat status suda:

- Regionalnom tijelu za pravne poslove povezane s nekretninama; više u odluci ESLJP Sramek protiv Austrije, točka 36. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57581>)
- Odboru za rješavanje sporova vezanih za šumarstvo; više u odluci ESLJP Argyrou i drugi protiv Grčke, točka 27. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90614>)
- Arbitražnom sudu za sport; više u odluci ESLJP Mutu i Pechstein protiv Švicarske, točka. 149. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186828>)

<sup>43</sup> Omejec, J., (2013, str. 726)

<sup>44</sup> U većem broju slučajeva, kojima je predmet odlučivanja primarno bio postupak izvlaštenja, pokrenuti su postupci radi zaštite prava zajamčenih člankom 6. Konvencije; Više u:

određena građanska prava ili obveze, imaju biti podvrgnuti zaštitom članka 6. stavka 1. Konvencije.

### 2.1.3.1. *Autonomija pojma „sud“*

Zahtjevi poštenog suđenja usmjereni su i na kontekst obilježja tijela koja vode postupke i odlučuju o pravima i obvezama. Prema Uzelcu, tijelo koje vodi postupak, ne implicira nužno i potrebu formalne pripadnosti državnoj sudbenoj vlasti već se postavlja zahtjev da to tijelo u konkretnom slučaju ima obilježja neovisnosti i nepristranosti a rad i ustrojstvo su propisana određenim pravilima<sup>45</sup>. Isti autor navodi da je „(...) naglasak stavljen na konkretna svojstva, a ne na apstraktni status takvog tijela“<sup>46</sup>.

U prilog navedenom ističe se predmet ESLJP-a (*Sramek protiv Austrije, 1984*)<sup>47</sup> koji je zanimljiv iz razloga jer obuhvaća dva važna pitanja od značaja za tumačenje članka 6. stavaka 1. Konvencije a raspravljena su u točkama 36.- 42.:

- a) pitanje autonomije suda odnosno „suda uspostavljenog zakonom“
- b) pitanje neovisnosti suda o kojemu će kasnije biti riječi.

U navedenom predmetu, u točki 36. odluke, ESLJP zauzeo je stav da unatoč tomu, što neko tijelo nije kategorizirano kao jedan od državnih sudova, ono **će u** materijalnom smislu te riječi, sukladno članku 6. stavku 1. Konvencije, biti obuhvaćeno pojmom „sud“<sup>48</sup>.

Drugim riječima, utvrđeno je, da iako regionalno tijelo koje je odlučivalo o zahtjevu, prema austrijskim zakonima nije bilo kategorizirano kao sud, a osnovano je na temelju zakona, u formalnom smislu je obuhvaćeno pojmom „suda“ u materijalnom smislu, budući da je funkcija tog tijela bila utvrđivanje pitanja iz svoje nadležnosti, dakle odlučivanje, na temelju unaprijed određenih materijalnih propisa te provodeći postupak na zakonom propisan način.

Iz navedenog proizlazi da tijelo koje nije nužno integrirano u cjelokupni pravosudni sustav države, može steći svojstvo „suda“ uz ispunjenje određenih materijalnih zahtjeva koje proizlaze iz točaka 36.-42. odluke u predmetu *Sramek protiv Austrije*:

Odluka ESLJP Sporrang i Lönnroth protiv Švedske, (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57580>)

Odluka ESLJP Bodén protiv Švedske (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57441>)

Odluka ESLJP Ruiz-Mateos protiv Španjolske (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57838>)

Odluka ESLJP Vajagić protiv Hrvatske (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76465>)

Odluka ESLJP Bistović protiv Hrvatske (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80705>)

<sup>45</sup> Uzelac A., (2010, str. 110-111)

<sup>46</sup> *Ibidem*, str. 110

<sup>47</sup> <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57581>

<sup>48</sup> Odluka ESLJP *Sramek protiv Austrije*, točka 36. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57581>)

**Tablica 4. Zahtjevi za stjecanje obilježja „suda“**

|                                    |                                                                                                                               |
|------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pojam „suda“ u materijalnom smislu | tijelo mora biti osnovano na temelju zakona                                                                                   |
|                                    | tijelo mora djelovati na temelju unaprijed određenih materijalnopravnih i procesno-pravnih propisa                            |
|                                    | tijelo je nadleženo za ispitivanje relevantnih činjenica iz zakonom propisane nadležnosti; dakle stvarne i mjesne nadležnosti |
|                                    | tijelo je ovlašteno donositi odluke s obvezujućim učincima za stranke u postupku                                              |
|                                    | tijelo mora ostaviti dojam da je neovisno i nepristrano                                                                       |

*Izvor: Vlastiti prikaz prema točkama 36.-42. odluke u predmetu Sramek protiv Austrije*

Niz je odluka u kojima je ESLJP, u smislu članka 6. stavka 1. Konvencije, utvrdio koja su to temeljna obilježja, kojima bi se trebalo udovoljiti da bi se određeno tijelo smatralo „sudom“.<sup>49,50,51,52,53,54</sup>

**Tablica 5. Pregled prakse ESLJP-a**

| Predmet                                                                                    | Obrazloženje                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sramek protiv Austrije, t. 36. <sup>49</sup><br>Cipar protiv Turske, t. 233. <sup>50</sup> | Sud u materijalnom smislu te riječi obilježava njegova pravosudna funkcija, odnosno to što odlučuje o pitanjima iz svoje nadležnosti na temelju vladavine prava i nakon postupka provedenog na propisani način                                  |
| Rolf Gustafson protiv Švedske, t. 45. <sup>51</sup>                                        | Relevantno je da tijelo konstituirano radi rješavanje određenog predmeta koji se može na odgovarajući način riješiti izvan sustava redovnih sudova uz osiguranje materijalno i procesnopravnog jamstva za jamčenog odredbama članka 6. stava 1. |
| Mutu i Pechstein protiv Švicarske, t. 139. <sup>52</sup>                                   | Tijelo koje primjenjuje zakon ne mora nužno biti dio standardnog pravosudnog sustava države                                                                                                                                                     |
| Bentham protiv Nizozemske, t. 40. <sup>53</sup>                                            | Ovlast odlučivanja svojstvena je samom pojmu „sud“. Postupak mora osigurati „odlučivanje suda o pitanjima u sporu“ kako to nalaže član 6. stav 1.                                                                                               |
| Lithgow i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, t. 201. <sup>54</sup>                      | „Sud“ stoga može biti tijelo uspostavljeno za odlučivanje u ograničenom broju konkretnih pitanja, pod uvjetom da uvijek pruža odgovarajuće garancije                                                                                            |

<sup>49</sup> Odluka ESLJP na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57581>

<sup>50</sup> Odluka ESLJP na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59454>

<sup>51</sup> Odluka ESLJP na <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58051>

<sup>52</sup> Odluka ESLJP dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186828>)

<sup>53</sup> Odluka ESLJP dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57436>)

<sup>54</sup> Odluka ESLJP dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57526>)

|                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| H. protiv Belgije, t. 50. <sup>55</sup>                                | To što izvršava mnoge funkcije (upravnu, regulatornu, presuđujuću, savjetodavnu i disciplinsku) ne može samo po sebi isključiti neku instituciju iz kategorije „suda“                                                                                             |
| Van de Hurk protiv Nizozemske, t. 45. <sup>56</sup>                    | Ovlast donošenja obavezujuće odluke koju ne može izmijeniti tijelo koje nije pravosužno na štetu pojedine stranke svojstvena je samom pojmu „sud“                                                                                                                 |
| Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije, t. 55. <sup>57</sup> | „Sud“ također mora zadovoljiti niz drugih pretpostavki - neovisnost, posebno u odnosu na izvršnu vlast; nepristranost; trajanje mandata njegovih članova; garancije koje proizlaze iz njegovih postupaka - od kojih se neke pojavljuju u tekstu člana 6. stava 1. |

Izvor: Vlastiti prikaz prema *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights*<sup>58</sup>

### 2.1.3.2. Pravo na neovisan sud

Jedno od izrijeком priznatih prava sadržana u članku 6. Konvencije je i pravo na nepristranost<sup>59</sup> i neovisnost u suđenju (*impartiality and independence*); drugim riječima, pravo na pošteno suđenje iz navedenog članka, zahtijeva da se postupak u predmetu vodi pred neovisnim i nepristranim sudom.

Zahtjev za neovisnošću suda predstavlja opće načelo i temeljni stup prava na pošteno suđenje te je kao takav čvrsto ugrađen u sve pravne sustave i temelje demokratskog društva na kojemu su izgrađeni i međunarodni instrumenti kojima je obuhvaćeno pitanje zaštite ljudskih prava.

Neovisnost suda primarno znači njegovu neovisnost o izvršnoj vlasti i strankama<sup>60</sup>; drugim riječima uvjet o neovisnosti znači da sudovi trebaju biti oslobođeni bilo kojeg oblika izravnog ili neizravnog utjecaja, bilo da isti dopire od vlasti, od stranaka u postupku ili od kakvih trećih zainteresiranih strana. U praksi ESLJP-a utvrđeno je da samo postojanje

<sup>55</sup> Odluka ESLJP dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57501>)

<sup>56</sup> Odluka ESLJP dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57878>)

<sup>57</sup> Odluka ESLJP dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57521>)

<sup>58</sup> ECHR (2019.), *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights*; ([https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf))

<sup>59</sup> Nepristranost u pravilu označava nepostojanje predrasuda ili pristranosti, no kako je kao pojam usko povezan sa pojmom neovisnosti, ovisno o okolnostima u velikom broju predmeta ih se ispituje zajedno; Više u:

Odluka ESLJP Wettstein protiv Švicarske, točka 43., (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59102>)

Odluka ESLJP Sacilor-Lormines protiv Francuske, točka 62., (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69228>)

Odluka ESLJP Langorger protiv Švedske, točka 32. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57515>)

<sup>60</sup> Više u odluci ESLJP Beaumartin protiv Francuske, točka 38. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57898>)

ustavnih jamstava na neovisnost i nepristranost suda nisu dovoljna, već ista moraju biti učinkovito utkana u svakodnevne upravne stavove i prakse<sup>61</sup>.

Neovisnost suda, što je razvidno iz sljedećih predmeta ESLJP-a, manifestira se u određenim oblicima neovisnosti nasuprot a) izvršnoj vlasti, b) zakonodavnoj vlasti i c) strankama u postupku.

### Slika 3. Prikaz prakse ESLJP-a<sup>62</sup>: neovisnost nasuprot izvršnoj i zakonodavnoj vlasti i strankama

|                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Neovisnost<br>nasuprot izvršnoj<br>vlasti     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sovtransavto Holding protiv Ukrajine t. 80.</li> <li>• Mosteanu i dr. protiv Rumunjske t. 42.</li> <li>• Clarke protiv Ujedinjenog Kraljevstva</li> <li>• Flux protiv Moldavije t. 27.</li> <li>• Zolotas protiv Grčke, t. 24.</li> <li>• Majorana protiv Italije</li> <li>• Thiam protiv Francuske</li> </ul> |
| Neovisnost<br>nasuprot zakonodavnoj<br>vlasti | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sacilor Lormines protiv Francuske, t. 67.</li> <li>• Pabla Ky protiv Finske t. 31.-35.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                              |
| Neovisnost<br>nasuprot<br>strankama           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sramek protiv Austrije, t. 42.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                      |

Izvor: Vlastiti prikaz prema *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights*

<sup>61</sup> Više u odluci ESLJP Agrokompleks protiv Ukrajine, točka 136. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106636>)

<sup>62</sup> Više u odluci ESLJP Sovtransavto Holding protiv Ukrajine točka 80. (<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-5236>)

Više u odluci ESLJP Mosteanu i dr. protiv Rumunjske točka 42. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65338>)

Više u odluci ESLJP Clarke protiv Ujedinjenog Kraljevstva (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70188>)

Više u odluci ESLJP Flux protiv Moldavije točka 27. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81372>)

Više u odluci ESLJP Zolotas protiv Grčke, točka 24. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69248>)

Više u odluci ESLJP Majorana protiv Italije (<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-69453>)

Više u odluci ESLJP Thiam protiv Francuske (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186790>)

Više u odluci ESLJP Sacilor Lormines protiv Francuske, točka 67. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77947>)

Više u odluci ESLJP Pabla Ky protiv Finske, točke 31-35. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61829>)

Više u odluci ESLJP Sramek protiv Austrije, točka 36. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57581>)

Zahvaljujući nizu odluka ESLJP-a generirani su kriteriji temeljem kojih se pri utvrđivanju može li se neko tijelo smatrati neovisnim, mora uzeti u obzir a) način imenovanja članova tog tijela, b) trajanje njihova mandata, c) postojanja jamstava tj. zaštitnih mehanizama protiv rizika od vanjskih pritisaka te d) odaje li predmetno tijelo dojam neovisnosti<sup>63</sup>.

#### Slika 4. Prikaz prakse ESLJP-a<sup>64</sup>: kriteriji za ocjenu neovisnosti suda

|                                  |                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Način imenovanja članova tijela  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sramek protiv Austrije, t. 38.</li> <li>• Brudnicka i dr. protiv Poljske, t. 41.</li> <li>• Clarke protiv Ujedinjenog Kraljevstva</li> </ul>   |
| Trajanje mandata članova         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sacilor-Lormines protiv Francuske, t. 67.</li> <li>• Luka protiv Rumunije, t. 44.</li> </ul>                                                   |
| Jamstva protiv vanjskog pritiska | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agrokompleks protiv Ukrajine, t. 137.</li> <li>• Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske, t. 86.</li> </ul>                                             |
| Dojam neovisnosti                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sramek protiv Austrije, t. 42.</li> <li>• Sacilor-Lormines protiv Francuske, t. 63</li> <li>• Clarke protiv Ujedinjenog Kraljevstva</li> </ul> |

Izvor: Vlastiti prikaz prema *Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights*

<sup>63</sup> Više u OSCE (2012) Legal Digest of International Fair Trial Rights, str. 59  
 Odluka ESLJP Findlay protiv Ujedinjenog Kraljevstva, točka 73. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94193>),  
 Odluka ESLJP Bryan protiv Ujedinjenog Kraljevstva točka 37. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57954>)  
 Odluka ESLJP Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala točka 153.-156. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187507>)  
 Odluka ESLJP Oleksandr Volkov protiv Ukrajine, točka 103. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115871>)

<sup>64</sup> Više u odluci ESLJP Brudnicka i dr. protiv Poljske, točka 41. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78989>)  
 Više u odluci ESLJP Luka protiv Rumunije, točka 44. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93648>)  
 Više u odluci ESLJP Agrokompleks protiv Ukrajine, točka 137. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106636>)  
 Više u odluci ESLJP Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske, točka 86. (<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-1194>)

U nastavku se navodi da je ESLJP imao prilike odlučivati u nizu predmeta koji su se načelno ticali neovisnosti suda u smislu odredbi iz članka 6. Konvencije:

- U predmetu (*Clarke protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 23695/02) podsjeća da sudovi moraju biti neovisni od izvršne vlasti i stranaka te zauzima stav da unatoč činjenici „imenovanja sudaca od strane tijela poput ministara ili tijela financiranih putem Vlade“ to samo po sebi to ne znači da će tim sucima nedostajati „neovisnost“ uvažavajući pri tom način njihovog imenovanja kao i uvjete i zakonske garancije protiv vanjskih utjecaja. Također se navodi da sama činjenica imenovanja sudaca od izvršne vlasti te okolnost njihove smjenjivosti samo po sebi ne predstavlja povredu člana 6. stav 1. Konvencije<sup>65</sup>.
- U predmetu (*Zolotas protiv Grčke*, 2005.) također je zauzet stav da unatoč „činjenici da predsjednika kasacijskog suda imenuje izvršna vlast sama po sebi ne narušava njegovu neovisnost pod uvjetom da, nakon što bude imenovan, on ne podliježe nikakvom pritisku, ne prima nikakve upute, te svoju dužnost vrši u potpunosti neovisno“<sup>66</sup>.
- U predmetu (*Majorana protiv Italije*, 2005.) donesena je odluka prema kojoj sama činjenica da suce imenuje regionalno upravno tijelo, to ne dovodi u sumnju njihovu neovisnost ili nepristranost pod uvjetom da nakon što budu imenovani ne podliježu nikakvom pritisku, ne primaju nikakve upute, te svoju sudsku djelatnost obavljaju u potpunosti neovisno<sup>67</sup>.

Zaključno, referirajući se na predmet *Sramek protiv Austrije* u kontekstu „neovisnosti suda“, važno je istaknuti da je ESLJP utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije, osvrćući se na okolnost da članovi suda uključuju osobu koja je u podređenom položaju nasuprot jednoj od stranaka u postupku.

Naime, ESLJP utvrdio je nespornim i da samo po sebi ne dovodi u pitanje nezavisnost i nepristranost suda, okolnost, da su neki članovi sudskog tijela bili državni službenici. Nadalje, isti sud također je zauzeo stav da iako je duljina mandata članova suda za promet nekretninama ograničena i postojala je mogućnost da oni mogu biti smijenjeni, te su činjenice bile nedovoljne da bi dovele u sumnju neovisnost i nepristranost suda<sup>68</sup>.

Međutim, rješavajući po prigovoru podnositeljice zahtjeva *Sramek*, ESLJP procijenio je da je njen prigovor u povodu sastava suda osnovan te je u točki 42. odluke, utvrdio povredu članka 6. stavka 1. Konvencije, budući da je jedan od članova suda bio hijerarhijski podređen u pogledu svojih profesionalnih dužnosti i organizacije njegove službe, nasuprot jednoj od stranaka u tužbi. Slijedom navedenog, citirani sud utvrdio je, da u takvim okolnostima „(...) sudski sporovi mogu izazvati legitimnu sumnju u neovisnost te osobe. Takva situacija ozbiljno utječe na povjerenje koje sudovi moraju potaknuti u demokratskom društvu (...)“<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> Više u odluci ESLJP *Clarke protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70188>)

<sup>66</sup> Više u odluci ESLJP *Zolotas protiv Grčke*, točka 24. (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69247>)

<sup>67</sup> Više u odluci ESLJP *Majorana protiv Italije* (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69453>)

<sup>68</sup> Vidi točku 38. odluke ESLJP *Sramek protiv Austrije*

<sup>69</sup> Vidi točku 42. *Ibidem*

Drugim riječima ESLJP zauzeo je stav da postoje indiciji narušenog neovisnog suđenja u slučaju kada je jedna stranka u sporu, hijerarhijski nadređena sudu koji odlučuje u povodu žalbe druge stranke, što izaziva opravdanu sumnju u neovisnost suda.

#### 2.1.4. Članak 29. stavak 1. Ustava Republike Hrvatske

Prikazana argumentacija primjenjiva je i u tumačenju odredba **članka 29. stavka 1. Ustava**; naime, unatoč navedenoj stipulaciji odredbe kojom je izrijekom propisano jamstvo na pravo na pravično suđenje, dakle pred sudovima, to se pravo primjenjuje i na upravne postupke pogotovo ako se navedena okolnost sagledava u širem aspektu, budući da pak odredba članka 19. stavak 2. Ustava jamči sudsku kontrolu zakonitosti pojedinačnih akata upravnih vlasti i tijela koja imaju javne ovlasti. Ovdje valja imati na umu da je pravo na jednakost svih pred zakonom odredba Ustava koja obvezuje ne samo sudove već i upravna tijela, pa tako i onda kada provode postupke izvlaštenja, obvezujući ih tako da zakon primjenjuju jednako prema svima, sukladno načelu zakonitosti kao jednoj od najvećih ustavnih vrednota. Nepristran je i pravičan samo onaj sud, pa tako i upravno tijelo, koji odlučuje sukladno zakonu i jednako prema svima, a te odredbe nesporno obvezuju jednako upravna tijela kao i sudove. Prema konvencijskoj i ustavnosudskoj praksi nije sporno da se citirane odredbe Ustava i Konvencije odnose na postupke pred sudovima kao i pred upravnim tijelima.

Navedeno se argumentira i obrazloženjem Odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Ustavni sud) U-III-968/1998 od 23. svibnja 2007. u kojem je navedeno sljedeće: „(...) Sadržaj ustavnog prava na pravično suđenje, zajamčenog člankom 29. stavkom 1. Ustava, odnosi se na postupovna jamstva pravičnog suđenja, pa Ustavni sud, ocjenjujući navode ustavne tužbe sa stajališta tog ustavnog prava, ispituje eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima i na temelju toga, sagledavajući postupak kao jedinstvenu cjelinu, ocjenjuje je li postupak bio vođen na način koji podnosiateljici osigurava pravično suđenje“.

Istom odlukom zauzeto je pravno shvaćanje kako je jedno od postupovnih jamstava pravičnog suđenja (pored prava na neometano sudjelovanje u postupku pred nadležnim tijelom, na praćenje postupka, iznošenje činjenica, predlaganje dokaza i korištenje pravnih lijekova), i obveza donositelja pojedinačnog akta kojim se odlučuje o nečijim pravima ili obvezama da se očituje o svim bitnim pitanjima konkretne pravne stvari i da svoju odluku obrazloži<sup>70</sup>.

Također važno je istaknuti i odluku Ustavnog suda U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2007., kojom je izraženo važno stajalište suda u pogledu zaštite prava i interesa stranaka u upravnom postupku. Navedenom odlukom sud je zauzeo stav prema kojemu: “Pravila i sredstva dokazivanja čine dio cjeline postupovnih pravila upravnog postupka, sadržanih

<sup>70</sup> Odluka Ustavnog suda U-III-968/1998 (Narodne novine 61/2007)

u Zakonu o općem upravnom postupku i kao takva neodvojiva su sastavnica postupovnih jamstava pravičnog suđenja, zaštićenih Ustavom“. Nadalje se ističe da: “Ustavni sud štiti ustavno jamstvo pravičnog suđenja (odlučivanja) ispitujući eventualno postojanje postupovnih povreda u postupcima pred sudovima i drugim državnim tijelima, odnosno tijelima koja imaju javne ovlasti. Pružajući tu zaštitu, Ustavni sud sagledava cjelokupan postupak kao jedinstvenu cjelinu te ocjenjuje je li on bio vođen na način koji podnositelju osigurava pravično suđenje (odlučivanje) (...)“<sup>71</sup>.

Također i novija ustavno sudska praksa ukazuje da se odredbe članka 29. stavka 1. primjenjuju i na postupanje drugih državnih tijela a ne samo sudova. Prema stajalištu Ustavnog suda u prilog navedenom obrazloženje odluke broj: U-III-1535/2018 od 12. prosinca 2019. glasi:“(.) Ustavno pravo na pravično suđenje propisano člankom 29. stavkom 1. Ustava, jamči zaštitu od arbitrarnosti u odlučivanju sudova i drugih državnih tijela te da obrazloženja sudskih odluka odnosno odluka drugih nadležnih tijela koja ne sadrže ozbiljne, relevantne i dostatne razloge za ocjenu kakva je odlukom dana, upućuju na zaključak o arbitrarnosti u postupkovnom i/ili materijalno pravnom smislu”<sup>72</sup>.

U tom smislu Ustavni sud u odluci broj: U-III-1768/2016 od 17. travnja 2019., u obrazloženju navodi načelo „jednakosti oružja, jednakosti sredstava“ u smislu pravične ravnoteže među strankama kao jednom od bitnih konstitutivnih elemenata prava na pravično suđenje. Istaknuto načelo nužno obuhvaća razumnu mogućnost stranaka da izlože činjenice i podupru ih svojim dokazima na način da niti jednu od stranaka ne stavljaju u bitno lošiji položaj u odnosu na suprotnu stranku<sup>73</sup>.

Konačno i iz bogate prakse ESLJP razvile su se pravne argumentacije koje idu u prilog zajamčenog prava na pošteno suđenje. Tako npr. iz obrazloženja odluke iz predmeta *Perić protiv Hrvatske*, (2008.)<sup>74</sup> proizlazi stajalište da „(...) zahtjevi obuhvaćeni konceptom pravičnog saslušanja nisu nužno identični u predmetima koji se odnose na građanska prava i dužnosti, i u predmetima u kojima se odlučuje o kaznenoj odgovornosti“ odnosno „(...) da države stranke vodeći građanske postupke imaju veću slobodu djelovanja nego kad odlučuju u kaznenim predmetima“ te „(...) najznačajnije je jasno istaknuti da se načelo jednakosti oružja, u smislu pravične ravnoteže među strankama, odnosi kako na kazneni tako i na građanski postupak“.

<sup>71</sup> Odluka Ustavnog suda U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010. (Narodne novine 90/10)

<sup>72</sup> <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2018B1535AIII>

<sup>73</sup> <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2016B1768AIII>

<sup>74</sup> Odluka ESLJP Perić protiv Hrvatske, (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85583>)

### 3. Zaključak

ZUP opći je i temeljni postupovni zakon kojim se propisuju pravila na temelju kojih se postupa i rješava u upravnim stvarima. Norme upravnog postupka propisane ZUP-om imaju važnu ulogu između ostalog i u primjeni drugih zakona kojima se uređuje pojedino upravno područje.

Poseban naglasak u radu usmjeren je na pitanje nadležnosti tj. one postupke u kojima se Grad Zagreb pojavljuje se kao korisnik izvlaštenja (provođenjem poslova iz samoupravnog djelokruga poslova) dok istovremeno tijela Grada Zagreba provode postupak izvlaštenja, i to iz razloga što se diskursu stručne javnosti nerijetko dovodi u sumnju i postavlja pitanje povjerenja u institucije koje provode navedene postupke.

U tom je smislu jedan od glavnih ciljeva ovog rada bio je utvrditi je li takav status transparentan i u skladu s ustavnim i konvencijskim pravom na pravičan postupak a imajući u vidu analizirane primjere iz prakse prikazane u ovome radu vidljivo je :

- da službenici koji vode postupak nastupaju sa pozicije zakonitosti dok službenici koji zastupaju Grad Zagreb kao predlagatelja nastupaju sa pozicije interesa korisnika izvlaštenja;
- na imenovanje pročelnika upravnog tijela koji obavlja poslove državne uprave, suglasnost mora dati ministar pravosuđa, dok djelatnici tog tijela imaju potpunu autonomiju u radu;
- zakonom je ustanovljena različita razina odgovornosti kao prva pretpostavka neovisnog i nepristranog postupanja službenika koji provode postupke izvlaštenja;
- zakonom je uređena i subordinacija tijela Grada Zagreba koji provode postupke izvlaštenja spram tijela državne uprave kao dodatna garancija neovisnosti i nepristranosti službenika. U tom smislu nedvojbeno je razlika u odgovornosti i subordinaciji gradonačelnika Grada Zagreba u svojstvu čelnika tijela državne uprave i pročelnika gradskog upravnog tijela koje obavlja povjerene poslove državne uprave u odnosu na funkciju gradonačelnika Grada Zagreba koji obavlja poslove iz samoupravnog djelokruga te pročelnika upravnog tijela;
- za obavljanje poslova državne uprave povjerenih gradskim upravnim tijelima gradonačelnik je odgovoran Vladi Republike Hrvatske a u tom smislu Vlada Republike Hrvatske može u obavljanju poslova državne uprave davati gradonačelniku naredbe.

Prema svemu napisanom, smatram da je moguće ostvariti neovisno i nepristrano postupanje kada se provodi upravni postupak pred istim tijelom koje nastupa i sa druge pozicije – u konkretnom slučaju sa pozicije korisnika izvlaštenja.

Za navedeno je potrebno stvoriti pretpostavke, koje se prije svega očituju u jasnoj definiciji poslova svakog pojedinog odjela istoga ureda, zatim posebno odrediti i garantirati autonomiju službenika koji postupaju kao voditelj upravnih postupaka, te konačno zajamčiti subordinaciju putem žalbenih postupaka.

Opća je ocjena da, kako je u prikazanome uspio i Grad Zagreb, to nema zapreke da u navedenome uspiju i županije odnosno pojedini uredi koji će obavljati poslove ureda državne uprave u županijama.

## LITERATURA

1. Borković, I., (2002). Upravno pravo, Zagreb. Narodne novine d.d
2. Council of Europe, ( 2017). Protecting the right to a fair trial under the European Convention on Human Rights, A handbook for leagal practitioners 2nd edition
3. ECHR (2019). Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights
4. Kontrec, D., (2015). Nepotpuno izvlaštenje i upisi u zemljišne knjige - propisi i praksa, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci Vol. 36, broj. 1; str. 511-532
5. Ljubanović, B., (2006). Posebni upravni postupci u Republici Hrvatskoj, Hrvatska javna uprava, god.6., broj 3., str. 5-22
6. Ljubanović, B., (2010). Novi Zakon o općem upravnom postupku i posebni upravni postupci Hrvatska javna uprava, god. 10. br. 2., str. 319–329
7. Ofak, L., (2014), Ograničavanje pravnog položaja stranke u posebnim upravnim postupcima', Hrvatska i komparativna javna uprava, 14(4), str. 987-1014
8. Omejec, J., (2013), Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava. Strasbourški acquis, Narodne novine
9. OSCE (2012). Legal Digest of International Fair Trial Rights
10. Staničić, F. (2018). Postupak izvlaštenja – dvojbe i perspektive // Simpozij o izvlaštenju nekretnina / Bestvina, Melita (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo sudskih vještaka i procjenitelja, str. 1-18
11. Uzelac, A. (2010). 'Pravo na pravično suđenje u građanskim predmetima: Nova praksa Europskoga suda za ljudska prava i njen utjecaj na hrvatsko pravo i praksu', *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 60(1), str. 101-148.

## Sudsko upravna praksa

1. Odluka Ustavnog suda U-III-968/1998 od 23. svibnja 2007. Narodne novine 61/07
2. Odluka Ustavnog suda U-III-1001/2007 od 7. srpnja 2010. Narodne novine 90/10
3. Rješenje Grada Zagreba, Gradskog ureda za imovinsko pravne poslove i imovinu Grada, Klasa: UP/I-943-05/19-013/1, Urbroj: 251-14-11-2014-19-25 od 25. listopada 2019.

4. Rješenje Ministarstva pravosuđa Republike Hrvatske, Uprava za građansko, trgovačko i upravno pravo, Klasa: UP/II-943-04/19-01/432, Urbroj: 514-05-02-01-02/17-20-02 od 26. veljače 2020.

## Praksa Europskog suda za ljudska prava

1. Sramek protiv Austrije od 22. listopada 1984. godine, zahtjev br. 8790/79, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57581>)
2. Argyrou i drugi protiv Grčke od 15. siječnja 2009. godine, zahtjev br. 10468/04, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90614>)
3. Rolf Gustafson protiv Švedske od 1. srpnja 1997. godine, zahtjev br. 23196/94, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58051>)
4. Clarke protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 25. kolovoza 2005. godine, zahtjev br. 23695/02, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70188>)
5. Zolotas protiv Grčke od 2. lipnja 2005. godine, zahtjev br. 38240/02, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69247>)
6. Majorana protiv Italije od 26. svibnja 2005. godine, zahtjev br. 75117/01, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69453>)
7. Flux protiv Moldavije od 3. srpnja 2007. godine, zahtjev br. 31001/03, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-81372>)
8. Sacilor-Lormines protiv Francuske od 9. studenog 2006. godine, zahtjev br. 65411/01, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77947>)
9. Cipar protiv Turske od 10. svibnja 2001. godine, zahtjev br. 25781/94, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59454>)
10. Mutu i Pechstein protiv Švicarske od 2. listopada 2018. godine, zahtjev br. 40575/10 i 67474/10, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186828>)
11. Benthem protiv Nizozemske od 23. listopada 1985. godine, zahtjev br. 8848/80, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57436>)
12. Lithgow i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 8. srpnja 1986. godine, zahtjev br. 9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57526>)
13. H. protiv Belgije od 30. studenog 1987. godine, zahtjev br. 8950/80, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57501>)
14. Van de Hurk protiv Nizozemske od 19. travnja 1994. godine, zahtjev br. 16034/90, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57878>)
15. Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije od 23. lipnja 1981. godine, zahtjev br. 6878/75; 7238/75, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57522>)
16. Sporrang i Lönnroth protiv Švedske od 23. rujna 1982. godine, zahtjev br. 7151/75; 7152/75, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57580>)
17. Bodén protiv Švedske od 27. listopada 1987. godine, zahtjev br. 10930/84,

- dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57441>)
18. Ruiz-Mateos protiv Španjolske od 23. lipnja 1993. godine, zahtjev br. 12952/87, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57838>)
  19. Vajagić protiv Hrvatske od 20. srpnja 2006. godine, zahtjev br. 30431/03, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76465>)
  20. Bistrović protiv Hrvatske od 31. svibnja 2007. godine, zahtjev br. 25774/05, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80705>)
  21. Wettstein protiv Švicarske od 21. prosinca 2000. godine, zahtjev br. 33958/96, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59102>)
  22. Langborger protiv Švedske od 22. lipnja 1989. godine, zahtjev br. 11179/84, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57515>)
  23. Beaumartin protiv Francuske od 24. studenog 1994. godine, zahtjev br. 15287/89, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57898>)
  24. Agrokompleks protiv Ukrajine od 6. listopada 2011. godine, zahtjev br. 23465/03, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106636>)
  25. Brudnicka i dr. protiv Poljske od 3. ožujka 2005. godine, zahtjev br. 54723/00, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-78989>)
  26. Luka protiv Rumunjske od 21. srpnja 2009. godine, zahtjev br. 34197/02, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93648>)
  27. Parlov-Tkalčić protiv Hrvatske od 22. prosinca 2009. godine, zahtjev br. 24810/06, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-96426>)
  28. Findlay protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 25. veljače 1997. godine, zahtjev br. 22107/93, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-94193>)
  29. Bryan protiv Ujedinjenog Kraljevstva od 22. studenog 1995. godine, zahtjev br. 19178/91, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57954>)
  30. Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala od 6. studenog 2018. godine, zahtjev br. 55391/13, 57728/13 i 74041/13, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187507>)
  31. Oleksandr Volkov protiv Ukrajine od 9. siječnja 2013. godine, zahtjev br. 21722/11, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-115871>)
  32. Perić protiv Hrvatske, Zahtjev br. 34499/06, 27. ožujka 2008. dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-85583>)
  33. Sovtransavto Holding protiv Ukrajine od 25. srpnja 2002., zahtjev br. 48553/99, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=002-5236>)
  34. Mosteanu i dr. protiv Rumunjske od 26. studenog 2002, zahtjev br. 33176/96, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-65338>)
  35. Thiam protiv Francuske od 18. listopada 2018., zahtjev br. 80018/12, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-186790>)
  36. Pabla Ky protiv Finske od 22. lipnja 2004., zahtjev br. 47221/99, dostupno na (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61829>)

## Propisi Republike Hrvatske

1. Zakon o izvlaštenju i određivanju naknade, pročišćeni tekst zakona, Narodne novine 74/14, 69/17, 98/19
2. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine 47/09
3. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine 66/19
4. Zakon o cestama, Narodne novine 84/11, 22/13, 54/13, 148/13, 92/14, 110/19,
5. Opći porezni zakon, Narodne novine 115/16, 106/18, 121/19, 32/20, 42/20;
6. Zakon o naknadi za imovinu oduzetu za vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, Narodne novine 92/96, 39/99, 42/99, 92/99, 43/00, 131/00, 27/01, 34/01, 65/01, 118/01, 80/02, 81/02, 98/19;
7. Pomorski zakonik, Narodne novine 181/04, 76/07, 146/08, 61/11, 56/13, 26/15, 17/19
8. Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o ustrojstvu i djelokrugu gradskih upravnih tijela; Službeni glasnik Grada Zagreba 18/19

## Internetski izvori

1. <http://hudoc.echr.coe.int/eng>
2. [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_ENG.pdf)
3. <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2018B1535AIII>
4. <https://www.iusinfo.hr/sudska-praksa/USRH2016B1768AIII>
5. <https://www.osce.org/odihr/94214> [20. svibnja 2020.]
6. <https://www.zagreb.hr/gradski-ured-za-imovinsko-pravne-poslove/153954>
7. <https://www.zagreb.hr/gradski-ured-za-upravljanje-imovinom-grada/830>